

LAS NACIONES EL RESPETO
CONVITAMOS
NEZAHUALCOYOTL
LA PATRIA ES PRIMERO



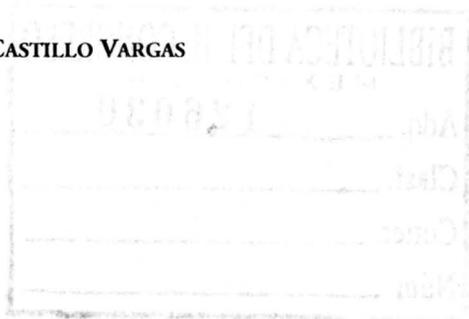
Los Grupos Parlamentarios



12-6030

Bernardo Álvarez del Castillo Vargas

BERNARDO ÁLVAREZ DEL CASTILLO VARGAS



BERNARDO ALVAREZ DEL CASTILLO VARGAS

INVENTARIO 2012

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS



MÉXICO, 2011

6111 001471914

*a Paulina Alvarez del Castillo Lavín,
con todo el amor*

CONTENIDO

NOTA PRELIMINAR.....	13
PRÓLOGO.....	21

PRIMERA PARTE

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LA DOCTRINA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL EUROPEO

CAPÍTULO PRIMERO

El Grupo Parlamentario

Concepto.....	29
El Concepto de Grupo Parlamentario que se propone.....	36

CAPÍTULO SEGUNDO

Origen Histórico del Grupo Parlamentario

Algunas Consideraciones.....	39
Las Agrupaciones Políticas previas al Parlamento Liberal.....	40
Las Agrupaciones en el Parlamento Liberal.....	48
El reconocimiento normativo de los Grupos Parlamentarios.....	53
Francia.....	54

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Italia.....	61
Alemania.....	65
España.....	69
Estados Unidos de Norteamérica.....	81
La actuación conjunta de los miembros de las Cámaras en el Congreso.....	81

CAPÍTULO TERCERO

Constitución, Estructura, Funcionamiento y Extinción de los Grupos Parlamentarios

Antecedentes.....	89
Constitución de los Grupos Parlamentarios.....	90
Elementos Relevantes en la Constitución de los Grupos Parlamentarios.....	96
Vinculación Ideológica.....	96
La pertenencia de los miembros a un partido político.....	97
Número de Integrantes.....	98
La Voluntad u Obligatoriedad.....	102
Algunas restricciones para la constitución de los Grupos Parlamentarios.....	104
Estructura de los Grupos Parlamentarios.....	105
El Portavoz / Presidente del Grupo Parlamentario.....	107
La Asamblea o Pleno del Grupo Parlamentario.....	110
Funciones de los Grupos Parlamentarios.....	112
Integración de Comisiones Legislativa.....	113
En la Actividad legislativa.....	114
En las funciones de designación.....	114
Extinción de los Grupos Parlamentarios.....	115
La Problemática del Grupo Mixto.....	118
La Disciplina Parlamentaria del Grupo.....	122

CAPÍTULO CUARTO

Naturaleza Jurídica de los Grupos Parlamentarios

Algunos Antecedentes.....	129
---------------------------	-----

BERNARDO ÁLVAREZ DEL CASTILLO VARGAS

El Grupo Parlamentario como Órgano del Parlamento.....	133
Las características del Órgano Parlamentario.....	134
El Grupo Parlamentario como Órgano Interno del Parlamento.....	138
El Grupo Parlamentario como Órgano del Partido Político.....	143
La dependencia Partido-Grupo Parlamentario.....	144
El Grupo Parlamentario como Órgano del Parlamento y del Partido Político.....	149
El Grupo Parlamentario como Asociación Privada.....	152
Consideraciones Finales sobre la Naturaleza Jurídica de los Grupos Parlamentarios.....	159

CAPÍTULO QUINTO

Los Grupos Políticos en el Parlamento Europeo.

Origen.....	164
Formaciones de los Grupos Políticos.....	165
La reglamentación de los Grupos Políticos del Parlamento Europeo.....	168
Los Intergrupos.....	174
Prerrogativas de los Grupos Políticos.....	174
Facilidades Administrativas y Financieras de los Grupos Políticos.....	176
Perspectivas de los Grupos Políticos en el Parlamento Europeo.....	178

SEGUNDA PARTE

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN MÉXICO

CAPÍTULO PRIMERO

Antecedentes histórico-jurídicos de los Grupos Parlamentarios en México

Consideraciones Preliminares.....	183
Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812.....	186



LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

El Congreso en el México Independiente: Los Reglamentos del Congreso Mexicano de 1822 a 1824.....	189
El Congreso Constitucional de las Bases Orgánica y Leyes Constitucionales de 1836.....	191
Las Bases Orgánicas de 1843.....	193
El Congreso Constituyente de 1856-1857: El Unicameralismo.....	194
La vigente Constitución de 1917.....	196
El Artículo 70, Párrafo III de la Constitución Mexicana.....	197
Ley orgánica del Congreso Mexicano de 1979.....	198
La Ley orgánica del Congreso general de los Estados Unidos Mexicanos de 1999.....	200
El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso Mexicano de 1934.....	203
La nueva reglamentación interna de la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores.....	204
La Constitucionalización de los Grupos parlamentarios en México.....	213
La Autonomía del Congreso de la Unión en México.....	224

CAPÍTULO SEGUNDO

Constitución y Extinción de los Grupos Parlamentarios en México

Antecedentes.....	227
Vinculación Ideológica.....	229
La pertenencia a un partido político.....	231
El Número de Integrantes.....	235
El Mínimo en el Congreso Mexicano.....	235
La Cámara de Diputados.....	236
El Senado de la República.....	237
La Voluntad u Obligatoriedad.....	239
Las condiciones formales de constitución de un Grupo Parlamentario en México.....	240
La Cámara de Diputados.....	241
El Senado de la República.....	242
Extinción de los Grupos Parlamentarios en México.....	245

CAPÍTULO TERCERO

**Estructura y Funcionamiento de los Grupos
Parlamentarios en México**

Algunas Consideraciones.....	251
Estructura de los Grupos Parlamentarios en México.....	252
Nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados (2011).....	253
Nuevo Reglamento del Senado de la República (2010).....	255
El Coordinador del grupo Parlamentario.....	260
La Elección del Coordinador del Grupo Parlamentario.....	262
Funciones y Obligaciones del Coordinador del Grupo Parlamentario.....	265
La Asamblea o Pleno del Grupo Parlamentario.....	274
Derechos y Obligaciones de los miembros del Grupo Parlamentario.....	280
Órganos de Gobierno del Congreso Mexicano.....	300
La Junta de Coordinación Política.....	300
Conferencia de Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.....	304
Funcionamiento de los Grupos Parlamentarios.....	306
Funciones directas de los Grupos Parlamentarios.....	308
Designación de titulares de Órganos de la Cámara.....	308
Designación de titulares de Órganos del Estado.....	309
De la actividad legislativa.....	310
La Disciplina Parlamentaria.....	312
El Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.....	317
El Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.....	320
El Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.....	320
El Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.....	321
El Parlamentario del Partdo del Trabajo.....	322
Los Diputados sin partido.....	324

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Los Senadores sin partido.....	326
Una propuesta para el debate.....	326

TERCERA PARTE ADDENDUMS

Los Grupos Parlamentarios en los Congresos Locales de los Estados Unidos Mexicanos.....	339
Integración Plural de las Legislaturas Locales en México.....	392
Estadísticas Esenciales del Congreso Mexicano (1946-2009).....	393
Los Grupos Parlamentarios en el Congreso Mexicano desde 1979.....	396
Cuadro Comparativo de las Agrupaciones de Parlamentarios y representación política en el Mundo.....	400

CONCLUSIONES	413
---------------------------	-----

BIBLIOGRAFIA	419
---------------------------	-----

LEYES Y REGLAMENTOS	441
----------------------------------	-----

NOTA PRELIMINAR

El presente trabajo es un estudio sobre las agrupaciones de parlamentarios al interior de las Cámaras de representantes en el mundo, los llamados Grupos Parlamentarios. Se trata de un estudio y un análisis sobre el origen, la constitucionalidad, la naturaleza jurídica, las funciones, los derechos, atribuciones y obligaciones, así como la constitución y extinción de los grupos parlamentarios, tanto en la perspectiva del derecho constitucional europeo como la del derecho constitucional mexicano.

Comprende una investigación histórica, seria y profunda sobre la reglamentación interna de los grupos parlamentarios del Congreso de la Unión en México y su correspondiente comparativo con los grupos parlamentarios de países como España, Francia, Italia, Alemania y los Estados Unidos de Norteamérica.

Si bien es cierto que el derecho comparado es una herramienta útil para cualquier rama del derecho, lo es todavía más en materia de derecho constitucional, éste es indispensable para entender los conceptos básicos y desarrollo más modernos de dicho campo del saber jurídico.¹

Este trabajo tiene su origen en una tesis doctoral que fue preparada y presentada en el Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid, España. En aquella época (2000) realizar mis estudios en una Universidad extranjera no fue una decisión que se haya

¹ MIGUEL CARBONELL, *Derecho Constitucional, Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2004.

tomado al azar, además, no deja de parecer excepcional que se vaya a España a investigar sobre un tema que se busca aplicar y difundir en nuestro sistema político mexicano. Por ello entonces quizás una justificación al respecto.

En primer lugar, el avance de la doctrina constitucional española, que sin equivocarnos y de acuerdo a mi experiencia, hoy se encuentra a la par del derecho constitucional y parlamentario de países como Italia, Francia y Alemania, lo que me animó a emprender esta aventura intelectual durante mi estadía en Madrid, España. Debo reconocer que en aquella ocasión tuve sentimientos encontrados al darme cuenta y ser testigo de la funcionalidad, practicidad, respeto y el profesionalismo de la gran mayoría de los legisladores europeos que entreviste y visite; máxime, su vocación y dedicación al derecho parlamentario; conductas muy respetables que se contraponen con mis anhelos de que algún día México pudiese contar, si no con todos, con parlamentarios que estén a la altura de la realidad que hoy vivimos. Por ello, creo que no equivoqué mi decisión. Y además, debo aclarar que la finalidad del presente estudio es aportar al debate nacional aquellos elementos sustanciales para que los diputados (federales y locales) y senadores de México y todos aquellos que anhelan representar a nuestro cuenten con herramientas de profesionalización para el desarrollo de la actividad legislativa.

Por otro lado, el interés que despertó en mí estudiar un tema que en México poco o casi nada se ha estudiado con profundidad y rigor jurídico. Si acaso algunas líneas se han escrito, pero muy al margen de nuestras ambiciones y además, los múltiples cambios en el interior el Congreso Mexicano que se vienen presentando desde hace más de 13 años en que la pluralidad parlamentaria es una realidad en México, me animó a actualizar algunas partes del trabajo y presentarlo para su publicación en mi país.

En un primer alcance, este trabajo pretendía ser un estudio del comportamiento de los legisladores y sus responsabilidades frente al electorado y frente a su partido, pero al percatarme que su verdadera responsabilidad se encuentra en la labor legislativa diaria que se ejerce como

parte de un grupo parlamentario, que tiene sus normas, reglas y que la individualidad del legislador mexicano poco puede frente a la fuerza política que tiene un grupo parlamentario; por ello una primera propuesta es la urgente necesidad de incluir entre otras muchas cosas, la figura del Grupo Parlamentario Mixto en el sistema mexicano.

Para su mejor comprensión, este trabajo se ha dividido en tres partes. Una primera, la que corresponde al derecho constitucional europeo en la que nos concentramos en el estudio del origen histórico de las primeras agrupaciones de legisladores en las asambleas parlamentarias, analizando de manera particular los grupos parlamentarios en países como Italia, Francia, Alemania, y desde luego, España. En este apartado he agregado el estudio de los grupos parlamentarios en los Estados Unidos de Norteamérica, pues al ser países vecinos amerita el análisis. La doctrina y el derecho comparado han sido de gran apoyo, toda vez que nos ha permitido alcanzar una visión más amplia de la realidad de los grupos parlamentarios y hemos podido apreciar diferencias y semejanzas. Nos adentramos en la investigación y el tratamiento particular que la reglamentación parlamentaria en Europa le dan a la figura del Grupo Mixto (misma que en México no existe) y finalizando con un estudio respecto a la disciplina parlamentaria que, hoy más que nunca, está vigente en el parlamentarismo europeo.

La naturaleza jurídica de los Grupos Parlamentarios es un tema que se aborda desde los múltiples puntos de vista que la doctrina europea ha desarrollado a través del tiempo; la complejidad del tema nos representó un reto toda vez que la cantidad y calidad de los elementos que dan origen a los grupos e intentan aproximarse a su naturaleza jurídica son escasos y la gran mayoría de ideas están plasmadas en los diversos Reglamentos Parlamentarios. Finalmente, el hecho de que ni la dogmática jurídica alemana, ni la italiana, ni la española hayan llegado a una conclusión unánime en la investigación de cuál es la naturaleza jurídica idónea de los Grupos Parlamentarios, es significativo de la complejidad del tema.

El último capítulo de la primera parte versa sobre los grupos parlamentarios (políticos) del Parlamento Europeo, cuya figura es en la actualidad de una importancia vital toda vez que la composición del actual Parlamento Europeo permite que diversas y contrastantes ideologías políticas estén representadas a su interior y gozando de un tratamiento muy similar al de los Parlamentos de los países miembros de la Unión Europea.

La segunda parte, está dedicada al estudio profundo sobre los Grupos Parlamentarios en el ordenamiento jurídico constitucional mexicano, cuya aparición en la escena parlamentaria a partir de una reforma constitucional de 1977, ha permitido que a sus casi 33 años, nos encontremos frente al gran reto de modificar y adecuar el marco normativo que permita a los Grupos Parlamentarios en México, verdaderamente ser los actores principales al interior de las Cámaras en nuestro país. El esfuerzo por demostrar que los Grupos Parlamentarios son propios de la vida interna de las Cámaras y de los partidos políticos realzó el interés por este tema en particular.

En mi opinión, en México poca atención se ha prestado al tema que nos ocupa, empero, desde 1997, la nueva realidad al interior del Congreso Mexicano – ningún partido político alcanzó la mayoría requerida para gobernar por sí solo las Cámaras- , propició que se comenzara a escribir acerca del funcionamiento interno, de la composición, de las prerrogativas y obligaciones de los legisladores mexicanos, pero nada sobre los grupos parlamentarios.

Cuanto más profundizaba en el análisis de cuestiones como la naturaleza jurídica de los grupos, su funcionalidad y operatividad al interior del Congreso Mexicano, sus relaciones con los partidos políticos a los que representan, su capacidad de trabajo independiente, más me daba cuenta de la imperiosa necesidad de alcanzar una visión global sobre el tema y encontrar elementos y argumentos para defender la presente tesis doctoral.

De gran ayuda resultó el que en Septiembre de 2010 y en Enero de 2011, respectivamente, el Senado de la República y la Cámara de Diputados

entraran en vigor los nuevo Reglamentos de éstos; sin embargo, la tareas será ahora el observar su correcta aplicación y respeto de los grupos parlamentarios al respecto.

El análisis de los Grupos Parlamentarios en los Reglamentos Internos de cada grupo en las diversas legislaturas del Congreso Mexicano, incluyendo la actual (2009-2012), han aportado mucha información ya que hemos podido profundizar, analizar y confrontar a un grupo parlamentario con otro. Nada más real que las marcadas diferencias que hemos encontrado y que se analizan a detalle, sobretodo, al analizar los derechos y obligaciones de los miembros de los distintos grupos parlamentarios de la actual LXI Legislatura del Congreso Mexicano.

El trabajo está estructurado de tal manera que la figura central son los grupos parlamentarios, sin embargo, el análisis de diversos elementos estructurales y variables al interior del Congreso Mexicano han resultado muy valiosos para la comprensión del presente trabajo.

La Tercera Parte corresponde a los denominados *Addendums* con información relativa a estadísticas esenciales y propias del Congreso Mexicano, la conformación de los Grupos Parlamentarios en la Cámara de Diputados desde su constitucionalización, la integración y referencias normativas e integración plural de los grupos parlamentarios en los Congresos Locales en México y las agrupaciones parlamentarias en las Asambleas del mundo. Lo anterior es resultado de la investigación personal realizada a través del tiempo.

Quiero resaltar que los errores y deficiencias que este trabajo pueda contener son responsabilidad exclusivamente mía, todos mis maestros, compañeros y demás involucrados en su revisión y lectura aportaron elementos de mucha importancia, corrigiendo cualquier error, que repito, solo son imputables a mi persona.

Antes de terminar esta nota, quiero dedicar algunas líneas a otorgar el reconocimiento que merecen todos aquellos involucrados en que éste trabajo sea una realidad; resulta evidente que una sola persona no puede por sí solo materializar un trabajo como el que se presenta y por ello en una doble estrategia lo haré en primer término en España donde se originó todo y posteriormente en México en dónde culminó.

En España, mi primer agradecimiento, a la Doctora y amiga, Asunción García Martínez, quien al haber dirigido de manera acertada y puntual lo que fue mi tesis doctoral, me enseñó e involucró en la dinámica de hacer una investigación tan enriquecedora como compleja. En su momento, el trabajo requirió y demandó paciencia, apoyo y congruencia y ella lo aportó en todo momento. A Don José Luis Gutiérrez Ramírez de Arellano, quien con su sabiduría y permanente interés en este proyecto y en mi persona, hizo que mi estancia en Madrid fuera por demás placentera y productiva, sin él y sin su incondicional apoyo hubiese resultado imposible. A Javier Duarte de Ochoa y su esposa Karime quienes juntos compartimos grandes experiencias en Madrid, en todo momento conte con su apoyo y amistad.

En México, a mi familia, quienes cerca o lejos, siempre apoyan cada empresa que comienzo y ahora no es la excepción. Gracias a todos Ustedes. A Don Rodolfo Vargas Alvarez por ser mi ejemplo de vida. A Don Víctor Haddad Haddad, quien con su guía, me ha permitido comprender cuál es el camino a seguir para ser feliz y exitoso. A la familia Pimentel Gutiérrez por el incondicional apoyo mi trabajo. Al Diputado Federal Jesús Ramírez Rangel por su respaldo para la publicación del presente libro y a todos los diputados y colaboradores integrantes del Consejo Editorial de la Cámara de Diputados de la LXI Legislatura por sus comentarios y sugerencias para el mejoramiento del presente trabajo; al Doctor Miguel Carbonell Sanchez por sus aportaciones a mi investigación. Al Doctor Fidel Herrera Beltrán (Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz 2004-2010); primero por su amistad, y segundo por su colaboración en el Prólogo de la presente obra.

BERNARDO ÁLVAREZ DEL CASTILLO VARGAS

Finalmente una última dedicatoria personal y por demás significativa, a quien vio nacer este proyecto cuando solo era un anhelo y que hoy al leer estas líneas deseo haga suya la satisfacción y orgullo de ver terminada esta obra y por creer en mí; a Vanessa Lavín Pimentel, quien junto con Paulina y Bernardo me han dado todo un mundo en que creer y luchar, sin su apoyo y amor, sería inútil cualquier proyecto. Gracias por siempre. Con todo el amor.

PRÓLOGO

Cuando el Dr. Bernardo Álvarez del Castillo Vargas me hizo el honor de invitarme a escribir el prólogo de esta obra, tuve dos certezas inmediatas: la primera, que se trataba de un trabajo de excelencia académica avalado por su probidad intelectual como abogado y estudioso del Derecho; la segunda, que la motivación del Dr. Álvarez del Castillo para hacerme esta distinción, más allá de nuestra sincera amistad, es su conocimiento de lo apasionantes que son para mí los temas relacionados con la actividad parlamentaria, con la cual he tenido la oportunidad de servir a mi país como diputado federal en cuatro ocasiones y Senador de la República.

Debo reconocer que al leer esta obra múltiples recuerdos vinieron a mi mente, particularmente la primera ocasión que fui electo legislador federal por Cosamaloapan, Veracruz, para formar parte de la XLIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, cuando después del fragor de la campaña política y superada la primera sensación de gran satisfacción y de enorme compromiso, comprendí a cabalidad la enorme responsabilidad que implica ser “representante popular”.

Desde aquél momento fui asumiéndome como un activo permanente de los procesos internos del sistema legislativo e impulsor de sus cambios, aquellos que a la luz de los años han posicionado al Congreso como el centro

gravitacional del escenario político nacional, como la caja de resonancia de las demandas populares y el único espacio donde se define el rumbo de la nación y yace el futuro de las próximas generaciones. De ahí la importancia de estudios como los que el lector tiene en las manos, que permiten conocer a profundidad al Congreso, sus estructuras, procesos, actores y órganos fundamentales como son, en este caso, los grupos parlamentarios, para hacer del legislativo un poder con poder real.

La constitucionalización de las agrupaciones de legisladores al interior de las Cámaras federales que integran el Congreso de la Unión —denominados también “fracciones parlamentarias” o “grupos legislativos” o “grupos parlamentarios” — es relativamente reciente en nuestro país, pues se origina con la trascendental Reforma Política de 1977, que además de ampliar los espacios a la pluralidad de ideas dentro del Congreso Mexicano, especificó la labor de los partidos políticos nacionales definiéndolos como “instituciones de interés público” promotoras de la participación del pueblo en la vía democrática y como “organizaciones de ciudadanos” encargados de hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo a los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal libre, secreto y directo.

De ahí la oportunidad y valor de un estudio como el que nos presenta el Dr. Álvarez del Castillo, único en su género no sólo por el contenido de su investigación de carácter comparativa, sino también por el manejo de conceptos clave y éticos como la “disciplina parlamentaria”.

Sería un error pensar que la pertenencia a un mismo partido es razón única y, sobre todo, suficiente para lograr la afinidad ideológica y permanencia dentro de un grupo parlamentario; esto es particularmente complejo en un Partido que como el PRI, tiene una conformación amplia, proveniente de su origen popular, que aspira a lograr la mayor representatividad social, no sólo por el número de legisladores, sino fundamentalmente por la heterogénea composición de estos.

Es cierto que, como bien lo apunta el Dr. Álvarez del Castillo, la disciplina es uno de los valores que dan sentido y unidad a los grupos parlamentarios, pero también lo es el hecho de que, en mi experiencia personal, la gran mayoría de los representantes populares, preserva su compromiso social y, en esa medida, procura que su actuación responda a las expectativas de quienes, con su voto, le otorgaron esa capacidad, lo que se traduce en posiciones diversas y muchas veces encontradas entre los legisladores, incluso del mismo grupo parlamentario.

En la práctica, la necesidad de atender las prioridades del trabajo legislativo, la importancia de no pulverizar las posiciones, sino por el contrario de construir consensos, obligan a entender que la representatividad más que una encomienda personal, debe ser asumida como un compromiso con las grandes aspiraciones y como un compromiso que cotidianamente se debe traducir en resultados legislativos, muchos de los cuales, a pesar de su indudable utilidad y de su contribución a la formación de un cuerpo jurídico más eficiente y moderno, no pesan en el ánimo social y por lo tanto, son menospreciados en la evaluación colectiva que en gran medida se conforma a partir de lo que ocurre en el pleno.

En este sentido, aunque no trasciende a la sociedad, cada posición sobre un tema o proyecto en particular manifestada por un grupo parlamentario, suele ser el producto de un intenso trabajo de discusión y análisis, en el que se ponderan múltiples factores y se evalúan las consecuencias, desde las perspectivas de legisladores tanto en lo individual como grupalmente; de igual manera se sopesan las posiciones de otros grupos parlamentarios y se hace un importante trabajo de cabildeo dirigido a construir consensos, particularmente sobre los aspectos relevantes de cada caso.

Respecto de este último aspecto, vale referirnos al concepto de "grupos parlamentarios mixtos" que el doctor Álvarez del Castillo contempla en su trabajo y que de manera lúcida y racional propone como medio para hacer más eficiente el trabajo legislativo, el cual es mucho más que el esgrima que se da en los debates plenarios o de las comisiones y que la aritmética siempre

dinámica en la composición de fuerzas políticas, es una labor incesante de diálogo, es un esfuerzo permanente de evaluación y análisis compartido, que reclama desarrollar la sensibilidad política para dirigir los esfuerzos hacia los actores que pueden llevarnos al consenso o bien, para identificar a quienes son el principal obstáculo.

Asimismo, debo reconocer que a lo largo de mi carrera legislativa he tenido la enorme fortuna de compartir esta responsabilidad con legisladores que hacen de su actuación una obra de arte, por la fineza con la que se conducen, por la invariable congruencia y consistencia de sus posiciones y por la solidez de su compromiso social. Gracias a ellos, los consensos se alcanzan con los menores costos políticos, las decisiones tienen no sólo el peso de la ley sino la fuerza que da la legitimidad y son factor de unidad al interior no sólo de sus grupos parlamentarios sino de toda la legislatura.

Al lado de estos congresistas comprendí la diferencia entre ser un contendiente político y un enemigo político; el primero enaltece la actividad política, reconoce el valor de las propuestas independientemente de su origen y siempre tiene presentes sus principios éticos y su compromiso social; en tanto que el segundo pervierte el sentido de los trabajos, convirtiéndose en un obstáculo para ellos y, en sus afanes protagónicos, no valora la importancia de preservar la imagen pública de legisladores y legislatura.

Bajo estas consideraciones, desde mi perspectiva personal, la introducción de la opción de los grupos parlamentarios mixtos reclama un nivel de cultura política que haya desterrado el vituperio, la descalificación y la incongruencia como medios no para construir, sino para obstaculizar los trabajos legislativos. Ahora bien, la construcción de esta cultura política recae tanto en los partidos políticos, como en los propios legisladores. Los primeros deben ser capaces imponer disciplina sin afectar la diversidad política, ni menoscabar las libertades de sus miembros, los segundos deben comprometerse con un proceso de formación integral como legisladores, evitando que la improvisación y la frivolidad pesen más que el conocimiento y la objetividad.

Una cultura política fuerte y compartida fortalecerá y hará más eficiente la formulación de las posiciones de los grupos parlamentarios, dándoles mayor consistencia y peso político y por la otra, enriquecerá las posibilidades de trabajo y cooperación entre los grupos, abriéndole camino a alternativas como los grupos mixtos, ya sean coyunturales o permanentes, propuestas que sólo pueden ser avaladas por la experiencia en la materia, de la cual es poseedor el autor, a quien conocí durante la LVII Legislatura al desempeñarse como asesor de la Presidencia de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados; formación que se consolidó durante la LVIII y LIX Legislatura del Congreso de la Unión, al volverse mi colaborador durante mi cargo como Senador por Veracruz electo por mayoría relativa.

Por todo lo anterior, resulta de vital importancia promover la difusión de trabajos que, como el que nos ocupa, nos permiten entender y reflexionar sobre aspectos vitales de la actividad legislativa, nos ofrecen una visión racional y objetiva sobre sus fortalezas y nos permiten conocer algunas de las propuestas tendientes a fortalecer el trabajo del Poder Legislativo, como es el caso del viejo anhelo que cada una de las dos cámaras del Congreso de la Unión contara con su propio reglamento, afán que se ha vuelto una realidad desde el 1 de septiembre de 2010 en el Senado y el 1 de enero de 2011 con lo que respecta a la Cámara de Diputados. De esta forma, al propiciar un conocimiento extendido sobre la razón de muchas prácticas y decisiones en la conducción de los trabajos legislativos, la sociedad dispone de la información necesaria para valorar con justicia y objetividad el desempeño de los legisladores, de los grupos parlamentarios y del conjunto legislativo.

Mucho me complace la presentación de este libro excepcional.

Dr. Fidel Herrera Beltrán

Abril de 2011

PRIMERA PARTE

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS
EN LA DOCTRINA DEL DERECHO
CONSTITUCIONAL EUROPEO

CAPÍTULO PRIMERO

EL GRUPO PARLAMENTARIO

Concepto

Aproximarnos a un concepto sobre los grupos parlamentarios, requiere en primer término de su ubicación en el panorama constitucional y parlamentario desde su primer aparición. Encontramos los precedentes de los grupos parlamentarios en su nacimiento como agrupaciones de parlamentarios al interior de las Asambleas, con una acción común, sin alguna ideología necesariamente definida y asumiendo funciones y actividades de trabajo de forma más o menos esporádica. Lo anterior lo establecemos como punto de partida para aproximarnos a un concepto aceptable de lo que es un grupo parlamentario.

La multiplicidad de interpretaciones sobre el concepto de grupo parlamentario es la regla general a la que nos enfrentamos en la búsqueda de una aproximación doctrinal. Cuando se intenta escoger una noción adecuada de grupo parlamentario se tropieza con su ambivalencia esencial.²

² JOSÉ MARÍA MORALES ARROYO, *La Posición Jurídica de los sujetos colectivos en el Parlamento de Andalucía*, I Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, p. 1137-1139.

A pesar de la complejidad del tema, uno de los primeros intentos lo realizó el francés WALINE, para quien los grupos parlamentarios son: “la reunión en el seno de una Asamblea parlamentaria, y según las reglas establecidas por el Reglamento de ésta, de un cierto número de elegidos que, teniendo en común un cierto ideal político, tratan de dar soluciones concurrentes a los diferentes problemas del momento”³.

En un primer alcance, deducimos de la definición anterior que los elementos que integran a un grupo parlamentarios son: una Asamblea en dónde se constituyen; un Reglamento interior, identidad ideológica de los parlamentarios, y la consecución de soluciones a los problemas cotidianos de la Cámara. Sin embargo, conforme nos adentramos al estudio que nos ocupa, veremos que dicha definición carece de algunos elementos sustanciales para poder aceptarla del todo.

Dentro de la doctrina italiana, el profesor RESCIGNO considera que: “por grupo parlamentario se entiende normalmente la unión de los miembros de una Cámara del Parlamento perteneciente al mismo partido que se constituyen en una unidad política con una organización estable y una disciplina constante de grupo”⁴.

Una segunda aproximación conceptual en la doctrina italiana, es la que ofrece DI CIOLLO⁵, cuando afirma que los grupos parlamentarios son organizaciones estables de senadores o diputados pertenecientes al mismo partido, o que profesan la misma ideología política, y provistos de una sólida disciplina.

A primera vista, parecería que dichos conceptos están completos si los reunimos en una sola definición. La verdad es que dichas aseveraciones no resultan ser exactas una vez que las confrontamos con la realidad parlamentaria de los grupos. Deja afuera a los grupos parlamentarios que no

³ JEAN WALINE, *Les groupes parlementaires en France*, Revue Française du Droit Public, Paris, núm. 6, 1961, p. 1173.

⁴ GIUSEPPE UGO RESCIGNO, *Gruppi parlamentari*, Enciclopedia del Diritto XIX, Giuffré, Milán, 1979, p. 779.

⁵ VITTORIO DI CIOLLO, *Il Diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffré, Milán, 1987, p. 261.

están vinculados con algún partido político, o en su defecto se corresponden con más de uno. Sin embargo, WALINE parece hacerlo al estudiar la situación de aquellos partidos que no logran constituir un grupo parlamentario al no alcanzar el mínimo de diputados o senadores requerido por los reglamentos parlamentarios.⁶

Así las cosas, los grupos parlamentarios aparecen en el escenario político como una pluralidad de sujetos ideológicamente afines (con la salvedad de los grupos mixtos), que se organizan para actuar en el seno del partido como órgano constitucional.

En la doctrina española, diversos autores han contribuido de manera particular al tema que nos ocupa. Sin duda, el profesor GARCÍA-PELAYO, acierta eficazmente al establecer que: "los grupos son la expresión de los exponentes de parlamentarios de los partidos y no entre personas y que, por consiguiente, la expresión de la voluntad popular son más los partidos que los individuos comprendidos en sus listas. Consecuencia de ello es que los grupos parlamentarios sean, a la vez, componentes orgánicos del Parlamento y subunidades de la organización de los partidos, dicho de otro modo, constituyen una penetración de la organización del partido en la estructura del Parlamento"⁷.

DE ESTEBAN y LÓPEZ GUERRA, definen a los grupos parlamentarios como "agrupaciones de parlamentarios, reglamentariamente reconocidos y regulados, que se forman (salvo el Grupo Mixto), en función de la afinidad e ideológica de los miembros que forman el Grupo y que tienen por objeto la representación en la Cámara de una línea política e ideológica determinada (comúnmente, de un partido político), la existencia y coordinación de labores parlamentarias de los miembros del grupo y la simplificación y organización de la actividad parlamentaria"⁸.

⁶ JEAN WALINE, *Les groupes parlementaires en France*, op. cit., p. 1176.

⁷ MANUEL GARCÍA-PELAYO, *El Estado de partidos*, Madrid, 1986, p. 93 y 94.

⁸ JORGE DE ESTEBAN ALONSO y LUIS LÓPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, vol. II, Barcelona, 1982, p. 110.

En este caso, los autores mencionados optan por calificar al grupo parlamentario como una asociación privada investida de funciones públicas. Luego entonces, los grupos “aparecen como organizaciones voluntarias que se forman en el interior de las Cámaras”⁹; y la obligatoriedad de la adscripción a un grupo “tendrá un mero objetivo práctico: la simplificación del trabajo parlamentario”¹⁰.

Este primer acercamiento a la realidad de los grupos parlamentarios dentro de la doctrina española, aunque no podemos considerarla completa pues no abarca la totalidad de componentes que en nuestro entender debe contener un concepto amplio sobre los grupos, deja entrever la dificultad de hallar un concepto único de grupo parlamentario dada la necesidad de hacer compatibles diversos aspectos como serían: las relaciones de dependencia que hay entre el partido y el grupo; las posibles relaciones de disciplina entre ambos¹¹; el funcionamiento del grupo como elemento clave en los Parlamentos modernos; la indiscutible autonomía reconocida por los reglamentos parlamentarios sobre los grupos, o el ejercicio individual por los parlamentarios de su función en los términos garantizados por la norma fundamental y los Reglamentos.

De manera más precisa, TORRES DEL MORAL afirmó en su momento que “los grupos parlamentarios son la unión de ciertos miembros de la Cámara que pertenecen a un mismo partido y actúan en aquella con organización y disciplina estables”¹². El profesor español define jurídicamente a los grupos parlamentarios atribuyéndoles las características de las asociaciones privadas investidas de funciones públicas, a lo que agrega otro autor que: “la

⁹ ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ y MARTÍN Ma. RAZQUÍN LIZÁRRAGA, *Notas sobre la calificación jurídica de los grupos parlamentarios como asociaciones de derecho privado*, I Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, p. 1072.

¹⁰ *Idem*, p. 1073.

¹¹ ÁNGEL L. SANZ PÉREZ, *La naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios. Una aproximación al proceso de juridificación de los grupos parlamentarios*, Anuario de Derecho Parlamentario, Corts Valencianes, Valencia, núm. 10 (extraordinario), 2001, p. 333.

¹² ANTONIO TORRES DEL MORAL, *Los Grupos parlamentarios*, Revista de Derecho Político, núm. 9, Madrid, 1981, p. 23.

voluntariedad de su origen (de la adscripción, no de estar o no dentro del grupo parlamentario), asimila a los grupos a las asociaciones”¹³.

El profesor TORRES DEL MORAL siguiendo la línea de estudio del italiano RESCIGNO¹⁴ reconoce la indefectible relación partidista del grupo y la organización interna y de disciplina que debe permear a la institución denominada grupo parlamentario. Con lo anterior, entendemos reafirmado el vínculo de facto entre grupo parlamentario con el partido político, en este caso, gracias a la conducta que deben observar los miembros al interior del grupo.

Por su parte, y siempre en España, CARRO MARTÍNEZ ha señalado que “los grupos bien podrían ser definidos como las asociaciones en que se distribuyen e integran todos los miembros de una Cámara, según sus afinidades de partido o ideológicas para canalizar con unidad de voto y de portavocía, casi toda la actividad parlamentaria”¹⁵. En esta ocasión se intenta ir más allá de lo hasta el momento escrito, ya que la inclusión del tema de la unidad del voto es muestra clara de que conforme el tiempo avanza, la doctrina también lo hace, al presentar, cada vez, definiciones más específicas al respecto.¹⁶

Finalizando con la doctrina española, el profesor SANTAOLALLA LÓPEZ define a los grupos parlamentarios como: “asociaciones privadas que ejercitan funciones públicas, pero, hoy por hoy, asociaciones o uniones de hecho sin personalidad expresamente reconocidas y de carácter transitorio”¹⁷. Sin duda, la definición anterior hace hincapié en matices propios de la juridificación de los grupos, por lo que, a continuación, considero oportuno

¹³ ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ y RAZQUÍN LIZÁRRAGA, *Notas sobre la calificación...*, op. cit., p. 1073, el agregado es nuestro.

¹⁴ PIETRO RESIGNO, *L'attività di diritto privato dei Gruppi parlamentari*, Giurisprudenza Costituzionale, 1961.

¹⁵ ANTONIO CARRO MARTINEZ, *Los Grupos parlamentarios*, Revista de las Cortes Generales, núm. 7, Madrid, 1989, p. 7.

¹⁶ No obstante, existen autores, que resumen sin mayores complicaciones y de manera breve lo que debemos entender como grupo parlamentario, tal es el caso de la profesora MARÍA del CORO CILLÁN GARCÍA, *Los Grupos Parlamentarios*, I Jornadas de Derecho Parlamentario, Madrid, 1985, p. 1198, al señalar que: “podría decirse que un grupo parlamentario es el conjunto de diputados, que se comportan políticamente como una unidad en el seno de una Asamblea parlamentaria”.

¹⁷ FERNANDO SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho Parlamentario Español*, Madrid, 1990, p. 174.

detenernos en este punto. Finaliza el profesor español señalando que los grupos parlamentarios deben ser considerados como importantes órganos de apoyo a la institución parlamentaria.¹⁸ A lo que agrega TORRES DEL MORAL: “estos grupos, en tanto que nacen más en la práctica parlamentaria que de la doctrina, responden a un concepto sin perfiles definidos, pero lo que resulta indudable, es que son en la actualidad los únicos sujetos con plena capacidad en la actividad parlamentaria”.¹⁹

A lo largo de la presente investigación, y en el intento de definir a un grupo parlamentario, estamos ciertos en que los grupos parlamentarios son la manifestación viva de los partidos políticos al interior de las asambleas deliberativas²⁰ que a su vez resultan el máximo órgano de representación popular que hoy en día conocemos; me atrevo a sostener lo anterior, toda vez que los grupos parlamentarios recogen, en sus relaciones de poder, la representación a escala de los diversos conflictos políticos que se presentan en diversos sectores de la sociedad. Coincidimos con SEPÚLVEDA²¹ al enfatizar que la vida política no se circunscribe a los partidos políticos y por eso, en *pro* de la representación política, el multipartidismo resulta siempre una mejor opción para el electorado.

Sin embargo, situado ante la necesidad de definir y ubicar conceptualmente a los grupos parlamentarios, se limita, como tantos otros estudios de las instituciones del Parlamento moderno, a constatar su importancia en el funcionamiento de las Cámaras, aunque, sin dejar de observar que los Reglamentos parlamentarios reflejan someramente su inevitable y potencial influencia.

¹⁸ FERNANDO SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho Parlamentario Español*, op. cit., p. 140.

¹⁹ ANTONIO TORRES DEL MORAL, *Los Grupos parlamentarios*, op. cit., p. 8.

²⁰ Por su parte, CECILIA MORA-DONATTO, establece con acierto que: “En la actualidad los grupos parlamentarios son la traducción parlamentaria de los partidos políticos. *Temas Selectos de Derecho Parlamentario*, Porrúa, universidad Anáhuac del Sur, México, 2001.

²¹ RICARDO SEPÚLVEDA IGUÍNIZ, *Derecho Parlamentario Constitucional Mexicano*, Editorial Themis, 1999, p. 171.

Más aún, debemos considerar a los grupos parlamentarios como elementos clave del órgano representativo del Estado; son instituciones necesarias de la vida constitucional, puesto que son los que dirigen y facilitan el desenvolvimiento técnico de las labores parlamentarias, siendo los verdaderos foros de posicionamiento político y de formación de alternativas²².

Los grupos parlamentarios aparecen en la mayor parte de los parlamentos contemporáneos, sin duda, son quienes protagonizan el quehacer parlamentario al interior de las cámaras pues en la gran mayoría de las asambleas del mundo, están integrados por un conjunto de parlamentarios vinculados ideológica y políticamente con el fin de facilitar y agilizar las actividades parlamentarias.

Además, lo cierto es que la realidad de los grupos parlamentarios está plasmada en los Reglamentos de las Cámaras. Así mismo, en ellos se establece las condiciones para su creación, se detallan sus competencias dentro del marco estrictamente parlamentario, sin añadirse ningún otro dato que pueda servirnos para profundizar en su situación en el ordenamiento jurídico estatal.²³ Ante criterio anterior, cabría preguntarnos: ¿Hasta dónde puede llegar un Reglamento parlamentario? A lo que contestamos que éste no puede ni debe ser exhaustivo, resulta obvio que el Reglamento no puede regular la voluntad del legislador, solamente debe dar márgenes. Los Reglamentos regulan el mínimo, pero ¿acaso pueden llegar a más?

Por cuanto hace a nuestra investigación sobre los grupos parlamentarios, resulta que a lo largo de su historia, los reglamentos le han quitado funciones al parlamentario individual y las ha depositado en el grupo parlamentario. Luego entonces, inferimos como obvio que la realidad jurídica de los grupos parlamentarios ha cambiado gracias a la reglamentación interna de las Asambleas.

²²HANS SCHNEIDER, *El régimen parlamentario*, Manual de Derecho Constitucional, Madrid, 1996.

²³ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ, *Los Grupos parlamentarios*, op. cit., p. 290.

Ahora que, como ordenamiento jurídico, los Reglamentos suelen ser el resultado de la experiencia y práctica parlamentarias que conducen a la toma de decisiones consensuales de los grupos que participan en las tareas parlamentarias e incorporan esas prácticas en los Reglamentos.²⁴ La importancia de éstos es indudable, ya que de ellos depende el funcionamiento adecuado de los órganos colegiados que realizan su actividad en un ambiente de intereses diversos y encontrados, propios del pluralismo que caracteriza su integración, el cual refleja al interior de ellos la variada composición social de las sociedades contemporáneas.

Para concluir y proceder a proponer un concepto de grupo parlamentario, es preciso recalcar que la existencia de los grupos parlamentarios no es de reciente aparición (como abordaremos en el siguiente capítulo en el desarrollo histórico de esta figura parlamentaria), incluso tratándose de Asambleas relativamente homogéneas en su composición y afiliación partidista. La diferencia e importancia en los actuales grupos parlamentarios, creemos radica, sin duda, en la heterogeneidad de sus miembros con la cada vez mayor participación de los partidos políticos, que permite agrupar a todas las tendencias políticas de sus partidos siempre y cuando cumplan las formalidades y requisitos para constituir un grupo parlamentario.²⁵

El concepto de Grupo Parlamentario que se propone

En términos generales hoy por hoy no existe una definición homogénea que haya sido aceptada por la doctrina europea constitucional y parlamentaria sobre el concepto de grupo parlamentario. Si bien nos remitirnos a los textos constitucionales para encontrar una definición, la realidad nos demuestra

²⁴ FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 78.

²⁵ En la sección de ADDENDUMS de la presente investigación, hacemos referencia histórica de los diversos Grupos Parlamentarios en el Congreso Mexicano, y el lector podrá constatar el crecimiento de éstos en los últimos años. Actualmente (2009-2012) en la Cámara de Diputados del Congreso Mexicano existen 7 Grupos Parlamentarios, mientras que en el Senado de la República de México son 6.

que no la encontraremos allí. Sin embargo, la normativa reglamentaria de la mayoría de los Parlamentos continentales nos aproxima a una definición sin que al unísono sea cumplidamente aceptada.

Por tanto y es nuestra tesis, definir a los grupos parlamentarios como la unión de parlamentarios (diputados o senadores) con o sin una afinidad ideológica identificable y definida, pertenecientes o no a un mismo partido político, con una organización y disciplina interna, imprescindibles para el correcto funcionamiento de la actividad de la Cámara, al ser los auténticos protagonistas de la acción política al interior del máximo órgano representativo del Estado (Parlamento).

El porqué de nuestra definición atiende a diversos factores. El primero de ellos, debido a que generalmente se identifica a un grupo parlamentario con una afinidad ideológica definida y como la experiencia europea nos lo demuestra, el caso del Grupo Mixto rompe con ese esquema, de allí que consideramos oportuno el subrayar que no necesariamente se tiene que ser afín en lo ideológico para comprender lo que un grupo parlamentario es, independientemente que en México no se conciba la figura jurídica del Grupo Mixto.

En segundo término si en lo ideológico no hay obligación, creemos que el pertenecer a un mismo partido tampoco debe ser obligatorio, puesto que nuevamente, la realidad jurídica del Grupo Mixto nos demuestra lo contrario.

En tercer lugar, resulta insoslayable reconocer en nuestra definición la organización y disciplina interna del grupo parlamentario, toda vez que, como más adelante analizaremos, el comportamiento de los miembros de un grupo parlamentario se rige por los estos dos conceptos, el organizacional y el disciplinario.

Considero oportuno resaltar que la definición que se propone es el resultado de analizar las diferentes acepciones que se le han adjudicado a los grupos parlamentarios a través de la historia reciente, sin embargo para el caso del derecho parlamentario mexicano, nuestra propuesta rompe con el esquema

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

actual pues como hemos mencionado en párrafos anteriores en la legislación mexicana no hay cabida aún para los grupos parlamentarios mixtos y menos para obtener una curul en el Congreso sin pertenencia a partido político alguno.

Finalmente, acentuamos nuestra definición como punto final, al reconocer al grupo parlamentario, en su justa dimensión, como el auténtico protagonista de la acción parlamentaria.

CAPÍTULO SEGUNDO

**ORIGEN HISTÓRICO DEL
GRUPO PARLAMENTARIO**

Algunas Consideraciones

No resulta sencillo precisar históricamente la fecha en que aparecen los grupos parlamentarios en la esfera jurídica del derecho constitucional y parlamentario.²⁶

El profesor DUVERGER en su obra "*Los Partidos Políticos*"²⁷ al escribir sobre el origen electoral y parlamentario de los partidos políticos, nos abre una puerta a los estudiosos de los grupos parlamentarios para adentrarnos en su origen más remoto al señalar que: "...el mecanismo general (origen electoral) de esta génesis es muy simple: creación de los grupos parlamentarios en primer lugar..."²⁸. Gracias a lo anterior, entendemos como premisa de estudio de los grupos parlamentarios que éstos propician la formalización doctrinal de los partidos políticos. En otras palabras, antes de partidos políticos ya existían grupos parlamentarios.

²⁶ Ciertamente no nos referimos al momento de su constitucionalización, sino al momento en que comienza a existir algo parecido a lo que conocemos hoy en día como grupos parlamentarios.

²⁷ MAURICE DUVERGER, *Los Partidos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, 17ª reimpresión, México, 2001, p. 16 y s.s.

²⁸ *Idem*, p. 16.

Continúa el profesor francés: “*A priori*, parece que la comunidad de doctrinas políticas constituyera el motor esencial de la formación de los grupos parlamentarios.”²⁹ Como tendremos oportunidad de comprobar, los grupos parlamentarios existieron antes de que cualquier doctrina o normatividad los regulara. En algunos países, los primeros grupos parlamentarios fueron, grupos locales, de parlamentarios, que con el paso del tiempo fueron adquiriendo experiencia y desarrollando ideas a favor de las actividades legislativas.

A pesar de los grandes esfuerzos de la doctrina jurídica por establecer el momento exacto sobre el nacimiento de las primeras agrupaciones políticas, hoy en día no existe un criterio unánime al respecto. Sin embargo, gracias a la doctrina constitucional y parlamentaria europea, en su mayoría proveniente del Reino Unido, Francia, Italia, Alemania y España, podemos adentrarnos a cabalidad en el estudio que nos anima, el de los grupos parlamentarios.

Las Agrupaciones Políticas previas al Parlamento Liberal

El desarrollo histórico de los grupos parlamentarios debemos entenderlo como parte de la evolución del Parlamento Liberal. Así pues, comenzaremos nuestro estudio con matices históricos de la figura del Parlamento. Desde el punto de vista histórico hay que recordar que los Parlamentos tienen su origen en el Medievo³⁰, en que sus miembros o estamentos acudían a la convocatoria de la asamblea con un verdadero mandato imperativo.

²⁹ *Ibidem.*

³⁰El profesor francés LEON DUGUIT, entiende que en la Edad Media la idea de representación había desaparecido, no siendo posible encontrar los elementos del mandato representativo sino hasta el momento de constitución del Parlamento en Inglaterra, o hasta aquel otro, en Francia, en que se regularizó la institución de los Estados generales, como lo fue la reunión de los Estados Generales en Tours en 1484, LEON DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, II, 3ª ed., París, E. de Boccard, 1928, p.p. 640-641.

La estructura de los parlamentos medievales se caracterizaba por su carácter estamental, asentándose la representación en las técnicas propias del derecho privado, características del contrato de mandato. Este tipo de representación aparece perfectamente delimitada tanto en sus sujetos como en sus contenidos t extensión, como bien ha recordado el profesor DE VEGA.³¹ En relación con aquellos, el representante opera sólo en nombre de las personas, municipios o corporaciones que lo designaban, no como mandatario de la *universitas* del pueblo, representación esta última que tan sólo corresponde al monarca. En cuanto al contenido de la extensión de la representación, viene delimitado por las instrucciones que acotaban los márgenes dentro de los cuales el representante puede ejercer su mandato. Esta técnica de representación, que no es sino la propia de lo que se conoce como un mandato imperativo, perduraría por varios siglos, siendo finalmente sustituida por la del mandato representativo, que supone una radical mutación de los principios en que se asentaba aquélla.

Los Parlamentos medievales fueron fundamentalmente Cámaras que eran convocadas por la Corona para recabar fondos o recursos presupuestarios, y es evidente que las corporaciones y contribuyentes hilaban fino imponiendo condiciones y limitaciones a sus mandatarios³².

Para situar a las primeras agrupaciones que contaban con cierta afinidad ideológica (para la consecución de determinados fines u objetivos), y al mismo tiempo encabezados por un líder, es preciso remontarnos a la época de la polis griega, la Roma pre-imperial y sin duda alguna, durante la Edad Media.³³ Sin embargo, coincidimos con la doctrina existente en el sentido de

³¹ PEDRO DE VEGA, *Significado Constitucional de la representación política*, Revista de Estudios políticos, número 44 (nueva época), marzo-abril, p. 26.

³² Cf. ANTONIO CARRO MARTÍNEZ, *Los Grupos parlamentarios*, op. cit., p. 10; Continúa el autor señalando que: *la representación no implicaba entonces una confianza absoluta ni una delegación ilimitada de las villas, ciudades, y representantes en sus representados; muy al contrario, éstos recibían capítulos o poderes particulares, formales, escritos y congruentes con la convocatoria realizada.*

³³ A pesar del tardío reconocimiento de los grupos parlamentarios por los ordenamientos jurídicos de la doctrina constitucional y parlamentaria en general, "la ausencia de ese reconocimiento no significa, sin embargo, que entre los miembros de las Asambleas decimonónicas no se produjesen fenómenos colectivos de reunión o asociación cuyo fundamento último se encontraría en la existencia de determinadas afinida-

que estos antecedentes se presentan como muy remotos e indirectos como para ser comparados y analizados con respecto a los grupos parlamentarios que siglos después existirían.

Sin que la doctrina se haya referido al respecto, estoy convencido que las agrupaciones de parlamentarios existen desde el momento mismo en que éstos decidieron formar parte de una sede común, quizás un primer Parlamento Medieval. Sin duda alguna, su desarrollo funcional como agrupación dentro y fuera de una sede parlamentaria motivó su fortalecimiento como institución fundamental, evolucionando de tal manera que en el momento de enfrentarnos a los Parlamentos liberales, las agrupaciones de parlamentarios eran ya parte total de éstos. Al irse agrupando, creo yo que basaban en el típico principio del Estado liberal, según el cual los miembros integrantes del Parlamento representaban a todo el pueblo y no a una parte o sector de éste.³⁴

Ahora bien, los varios centenares de representantes que solían reunirse en el Parlamento, precisaban de una línea estructural que los vertebrara de alguna manera. En realidad, se trataba de una necesidad práctica frente a la teoría revolucionaria liberal contraria a toda organización intermedia entre el individuo y el Estado. Los grupos y organizaciones eran revolucionariamente proscritos en cuanto supusieran una sombra al dogmatismo individualista imperante.³⁵

Empero, al margen de lo dicho hasta el momento, debemos tener muy presente las referencias doctrinales en dos países claves para el constitucionalismo de Europa; nos referimos a Francia y Gran Bretaña, sin

des no necesariamente ideológicas", en: ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ, *Los Grupos parlamentarios, op. cit.*, p. 18.

³⁴ Merece la pena recordar que el derecho de asociación no fue reconocido en la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 26 de agosto de 1789, y esto no era un mero olvido, ya que se persiguieron los gremios, cofradías y a las asociaciones tradicionales, a través de normas específicas, como sería el caso de la Ley Le Chapelier de 1791.

³⁵ ANTONIO CARRO MARTÍNEZ, *Los Grupos parlamentarios, op. cit.*, p. 13.

dejar de resaltar que las primeras menciones encontradas, se relacionan más a los partidos políticos que a los grupos parlamentarios en sí.

Sin duda, la historia de los grupos parlamentarios va unida a la de los partidos políticos, aunque, como recientemente han señalado los profesores ALONSO DE ANTONIO³⁶, ambas figuras no pueden sin más equipararse, ya que su evolución sigue en bastante medida la misma tónica que para los partidos reflejara TRIEPEL en su ya conocida teoría sobre las distintas etapas del desarrollo histórico de los partidos políticos.³⁷ En un primer momento los grupos parlamentarios eran desconocidos e, incluso, se encontraban prohibidos.

Es claro que las tendencias, intereses y afinidades colectivas han existido desde siempre en las Asambleas parlamentarias, pero ciertamente de ello no podemos extraer automáticamente que se tratase de grupos parlamentarios tal y como los entendemos hoy en día. La funcionalidad de dichas agrupaciones en un inicio encontraba sustento en principios de facto pues no existía regulación normativa al respecto. Posteriormente, la situación cambiaría al convertirse en instituciones de *iure*. Dicho de otro modo, resulta fundamental para entender el desarrollo histórico de los grupos parlamentarios, el paso evolutivo que significó ser reconocidos por la normativa jurídica del momento.

Como se ha venido sosteniendo en algún sector de la doctrina, los precedentes de las primeras fracciones parlamentarias surgen con el constitucionalismo liberal, confundándose con los partidos políticos

³⁶ JOSÉ ANTONIO ALONSO DE ANTONIO y ÁNGEL LUIS ANTONIO DE ALONSO, *Derecho Parlamentario*, J. M. Bosch Editor, Barcelona, 2000, p. 96 y 97.

³⁷ El autor alemán Heinrich TRIEPEL, fijaba fundamentalmente su atención en los textos fundamentales: de una parte, que en el campo de los grupos ha tenido especial relevancia la existencia de los Reglamentos parlamentarios y su muy frecuente minuciosidad para regular las instituciones que se mueven en su seno..., y recientemente, se da un nuevo giro a la cuestión, de manera que los grupos y partidos son objeto de atención por el legislador ordinario cuando menos con un doble sentido u objetivo a saber: regular jurídicamente su financiación y asegurar con normas jurídicas también su presencia en los programas de los medios oficiales de comunicación social, sobretodo, de cara a la celebración de elecciones generales o locales; HEINRICH TRIEPEL, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlín, 1928, p. 228; citado por NICOLÁS PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, *Los Grupos parlamentarios*, Tecnos, Madrid, 1989, p. 55.

entonces embrionarios, en el momento en que las Cámaras representativas sustituyen a las asambleas estamentales propias del Antiguo Régimen.³⁸

Coincidimos con SAIZ ARNAIZ³⁹ en que la asociación entre partidos, Parlamento y sistema de gobierno, es el condicionante para la evolución de las primeras agrupaciones de componentes de las Cámaras hasta los grupos parlamentarios en el sentido técnico moderno del vocablo que conocemos hoy en día.

Nacidos de la práctica parlamentaria, reconocidos tardíamente y con frecuente resistencia por diversas Constituciones y Reglamentos parlamentarios, los grupos parlamentarios han dado vida a sus funciones y han podido crear verdaderas pautas de actuación que van más allá de lo expresamente legislado.⁴⁰ A decir del profesor RAMÍREZ, el tardío reconocimiento de los grupos parlamentarios en el campo de la legislación se debe, en gran parte, al también tardío reconocimiento de los partidos políticos⁴¹, lo que ha llevado al profesor italiano TOSI a sostener que: "El reconocimiento de los grupos en el Parlamento, representa uno de los testimonios más significativos de la adecuación de la estructura parlamentaria a los cambios que se suceden en el régimen político"⁴².

En la Gran Bretaña del siglo XVII, encontramos uno de los primeros escritos sobre los grupos parlamentarios, en la pluma de BULMER-THOMAS quien

³⁸ ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ, *Los Grupos parlamentarios, op. cit.*, p. 17-19; continúa el autor señalando que el concepto técnico moderno de fracción parlamentaria exige: su reconocimiento formal, normalmente en los Reglamentos de las Cámaras; la atribución, a dichos actores parlamentarios, de ciertas competencias en la actividad propia del órgano estatal en el que llevan a cabo sus funciones; su organización y funcionamiento internos de modo estable y continuado, y su relación con sujetos en principio foráneos a las Cámaras (fuerzas políticas).

³⁹ *Idem.*

⁴⁰ MANUEL RAMÍREZ, *Teoría y Práctica dentro del Grupo Parlamentario*, Revista de Estudios Políticos, Madrid, núm. 11, Julio-Agosto, 1979.

⁴¹ Diversos tratadistas coinciden en que el origen de la naturaleza jurídica de los Grupos parlamentarios y partidos políticos, se remonta al nacimiento de la ideología del parlamentarismo liberal, cuyo matiz principal se presenta en la desaparición del mandato imperativo de los diputados que representaban desde entonces a toda la Nación. Aunado a lo anterior, la coincidencia incide también en vincularlos (a los GP's) como conectores entre Partido y Parlamento.

⁴² SILVANO TOSI, *Diritto Parlamentare*, Giuffrè Editore, Milán, 1993, p. 118 y ss.

sostiene, sin ambages, que resulta más certero argumentar que el sistema de partidos nació en aquel significativo día de febrero de 1641 en que se propuso al Parlamento la abolición del Episcopado y las fracciones de aquel entonces permanecieron enfrentadas en la Cámara de los Comunes; continúa el autor señalando que el epígrafe anterior no es meramente en una materia incidental, “sino en el gran principio de acción que constituía una unión permanente entre aquellos que tomaban una parte u otra, (de la Cámara, gráficamente hablando)”⁴³.

En contra de dicha tesis, encontramos que CHARLOT⁴⁴ ha manifestado que los historiadores del Parlamento Inglés del siglo XIX parecen estar de acuerdo en fijar la fecha del nacimiento real de las primeras agrupaciones tras la segunda ley de reforma electoral en 1876.

A decir de GARCÍA GUERRERO⁴⁵, la aparición del primer grupo parlamentario debe situarse en la Gran Bretaña de la segunda mitad del siglo XVIII en aquella figura parlamentaria conocida como “*Parliamentary Party*”, cuya creación es anterior a la auténtica “*Party Organization*” que comienza a surgir con la Asociación Liberal de Birmingham, después de 1784.⁴⁶ Sin embargo, hasta el momento sigue resultando difícil establecer el año exacto del *Parliamentary Party* ya que algunos autores⁴⁷ lo sitúan dentro del Gobierno de Gabinete Inglés de 1714. Sin embargo, otros tratadistas de nuestra materia establecen que la clave para situar a los grupos parlamentarios se encuentra en la Reforma, con la división entre presbiterianos y

⁴³ BULMER THOMAS, IVOR, *The Growth of the British Party System*, vol. I, Baker Publishers, 2da. edición, 1967, p. 4.

⁴⁴ JEAN CHARLOT, *Los partidos políticos*, versión castellana de M. BARÁS y J. RODES, Barcelona, 1972, p. 23.

⁴⁵ JOSÉ LUIS GARCÍA GUERRERO, *Democracia representativa de partidos y Grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1996, p. 65 y ss.

⁴⁶ PAOLO BISCARETTI, *Derecho Constitucional*, versión castellana de Pablo LÚCAS VERDÚ, ed. Tecnos, Madrid, 1965, p. 271.

⁴⁷ GIUSEPPE FERRI, *Studi sui partiti politici*, ed. del Ateneo, Roma, 1950, quien a pesar de no considerar al *Parliamentary Party* como auténtico grupo parlamentario, coincide con las fechas señaladas; LORD ACTON, *The two party system in English History*, Oxford, en cita de ANTONIO GARCÍA GUERRERO, *Democracia Representativa...*, op. cit. p. 66.

episcopales que llevaron sus avenencias al Parlamento en forma de organización políticas afines.⁴⁸

Coincidimos con diversos autores en que ésta puede ser la tesis más plausible, con lo cual, el *Parliamentary Party* quedaría situado de manera cronológica en la segunda mitad del siglo XVII, durante el reinado de Carlos II.⁴⁹ El Primer Ministro Inglés de aquel entonces, el Conde de Clarendon, asumió el control del grupo a través de un agente parlamentario, conocido como *whip*.⁵⁰

El esquema inglés del *Parliamentary Party* giraba en torno a la distinción entre el Gobierno de Su Majestad y la Oposición de Su Majestad. Dicho esquema suele ser denominado: “sistema simple y brutal”, pero muy eficaz pues supone una gran agilidad de la actividad parlamentaria. Esta agilidad parlamentaria gira en torno del mencionado *whip*, reconocidos en 1872 como los miembros activos del *Parliamentary Party*, y que al mismo tiempo tenían la encomienda de ayudar al Speaker a formar la lista de los diputados para el uso de la palabra, lo que viene a ser en cierta medida un reconocimiento jurídico de los partidos y su incidencia en el funcionamiento parlamentario.⁵¹

Ampliando el párrafo anterior, recordamos que justo a comienzos del siglo XX, McGREGOR BURNS⁵² nos relata que: “El paso decisivo en el nacimiento del partido parlamentario laborista se produjo en febrero de 1900”. En una conferencia en Londres, los delegados socialistas y trade-unionistas, a efectos

⁴⁸ Tras el éxito electoral de la *National Liberal Federation* y tras vencer ciertas resistencias individuales a la disciplina de partido, nace formalmente la *National Union of Conservative and Constitutional Associations*, JOSÉ LUIS GARCÍA GUERRERO, *Democracia representativa...*, op. cit., p. 67. La doctrina mayoritaria sostiene que los partidos políticos aparecen en Gran Bretaña; no obstante, existen discrepancias al respecto. MONTESQUIEU los ubica en Alemania, MAURICE DUVERGER, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976, p. 11 y ss., sitúa su origen en los Estados Unidos, basándose en la creación de los primeros comités electorales y en la generalización de elecciones mediante sufragio universal para cubrir los gastos públicos.

⁴⁹ Más en concreto, los años a los que hacemos referencia se sitúan ente 1660 y 1679.

⁵⁰ En 1678, los dos partidos parlamentarios existentes asumen sus clásicos nombres de *Tories* y *Whips*.

⁵¹ ANTONIO TORRES DEL MORAL, *Los Grupos Parlamentarios*, op. cit., p. 27.

⁵² JAMES McGREGOR BURNS., *The Parliamentary Labor party in Great Britain*, *The American Political Science Review*, vol. XLIV, No. 4, dic. 1950, p. 855, 1950, la cita está tomada de NICOLÁS PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, *Los Grupos parlamentarios*, op. cit., p. 49.

de establecer la Comisión de Representación Laborista, aprobaron la resolución de K. Hardy en el sentido de que esta conferencia se pronunciaba a favor de establecer un diferenciado Grupo Laborista en el Parlamento, que tendría sus propios *whips* y decidiría acerca de su política.

Huelga decir que ya en esta época resultaba fundamental la organización parlamentaria, que en aquel entonces precedía a la existencia en sí mismo del partido político completamente constituido. Aunado a lo anterior, no omito mencionar la mutua influencia que partidos y grupos tenían, si se observa que por definición todo partido político aspira a tener una representación parlamentaria desde la que, a su vez, alcanzar el Gobierno.⁵³

Reforzando el primer párrafo, un último argumento lo encontramos con veracidad y acierto gracias al profesor italiano VERGOTTINI⁵⁴, al establecer que: "Los grupos en cuanto a tales no están reconocidos en el ámbito del Parlamento británico, asumiendo únicamente relevancia en las relaciones entre mayoría y oposición, y siempre por referencia a los respectivos partidos políticos"⁵⁵.

Finalmente, cuando el partido político moderno era ya una institución sólida, surge el Partido Laborista que se diferencia del resto de los británicos porque sus estatutos imponen a los candidatos tres condiciones: la aceptación preventiva del programa, que debe ser aprobado por el comité ejecutivo nacional; la integración en el *Labour Parliamentary Party*; y el compromiso de seguir las decisiones del grupo y partido.⁵⁶

⁵³ JAMES MCGREGOR BURNS, *The parliamentary party...*, op. cit., p. 855.

⁵⁴ GIUSEPPE DE VERGOTTINI, *Le funzioni delle assemblee parlamentari*, Bolonia, 1975, p. 129; en el mismo sentido, ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ, *Los Grupos parlamentarios*, op. cit., p. 18 y 19, estableciendo que a pesar de la tradición del "*Parliamentary Party*", éste no se menciona en ninguna ocasión en el Reglamento de la Cámara de los Comunes.

⁵⁵ VITTORIO DI CIOLO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milán, 1987, p. 272, quien además, sostiene que: "resulta imposible calificar como grupos parlamentarios a los primeros fenómenos colectivos de diputados y senadores".

⁵⁶ Se ha sostenido que la reunión de los Estados Generales de 1789 supuso el paso de la representación estatal a la ideológica, es decir la formalización de grupos ideológicos en el seno de una Cámara legislativa. El mejor ejemplo de lo anteriormente señalado lo encontramos cuando los primeros diputados franceses en 1789, comienzan a llegar a Versalles. Los legisladores de una misma región tendían a reunirse

El profesor francés DUVERGER explica con detalle que: ...”Los diputados bretones, que alquilan una sala de café y organizan reuniones regulares entre sí...Se dan cuenta entonces de que su comunidad de opinión no versa sólo sobre las cuestiones regionales, sino también sobre los problemas fundamentales de la política nacional. Tratan, pues, de adherirse a los diputados de otras provincias que participan de sus puntos de vista: así el “club bretón” toma el sesgo de grupo ideológico.”⁵⁷ Un proceso análogo, transformando a un grupo local en animador de una facción doctrinal, dará origen más tarde al club de los Girondinos.

Con ejemplos como los anteriores, podemos entender y coincidir con el profesor TORRES DEL MORAL, que desde entonces, los agrupamientos por opiniones se hicieron usuales y puede decirse sin escándalo que los grupos parlamentarios han nacido. Han nacido al menos en y para la práctica parlamentaria⁵⁸.

Las Agrupaciones en el Parlamento Liberal

Diversos autores⁵⁹ sitúan el origen y aparición de los primeros grupos parlamentarios en el siglo XIX. Para ser más precisos en 1848, en la Asamblea Nacional de Frankfurt en Alemania, dónde se habla por vez primera de grupos. Aunque en España el reconocimiento jurídico de los grupos parlamentarios no se produjera hasta la II República, TORRES DEL MORAL establece en el mismo documento⁶⁰ que la aparición del primer grupo parlamentario se había verificado en Francia.

para escapar a la impresión del aislamiento y a la par, elaborar la defensa de los intereses que los había llevado a convertirse en representantes del pueblo.

⁵⁷ MAURICE DUVERGER, *op. cit.*, p. 17. Continúa DUVERGER señalando que: *Cuando la Asamblea fue transferida de Versalles a París, el club tuvo que interrumpir sus sesiones y buscar un local. Esta vez, a falta de una sala de café, sus animadores alquilaron el refectorio de un convento. Con el nombre de éste debían entrar en la historia: casi todo el mundo lo olvidado al club bretón, pero ¿quién no conoce al de los Jacobinos?*

⁵⁸ ANTONIO TORRES DEL MORAL, *Los Grupos parlamentarios, op. cit.*, p. 24.

⁵⁹ Entre los que destacan: WOLF HAVENSCHILD en Alemania, JEAN WALINE en Francia y JAMES MCGREGOR en Gran Bretaña.

⁶⁰ ANTONIO TORRES DEL MORAL, *Los Grupos parlamentarios, op. cit.*, p. 26.

El mismo profesor continúa diciendo que, aunque en fechas avanzadas de la Revolución francesa se procura la extinción de los grupos parlamentarios, la disolución de la Asamblea Constituyente y la elección de la Asamblea legislativa no hizo sino afianzar aún más el proceso de consolidación de los grupos parlamentarios. Por encima de lo anterior, consideramos que todavía no existían verdaderos y legítimos grupos parlamentarios, ya que no contaban con el reconocimiento normativo en el Reglamento de la Cámara correspondiente.

La evolución del Parlamento que se va marcando a lo largo del siglo XIX refleja claramente su transformación desde la concepción del Parlamento individualista, derivada de la Revolución Francesa, en virtud de la cual cada diputado representa a la nación, lo que supondrá la organización del Parlamento sobre la base de la independencia de los diputados entre sí y los electores mismos. Esta concepción dará paso, aproximadamente a mediados del siglo XIX, a la del Parlamento organizado sobre la base de agrupaciones internas de parlamentarios, que se formarán en las Cámaras reflejando en ocasiones a partidos ya existentes y siendo en otras los núcleos iniciales de nuevas fuerzas políticas.⁶¹ Cabe destacar que sobre estas agrupaciones se irán organizando paulatinamente diversas funciones parlamentarias.

Dentro del siglo XIX destaca entre diversas opiniones, la afirmación del quizá mejor conocedor de los grupos parlamentarios en la República Federal Alemana, HAVENSCHILD, según el cual: "Desde 1848 las fracciones son las fuerzas decisorias en los parlamentos alemanes"⁶². Algún autor ha señalado con acierto que en aquellos primeros Parlamentos de la nueva era democrática, era imaginable su anarquía interna, únicamente remedada por liderazgos oratorios más o menos duraderos, pero siempre dentro de un individualismo tendente a la desorganización.⁶³

⁶¹ Cfr. MA. ASUNCIÓN GARCÍA MARTÍNEZ, *El procedimiento legislativo*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, p. 75-78.

⁶² WOLF-DIETER HAVENSCHILD, *Wesen und Rechtsnatur der parlamentarischen Fraktionen*, Berlín, Duncker-Humblot, 1968, p. 206, como hemos señalado, el homónimo alemán de grupo parlamentario es la certera voz *Fraktion*.

⁶³ ANTONIO CARRO MARTÍNEZ, *Los Grupos Parlamentarios*, op. cit., p. 13.

Aquellos diputados con ideas y afinidades comunes solían reunirse en diversos cafés de la ciudad, dando lugar a diversas agrupaciones de distinta orientación política que se diferenciaban por el respectivo lugar de reunión en el país germano. Para el año de 1865, los grupos parlamentarios de la Cámara prusiana habían adquirido tal importancia que podía condicionar con su poder el nombramiento de las comisiones parlamentarias.⁶⁴ No obstante, estas agrupaciones esporádicas y espontáneas, eran contrarias al individualismo imperante, y fue necesario el paso de muchos años para que los tipos asociativos fueran abriéndose paso en la sociedad y en la propia estructura interna de los parlamentos. Dicha actuación y ejercicio de poder tenía la finalidad de salvaguardar los intereses primarios del partido político, máxime en la formación de las comisiones dentro del órgano parlamentario. A decir de GATTI⁶⁵, ya desde 1848 las fuerzas que adoptan las decisiones en los parlamentos alemanes son los grupos.

Completando lo dicho hasta el momento, pero ahora desde la doctrina francesa, WALINE estima que durante la III República francesa “acaba la prehistoria de los grupos parlamentarios⁶⁶”, aunque la cita puede ser engañosa en cuanto a las fechas señaladas, ya que la III República francesa, como es bien conocido, prolongó su vigencia durante más de cuatro décadas del pasado siglo XX.

En España⁶⁷, a decir de TORRES DEL MORAL⁶⁸, en las Cortes de 1810, existían grupos poco definidos y con una parca organización, pero que ante determinadas situaciones políticas iban tomando decisiones, como fue al

⁶⁴ JOSÉ LUIS GARCÍA GUERRERO, *Democracia representativa...*, op. cit., p. 68.

⁶⁵ CESARE GATTI, *I gruppi parlamentari nella Germania occidentale e in Italia*, ed. Franco Angeli, Milán, 1986, p. 49-50.

⁶⁶ JEAN WALINE, *Les groupes parlementaires en France*, op. cit., p. 1177.

⁶⁷ Un exhaustivo y muy acertado estudio del desarrollo histórico de los Grupos Parlamentarios en España, se encuentra en: ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ, *Los Grupos parlamentarios*, op. cit., p. 20-74; el autor niega la aparición de los grupos en el siglo XIX y afirma que los pretendidos grupos son en realidad fenómenos de asociación colectiva.

⁶⁸ ANTONIO TORRES DEL MORAL, *Los Grupos parlamentarios*, op. cit., p. 26-28.

discutir la libertad de imprenta en que los diputados quedaron divididos en dos grupos, entonces denominados liberales y serviles.⁶⁹

Que las fuerzas políticas son ya en esta época algo cuyo juego en el seno de la Cámara es normalmente admitido, nos lo demuestran las numerosas declaraciones de pertenencia a tal o cual partido, o de adhesión a sus principios ideológicos que se contienen en los discursos de varios Presidentes del Congreso elegidos en estos años.⁷⁰

Una de las primeras agrupaciones parlamentarias, aparece con la Constitución de 1876. Se presentaba como Minoría de los Republicanos Federales, manteniendo relaciones con el partido Republicano, al participar regularmente y someter su actividad en las Cortes a la aprobación de la asamblea general del partido. El vínculo, restrictivo dicho sea de paso, entre partido y grupo parlamentario era una realidad, ya que el diputado al acceder a las Cortes se comprometía con su partido para rendir cuentas de su gestión y verificar el cumplimiento de las promesas efectuadas.

Los grupos parlamentarios que se constituyen básicamente en los Parlamentos actuales, no encuentran su pleno reconocimiento jurídico hasta hace algunas décadas. Como hemos podido constatar, en el siglo XIX se desconocen, sin perjuicio de que se fueran conformando de facto, al mismo tiempo que los partidos políticos de la época se fortalecían y consolidaban.

Señala CARRO⁷¹, que a su vez los partidos políticos van transformándose, de grupos de elite o de cuadros, en asociaciones representativas de masas de población (con afiliados y militantes), con lo que su poder se acrece, a la vez

⁶⁹ *Idem*, p. 27. Además, este tema lo ha desarrollado de manera exhaustiva Elías DÍAZ y Raúl MORODO, *Tendencias y grupos en las Cortes de Cádiz y en las de 1820*, Cuadernos Hispanoamericanos, núm 201, Madrid, septiembre, 1966, p. 651.

⁷⁰ Cfr. ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ, *Los Grupos parlamentarios*, *op. cit.*, nos recuerda el autor las intervenciones de Don Alejandro de Castro, Diario de Sesiones del Congreso, 5 de enero de 1865, p. 153 y de Martín Belda, Diario de Sesiones del Congreso, 30 de marzo de 1867, p. 7.

⁷¹ ANTONIO CARRO MARTÍNEZ, *Los Grupos parlamentarios*, *op. cit.*, p. 14.

que se hace viable que la organización parlamentaria interna se subordine y refleje el pluralismo partidista de la Nación.

El profesor José María MORALES⁷², defiende su tesis en la que considera la aparición de los grupos parlamentarios por la vía consuetudinaria durante la Restauración borbónica bajo la Constitución Española de 1876, ya que los grupos se presentarán como algo paralelo a los parlamentarios individuales, sin que lleguen a suplantarlos, lo que a nuestro parecer sería inconcebible en un parlamentarismo asentado sobre el mandato representativo y la prohibición del mandato imperativo.

En nuestra opinión, MORALES fundamenta su postura en que a lo largo de la Restauración borbónica es posible individualizar una concepción de los grupos en las Cámaras debido a que pueden encontrarse dos grandes bloques, la mayoría gubernamental y la oposición. Aún así, consideramos aventurado el considerar a dichos grupos como verdaderos grupos parlamentarios, en todo caso, y es nuestra opinión, éstos eran grupos de parlamentarios, que no necesariamente cumplen con los requisitos para ser considerados formalmente como grupos parlamentarios.

Para GARCÍA GUERRERO⁷³, nos encontramos frente a Parlamentos sin agrupaciones partidistas reconocidas jurídicamente, "En aquellas Asambleas no existían grupos parlamentarios, sino que fenómenos de agrupación colectiva y situaciones de admisión del hecho colectivo", por lo tanto y siguiendo dicha postura no podemos considerar como antecedente los Reglamentos parlamentarios del siglo XIX.

La doctrina española referente al estudio de los grupos parlamentarios, se ve fortalecida y cumplimentada gracias a la obra de PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI⁷⁴, quien acierta al señalar en una primera aproximación, que: "si bien en el siglo XIX encontramos un embrión de la existencia de los grupos

⁷² JOSÉ MARÍA MORALES ARROYO, *Los Grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.

⁷³ JOSÉ LUIS GARCÍA GUERRERO, *Democracia representativa...*, op. cit., p. 70.

⁷⁴ NICOLÁS PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, *Los Grupos parlamentarios*, op. cit., p. 47.

parlamentarios en el seno de las Cámaras, sin embargo, ello dista mucho de suponer una organización grupal de éstas”.

El reconocimiento normativo de los Grupos Parlamentarios

La gran mayoría de la doctrina existente, con la que coincidimos, sitúa el origen de los grupos parlamentarios en la Europa continental, en la primera década del pasado siglo XX, siempre atendiendo al reconocimiento expreso que los Reglamentos parlamentarios les otorgaban.

Son varios los países de Europa continental que todavía hoy no tienen reconocida en el ámbito constitucional la realidad de los grupos parlamentarios, a pesar de encontrarse éstos plenamente legitimados en la práctica política y en los Reglamentos de las Cámaras; éste sería el caso, por ejemplo, de Bélgica⁷⁵ y Suiza⁷⁶.

Sin embargo, muchos son los Estados que sí reconocen a los grupos parlamentarios, en cuyo caso nos encontramos frente a una dicotomía ya que, o bien hacen escasa referencia a ellos en sus textos normativos o como en casos especiales⁷⁷ dedican apartados constitucionales a ellos.

⁷⁵ ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ, *Los Grupos parlamentarios*, op. cit., p.75.

⁷⁶ Una peculiaridad en Suiza es que el funcionamiento interno de las Cámaras está no solamente regulado por los Reglamentos de las mismas, sino también por leyes. Tienen gran importancia las comisiones parlamentarias, que pueden ser de una o de ambas Cámaras, permanentes o creadas *ad hoc*, previstas en los reglamentos de las Cámaras o creadas por actos singulares. El procedimiento legislativo tiene algunas peculiaridades como consecuencia de la existencia de tres lenguas oficiales. Cfr. PEDRO J. TENORIO, *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*, Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, 1998, p. 153.

⁷⁷ Destaca el especial trato de los Grupos parlamentarios en la Constitución Portuguesa de 1982. La Constitución lusa de abril de 1976, supuso un radical cambio en el tratamiento que a los grupos parlamentarios se venía otorgando hasta aquel momento en el constitucionalismo europeo. Son cinco los artículos de la norma fundamental portuguesa sobre los grupos parlamentarios, el 162, 179, 183, 195 y 197. Sobre el desarrollo de los artículos que preceden; Cfr., LUIS AGUILÓ LUCÍA, *Los partidos políticos en la Constitución Portuguesa de 2 de abril de 1976*, en *Teoría y práctica de los partidos políticos*, ed. de PEDRO DE VEGA, Madrid, 1977, p. 295; SAIZ ARNAIZ, *Los Grupos parlamentarios*, op. cit., p. 76 y 77.

Como expresamos en página anteriores, una referencia fidedigna la encontramos justo en 1900, cuando nace el *Labor Parliamentary Party* en la capital inglesa, Londres. Y por lo que respecta a Francia, es también en 1910 cuando se comienza a reconocer a los grupos parlamentarios de la Asamblea Nacional.

Los primeros grupos parlamentarios aparecen en el Reglamento de la Cámara francesa de 1914 en el momento en que se regulan los requisitos para la creación de los grupos, no alcanzándose la reglamentación en el Senado hasta 1921.⁷⁸ En Italia, una vez introducido el sistema de representación proporcional en la legislación electoral de 1919, el Reglamento del Congreso de 1920 configuró como parte funcional de las Cámaras a los grupos parlamentarios. En España, como señalamos anteriormente, es el Reglamento provisional de 1931, en su tercer apartado y su posterior constitucionalización en el artículo 62 de la norma suprema de la II República, lo que fundamenta el origen de los grupos parlamentarios.

A continuación analizaremos los casos de Francia, Italia, Alemania y España, que consideramos del máximo interés dentro del Derecho Parlamentario y Constitucional de la Unión Europea. Finalmente, un análisis al sistema parlamentario de los Estados Unidos de Norteamérica nos permitirá ampliar nuestro campo de estudio.

Francia

El primer doctrinario francés en investigar acerca de la existencia de los grupos parlamentarios es sin duda WALINE, quien afirma de la siguiente manera: "En la medida en que un grupo parlamentario reúne personas con intereses comunes y un modo de ver los problemas y de resolverlos, es claro que la reunión de los Estados generales por órdenes era una reunión de grupos, y muy diferenciados entre sí, incluso en el vestido"⁷⁹.

⁷⁸ JOSÉ LUIS GARCÍA GUERRERO, *Democracia representativa...*, op. cit., p. 73.

⁷⁹ JEAN WALINE, *Les groupes parlementaires*, op. cit., p. 1178.

Cuando los Estados Generales se transforman en Asamblea Nacional, se hizo ciertamente difícil admitir grupos en su seno, sin olvidar que el derecho de asociación no fue del todo reconocido en la Solemne Declaración de 1789.

TORRES DEL MORAL acierta al señalar que: "Al comienzo de la (Asamblea) Constituyente, cuando el Rey decidió la reunión de las tres órdenes, los diputados se sentaron al principio mezclados, pero los representantes de la nobleza y del clero terminaron formando un grupo compacto a la derecha del presidente para protestar contra los votos de la mayoría"⁸⁰.

A esos representantes se les unieron otros de los denominados del tercer Estado, quienes eran bien conocidos por su enemistad contra las reformas propuestas en la época. Así pues, aquel grupo fue el primer protagonista del paso de la representación estamental a la ideológica. La ulterior disolución de la Constituyente y la posterior elección de la Asamblea Legislativa no hizo sino afianzar el proceso: a la derecha se sentaban, entre otros, los constitucionales y los independientes; a la izquierda, los jacobinos y los cordeliers.

En su ya conocida obra sobre las Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, el profesor DUVERGER⁸¹, acertaba al señalar que había que proteger al Parlamento contra los "medios de presión políticos de éste que ejercita por medio de la mayoría...para asegurar un verdadero pluralismo, que constituye uno de los fundamentos de la democracia liberal...obligando a los partidos a dar una organización parlamentaria: constituyen grupos parlamentarios que tienen un estatuto oficial u oficioso en la mayoría de las democracias occidentales modernas.

Años más tarde, al examinar si es anterior el nacimiento de los partidos o el de los grupos parlamentarios, DUVERGER afirmaba sin ambages que: "desde un punto de vista histórico parece, en efecto, indiscutible que siempre los

⁸⁰ ANTONIO TORRES DEL MORAL, *Los Grupos Parlamentarios*, op. cit., p. 21-25, el autor nos recuerda que como es bien sabido, que gracias a esta organización de diputados, es que encontramos el origen de las expresiones "derecha" e "izquierda" en política.

⁸¹ MAURICE DUVERGER, *Instituciones Políticas y Derecho constitucional*, Barcelona, 1970, p. 183.

partidos se han organizado antes en las Cámaras parlamentarias que en el país”⁸².

En la misma línea de investigación, el reconocido profesor francés distingue cuatro etapas con respecto de los grupos parlamentarios, a saber: la formación de verdaderos grupos en las primeras Asambleas parlamentarias con carácter previo a la aparición de los partidos políticos modernos; la creación de comités electorales en apoyo a los grupos; la conversión de los comités en órganos permanentes por lo que emprenden una sólida infraestructura y, por último, la eminente transformación de los comités electorales en partidos políticos, que acabarían sometiendo bajo su poderío a los grupos parlamentarios.⁸³

Como nos recuerdan DAVIN y QUERMONNE⁸⁴., en Francia, ya desde el mismo momento de la Revolución se perciben en la Asamblea Nacional agrupaciones de parlamentarios que, diferenciadas ideológicamente, se situaban en espacios concretos en el interior del hemiciclo.

La importancia de los grupos parlamentarios tiene una especial connotación para Francia, habida cuenta, como hemos mencionado, en la Tercera República francesa se reconocen a los grupos parlamentarios dentro de un texto jurídico, en este caso, el Reglamento de la Cámara de 1910 regulando la intervención de los parlamentarios para el nombramiento de los miembros de las comisiones permanentes.⁸⁵

⁸² MAURICE DUVERGER, *Los Partidos Políticos*, op. cit., p. 110 y ss.

⁸³ *Idem*, p. 111, el autor en referencia no deja de reconocer a los grupos que se gestaron durante la Revolución francesa en el siglo XVIII, a los del XIX y a los del XX.

⁸⁴ JEAN PIERRE DAVIN, *Les groupes parlementaires*, Pouvoirs, núm. 34, 1985, p. 23; L. QUERMONNE, *Le Gouvernement de la France sous la V République*, París, 1980, p. 267.

⁸⁵ Un análisis de la evolución histórica de los grupos parlamentarios en Francia se encuentra en la obra de WALINE, *Les groupes parlementaires en France*, op. cit.; en la misma línea de estudio, JEAN-CLAUDE MASCLET, *Le rôle du député*, París, 1979; que además de hacer un estudio sobre los Grupos parlamentarios en Francia desde la III República, analiza detalladamente las relaciones de los Grupos y los partidos políticos de la época.

En efecto, en dicho año (1910), se presentó una moción encaminada a designar los componentes de las comisiones sobre las listas elaboradas por los grupos. La moción triunfó tras largos debates, en el que se produjeron todos los argumentos en contra (jurídico-formales, con un evidente trasfondo ideológico liberal) y a favor (político-realistas).⁸⁶

A decir de RAMÍREZ⁸⁷, en Francia los primeros atisbos de los grupos parlamentarios surgen con la misma Revolución de 1789 (jacobinos, girondinos, etc.), pero la Convención los persigue, y siguen las incidencias cíclicas del Parlamento francés en el siglo XIX hasta la estabilización que supone la III República, en que reaparecen y cobran fuerza el Parlamento, los grupos, y su consecuencia, que son los futuros partidos políticos.

Otro conocedor de la vida parlamentaria francesa, HAMON afirmó en su momento que: "El papel de los grupos se ha incrementado bastante, evidentemente, con la IV República Francesa. Durante la III República, la mayoría de estos grupos no eran sino círculos donde se encontraban amigos políticos, más que de trabajo o de decisión"⁸⁸.

En definitiva, como manifiesta el estudio comparativo de muchas Asambleas, ello "traduce el gusto contemporáneo de la acción colectiva, que no se concibe más que con la aceptación de un mínimo de disciplina"⁸⁹. Dicho en palabras de DUVERGER: "Cuanto más ven crecer sus funciones y su independencia las Asambleas políticas, más sienten sus miembros la necesidad de agruparse por afinidades, a fin de actuar de acuerdo"⁹⁰.

Continúa el maestro francés señalando que también se observó en el marco de las Asambleas el desarrollo de grupos parlamentarios que agrupaban a diputados de una misma tendencia para una acción común. Dicho de otro

⁸⁶ ANTONIO TORRES DEL MORAL, *Los Grupos parlamentarios*, op. cit., p. 25.

⁸⁷ MANUEL RAMÍREZ JIMÉNEZ, *Grupos parlamentarios y sistemas de partidos*, I Jornadas de Derecho Parlamentario, vol. I, Madrid, 1985, p. 20.

⁸⁸ LEO HAMON, *Les parlementaires en France*, *Revue Internationale des Sciences*, 1961, No. 4, p. 609.

⁸⁹ UNION INTERPARLAMENTARIA, *Parlements*, París, 1966, p. 109.

⁹⁰ MAURICE DUVERGER, *Los Partidos políticos*, op. cit., p. 15.

modo, este acercamiento de los diputados por arriba llevó consigo, de una manera natural, la federación de sus comités electorales de base, lo que dio lugar a los partidos políticos modernos.⁹¹

En París, el *Journal Officiel* publicaba el 12 de enero de 1923 la declaración de una asociación denominada “Grupo de la Cámara de Diputados”, que se constituía al amparo de promulgada la Ley de Asociaciones de 1921. La Mesa de la Cámara, de conformidad con el Ministerio del Interior, anuló la declaración por considerar que era contraria a la ley, a pesar de que el Reglamento de la Cámara baja reconocía los grupos a efectos de nombrar sus representantes en determinados órganos parlamentarios.⁹²

Así las cosas, la IV República supuso la constitucionalización de los grupos parlamentarios. Como apuntó en su momento el profesor SAIZ ARNAIZ, en la Constitución francesa de 1946, encontramos referencias específicas sobre los grupos parlamentarios en tres ocasiones: en el artículo 11, sobre el modo de elección de los *Bureaux* de las Cámaras; en el artículo 52, al prever el nombramiento de los ministros de Estado representantes de los grupos no incluidos en el Gobierno al disolverse el Parlamento, y finalmente en el artículo 91 al garantizar la representación proporcional de los grupos entre los diez miembros del Comité Constitucional que elegían las Cámaras.⁹³

La escasa relevancia hacia los grupos parlamentarios podría encontrar justificativo en la Constitución de 1946, en donde se otorga mayor importancia a la figura de los partidos por encima de los grupos. No obstante, la mayoría de la doctrina francesa ha entendido que cabe considerar implícitamente comprendidos los grupos parlamentarios en la genérica mención a los grupos políticos.⁹⁴

⁹¹ MAURICE DUVERGER, *Instituciones Políticas y Derecho constitucional*, op. cit., p. 129 y 130.

⁹² ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ, *Los Grupos parlamentarios*, op. cit., p. 55.

⁹³ *Idem*, p. 77.

⁹⁴ ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ, *Los Grupos parlamentarios*, op. cit., p. 77, nos recuerda el autor, que dicha idea fue también avalada por el Consejo Constitucional, llamado por la ley fundamental de la V República, en su artículo 61.1, al conocer de los Reglamentos parlamentarios antes de su aplicación de las Cámaras para comprenderse incluidos los grupos parlamentarios dentro de los grupos políticos.

Resulta significativa e importante dicha presencia, en virtud de la convicción difundida en aquel entonces por Francia, según la cual, la existencia de grupos parlamentarios sería un buen remedio para poner fin a los diversos males que aquejaban a la República recién salida del conflicto mundial.⁹⁵

La legalización de los grupos parlamentarios se alcanzó primero allí dónde existía una línea divisoria y una clara ruptura entre gobierno y oposición. Las agrupaciones de diputados dentro de los Parlamentos y Asambleas es inmediatamente un hecho reglamentario por lo que logran finalmente ser reconocidos y regulados. Durante la IV República francesa diversos grupos de centro unieron sus fuerzas para formar grupos parlamentarios que tenían poco en común con los nombres de los partidos bajo cuyas siglas habían participado en las jornadas electorales, lo que dificultaba su regulación al momento⁹⁶, sin soslayar su participación activa.

Luego entonces, los grupos parlamentarios se multiplicaron excesivamente. La Asamblea, aprobó en 1957 una reforma de su Reglamento interior exigiendo 28 miembros para poder constituir un grupo parlamentario. Pero esta reforma no llegó a aplicarse. Antes advino la crisis de Argelia y el nacimiento de la V República francesa, bajo el poder del General Charles De Gaulle, lo que de momento detuvo la reforma en la Asamblea.

En 1958 dentro de la Constitución de la V República francesa, encontramos en el artículo cuarto la única referencia sobre los grupos parlamentarios, señalando que éstos, junto con los partidos, concurren a la expresión de sufragios.

Finalmente diversos autores nos llevarán a concluir que fue en 1946, durante la IV República, la fecha que supuso lo que podríamos considerar como el aterrizaje formal de los grupos parlamentarios, gracias a su reconocimiento

⁹⁵ *Idem*, el autor toma esta cita de M.R. KHEITMI, *Les partis politiques et le droit positif français*, París, 1964.

⁹⁶ KLAUS VON BEYME, *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, Madrid, CIS, 1986, p. 395.

constitucional, al recogerlos en la norma fundamental en diversos preceptos.⁹⁷

Finalmente, esta significativa y constante evolución, podemos resumirla con palabras de DUVERGER: "La Constitución de 1875 nada decía ni de partidos ni de grupos. La de 1946 preveía expresamente la participación de los grupos en el trabajo parlamentario. La Ley fundamental de 1958 habla de los partidos en su papel electoral, pero guarda silencio con respecto a los grupos parlamentarios. Tras algunas vacilaciones, los Reglamentos de las nuevas asambleas han consagrado la existencia de los grupos parlamentarios en términos realmente poco diferenciados a los de la IV República"⁹⁸.

Actualmente en la Asamblea Nacional de Francia, los diputados pueden agruparse por afinidades políticas. Cada grupo debe estar formado por un mínimo de veinte miembros, sin tener en cuenta a los diputados conocidos como afines (*apparentés*). Estos últimos sí se toman en consideración para el cálculo de los escaños atribuidos a los grupos en las comisiones.

Los grupos parlamentarios proponen las candidaturas de sus miembros a los órganos de la Asamblea, adoptan una posición sobre los textos sometidos o que se van a someter a la Asamblea Nacional y acuerdan la actitud política que han de tomar en las comisiones o en la sesión pública. Se reúnen por regla general los martes y también cada vez que sus trabajos lo exijan. Disponen de locales en el interior del Palacio Bourbon y de un personal que ellos mismos se encargan de contratar. Los diputados que no pertenecen a ningún grupo reciben el nombre de no inscritos. El procedimiento para su designación en las comisiones y la determinación de su tiempo de uso de la palabra en sesión pública se rigen por disposiciones específicas.

⁹⁷ Los artículos referidos son el 11, 52 y 91, Cfr. NICOLÁS PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, *Los Grupos parlamentarios*, op. cit., p. 49.

⁹⁸ MAURICE DUVERGER, *Los partidos políticos*, op. cit., 120.

Italia

En Italia, el acceso de los partidos políticos a las Cámaras se presentó en la figura de los grupos parlamentarios⁹⁹. Éstos, encontraron derecho de ciudadanía en la Constitución y en los Reglamentos de las Cámaras, desarrollando así, poco a poco, su propio papel.¹⁰⁰

En Italia, la institucionalización de los grupos parlamentarios y de las comisiones permanentes está ligados entre sí, y ambos, con el ulterior establecimiento del sistema electoral de representación proporcional.

Así las cosas, el funcionamiento reposado del Estatuto Albertino a finales de este siglo, permitió consolidar en la práctica parlamentaria la actuación de los diputados en grupos (íntimamente ligados al fenómeno electoral y a la consolidación de los partidos políticos), que se llevó a efecto en el Reglamento de la Cámara en julio-agosto de 1920.¹⁰¹ Así las cosas, y como nos recuerda el profesor VIRGA¹⁰², fue hasta 1920 que los grupos parlamentarios aparecen nuevamente en el escenario político y resurgen a raíz de la vigente constitución italiana de 1947.

Antes de entrar en materia, merece la pena detenernos en una cuestión que, a nuestro entender, resulta fundamental para la aparición de los grupos parlamentarios en Italia; nos referimos al sistema electoral proporcional. Sin indagar mucho al respecto, puesto que desviaría la atención principal de nuestra investigación, encontramos que es en 1919 cuando los grupos parlamentarios aparecen por primera vez plasmados en un texto normativo, en específico en el Reglamento de la Cámara de Diputados (*Regolamento dei la*

⁹⁹ CONSTANTINO MORTATI e SALVATORE PUGLIATTI, Enciclopedia del Diritto, p. 779, *Per gruppo parlamentare si intende comunemente l'unione dei membri di una Camera del Parlamento appartenenti allo stesso partito che si costituiscono in unità politica con un'organizzazione stabile e una disciplina costante di gruppo.*

¹⁰⁰ FRANCESCO LEONI, *Partidos Políticos y Grupos Parlamentarios*, Revista de Estudios Políticos, núm. 186, noviembre-diciembre, Madrid, 1972, p. 243.

¹⁰¹ MAURICE DUVERGER, *Los partidos políticos*, op. cit., 120, p. 18.

¹⁰² PIETRO VIRGA, *Diritto Costituzionale*, ed. Giuffrè, Milán, 1976, p. 201, el autor señala que: "hasta 1920, los Grupos parlamentarios fueron completamente ignorados por los reglamentos parlamentarios en Italia".

Camera dei Deputati), y ello, gracias a la inserción del sistema de representación proporcional en el sistema electoral.

El efecto de la introducción de dicho sistema electoral fue el reagrupamiento de los diputados elegidos en una misma lista. Y así, el orden en la Cámara era el siguiente: de un lado, los grupos parlamentarios popular y socialista, por otro, el democrático-liberal. Para 1921, se formaron otros grupos, entre ellos el comunista.¹⁰³ El régimen fascista alteró el funcionamiento parlamentario y suprimió los grupos.¹⁰⁴

De cualquier manera, la breve experiencia pre-fascista de los grupos parlamentarios había demostrado la necesidad de instituir un sistema de examen preliminar de las leyes en organismos compuestos con representación proporcional de los propios grupos.¹⁰⁵

El profesor italiano TOSI, nos recuerda que: "Los grupos parlamentarios (expresión en parlamento de la libre dialéctica entre los partidos en el país), desaparecen en 1924, apenas constituida la nueva Cámara por las primeras elecciones después de la llegada de MUSSOLINI, sólo con la fuerza de la aprobación de una moción"¹⁰⁶. Naturalmente, los grupos parlamentarios estaban ausentes en la Cámara de los fascistas y de las corporaciones, pero no en el Senado del reino, en donde la presencia de una exigua patrulla de senadores no fascistas hace conveniente para el régimen la sobrevivencia del único grupo parlamentario bajo la dictadura, denominado Unión fascista del Senado, los grupos parlamentarios, como veremos a continuación, resurgen en la Asamblea constituyente.

¹⁰³ ANTONIO TORRES DEL MORAL, *Los Grupos parlamentarios, op. cit.*, p. 26.

¹⁰⁴ Ocurrió en mayo de 1924: El Parlamento decretó su disolución cuando el diputado fascista Dino Grandi presentó una moción en tal sentido sustancialmente argumentada con una simple afirmación: "Los partidos han muerto", ANTONIO TORRES DEL MORAL, *Los Grupos parlamentarios, op. cit.*, p. 26. Cfr. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 1977, p. 33.

¹⁰⁵ VICENZO LONGI, *Elementi di Diritto e procedura parlamentare*, Giuffrè, Milán, 1991, p. 93; amplía el párrafo el mismo autor, señalando que los grupos parlamentarios fueron originariamente llamados *Uffici*, porque venían a ocupar el lugar de éstos. Y como los *Uffici* habían formado antaño las comisiones que se pronunciaban sobre las más variadas cuestiones parlamentarias, los grupos parlamentarios continuaron haciéndolo formando comisiones por razón de la materia.

¹⁰⁶ SILVANO TOSI, *Diritto parlamentare, op. cit.*, p. 119.

Una vez restaurado el orden y la vida democrática en Italia, tras el ahorcamiento público en Milán del dictador BENITO MUSSOLINI, la Asamblea Constituyente aprobó en diciembre de 1947 el texto fundamental italiano, que se refiere en dos ocasiones a los grupos parlamentarios, en el artículo 72, refiriéndose a la proporcionalidad de representantes (legisladores), que deben respetar al formar las comisiones con competencia legislativa.¹⁰⁷ En el artículo 82, en el mismo sentido, pero en esta ocasión para garantizar la proporcionalidad de las comisiones de investigación.¹⁰⁸

Ambas menciones aparecían ya en el proyecto de Constitución (arts. 69 y 78), y en los debates del mismo suscitaron la oposición de MORTATI, que consideraba la tutela de la proporcionalidad en la composición de las Comisiones como una materia propia de los reglamentos parlamentarios y no del texto constitucional.¹⁰⁹

Como recuerda el constitucionalista italiano FRANCESCO LEONI¹¹⁰, el nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados Italiana de 1964, potencia sensiblemente la figura de los grupos, tanto en los capítulos que integran su capítulo sexto “de los grupos parlamentarios y de las Comisiones Permanentes”, como en algunos otros.

Inferimos como obvio, que el Constituyente italiano presupuso la existencia de los grupos parlamentarios, asumiendo íntegramente esta figura en el Reglamento parlamentario. Los dos preceptos constitucionales, el 72¹¹¹ y 82,

¹⁰⁷ art. 72 “..., ..., El Reglamento podrá disponer en qué casos y de qué forma procede trasladar el examen y la aprobación de las propuestas de ley a unas comisiones, incluso las permanentes, compuestas de tal modo que reflejen las proporciones de los Grupos parlamentarios”, en FRANCISCO RUBIO LLORENTE y MARIANO DARANAS PELÁEZ, *Constituciones de los Estados de la Unión Europea*, ed. Ariel, Madrid, 1997, p. 351. Merece la pena señalar que dicha técnica fue recogida por la Constitución Española de 1978 en el artículo 75, apartado 2 y por el vigente Reglamento del Parlamento Europeo.

¹⁰⁸ art. 82.º “..., Cada Cámara podrá nombrar entre sus componentes una Comisión formada de tal modo que refleje la proporción de los diversos grupos..., RUBIO LLORENTE y DARANAS PELÁEZ, *Constituciones de los Estados...*, op. cit., supra nota 32, p. 354.

¹⁰⁹ Cfr. ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ, *Los Grupos parlamentarios*, op. cit., p. 79.

¹¹⁰ FRANCESCO LEONI, *La regulación legislativa del partido político*, Madrid, 1969.

¹¹¹ La Costituzione italiana si riferisce ai gruppi in due sole occasioni e per di più in modo incidentale: nell'art. 72 comma 3: “Il regolamento di ciascuna Camera, può altresì stabilire in quali casi e forme lésame

forman parte, en opinión de SILVESTRI, de un complejo más amplio de relaciones entre y dentro de las instituciones democráticas del Estado, ya que, la proyección proporcional es indispensable en el interior del Parlamento si éste quiere mantener su carácter de órgano supremo de mediación política, no bastando para ello la garantía de la representación de las minorías.¹¹²

Si quisiéramos resumir cuanto hemos dicho podríamos sin duda utilizar los atinados comentarios de RESCIGNO¹¹³, para el cual los órganos políticos se dividen naturalmente en grupos porque dentro de su naturaleza está: a) el no ser imparciales; b) el estar compuestos de forma que se respete, más o menos fielmente, las divisiones políticas que se crean en la sociedad. De ello se sigue que aquellos miembros que pertenecen a una misma parte y persiguen idéntica tendencia se inclinan naturalmente a agruparse establemente y a unir y coordinar su actividad política.

Señala SAIZ ARNAIZ¹¹⁴ que la parca referencia de los artículos constitucionales italianos, podría explicarse, en virtud de una práctica anterior del reconocimiento y actividad de facto de los grupos parlamentarios que el legislador constituyente dio por válida y recibió como propia, evitándose de esta manera el desarrollo constitucional de una figura que encaja perfectamente en el esquema del Estado de partidos.

Finalmente, BISCARETTI llega a la conclusión de que el artículo 26¹¹⁵ del Reglamento de la Cámara, el prever que el grupo parlamentario represente a un partido, el propio grupo es al mismo tiempo órgano del Estado y del

e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a comisión, anche permanente, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari"; nell'art. 82 comma 2: "... nomina fra i propri componente una commissione formata in modo da rispecchiare la proporzione de vari gruppi".

¹¹² GIUSEPPE SILVESTRI, *I gruppi parlamentari tra pubblico e privato*, Studi per Lorenzo Campagna, Milán, 1980, vol. II, p. 269.

¹¹³ RESCIGNO, *Gruppi parlamentari*, op. cit., p. 779-780.

¹¹⁴ Cfr. ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ, *Los Grupos parlamentarios*, op. cit., p. 80.

¹¹⁵ Il regolamento Della Camera presuppone che i gruppi esistano già per il solo fatto delle elezioni: nell'art. 26 comma I infatti si dice che: "entro due giorni dalla prima seduta i deputati sono tenuti a dichiarare al Secretario generale Della Camera a quale gruppo politico siano iscritti". Il regolamento del Senato invece usa un'espressione diversa: "Entro cinque giorno Della prima seduta dopo le elezioni o dalla nomina, i Senatori sono tenuti a dichiarare a quale gruppo parlamentare intendono essere assegnati.

partido político y entre los dos órganos han creado una verdadera y propia unión institucional.¹¹⁶

Alemania

Si bien encontramos antecedentes de los grupos parlamentarios en Alemania desde 1848, podemos considerarlos como muy remotos y ciertamente distintos de lo que el parlamentarismo germano contemporáneo hoy reconoce. No deja de ser cierto que ya en esa época, los grupos eran fuerzas políticas que tomaban decisiones y ejercían su influencia al exterior del Parlamento. Un importante avance en Alemania lo encontramos en el Reglamento del Reichstag de 1922, en el que ya se habla de fracciones para hacer referencia específica a la designación de los grupos parlamentarios.

Terminados los conflictos bélicos de Alemania por la Segunda Guerra Mundial, y una vez aprobada la Ley Fundamental de Bonn de 1949, encontramos antecedentes a nuestro estudio en el artículo 53a que establece como los diputados miembros integrantes de la Comisión Conjunta serán designados por el Parlamento federal de conformidad con la importancia numérica de los grupos parlamentarios.¹¹⁷ Más tarde encontramos en el Reglamento del *Bundestag* (Cámara baja) mayor reconocimiento en su texto a los grupos parlamentarios (*Fraktionen*).

Durante el primer *Bundestag*, la actividad parlamentaria fue muy escasa pues la nación germana y sus instituciones gobernantes seguían sufriendo los efectos de la terminada Segunda Guerra Mundial; nos referimos a la situación económica, a la falta de liderazgo político y a la creciente incertidumbre de la población por saber que rumbo tomaría el país germano.

¹¹⁶ FRANCESCO LEONI, *Partidos Políticos y Grupos Parlamentarios*, Op. Cit., p. 243.

¹¹⁷ Artículo 53a: "La Comisión Mixta (*Gemeinsamer Ausschuss*) estará compuesta, en dos tercios, por diputados de la Dieta Federal, y en el otro tercio por miembros del Consejo Federal. Los diputados serán designados por la Dieta Federal en proporción a los grupos parlamentarios, pero no podrán pertenecer al Gobierno Federal..."; FRANCISCO RUBIO LLORENTE y DARANÁS PELÁEZ, *Constituciones de los Estados...*, op. cit., p. 15.

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Los grupos parlamentarios del Bundestag son asociaciones intra-parlamentarias de parlamentarios, generalmente del mismo partido político, a quienes las Reglas de Procedimiento les han otorgado diversos y selectos poderes que tienen un gran significado para la eficacia de las actividades de los parlamentarios individuales durante la composición, organización y actuación al interior del recinto parlamentario.

El párrafo 10, sección primera del Reglamento del *Bundestag*, define a los grupos parlamentarios de la siguiente manera:

“Los grupos parlamentarios son cuerpos legislativos compuesto de por lo menos el cinco por ciento del total de miembros del Bundestag que pertenezcan a un mismo partido político o dos, quienes de acuerdo a su afinidad política e ideológica, no están en competencia entre ellos mismos, dentro de un mismo territorio de la Nación. Si algún miembro del Bundestag desea formar parte de un grupo de alguna manera distinta a la descrita anteriormente, deberá contar con la aprobación del pleno del Bundestag”.

De la definición anterior podemos destacar tres cuestiones:

- Primero, no cualquier partido político dentro del Bundestag puede reclamar su reconocimiento como grupo parlamentario; deberá demostrar que cuenta con el número mínimo de delegados. (La experiencia muestra que el promedio de delegados es de 25).
- Segundo, si un partido cuyo grupo parlamentario pierde un número de diputados suficiente como para no cumplir con los mínimos requeridos por el Bundestag, puede llegar a perder su “status” de grupo parlamentario y los derechos relacionados, incluyendo las partidas financieras exclusivas de los grupos parlamentarios.
- Tercero, el número de partidos políticos representados en el Bundestag, no es necesariamente igual (de hecho casi nunca lo es), al número de grupos parlamentarios.

Al interior del Bundestag, los grupos parlamentarios son considerados como la institución más importante por cuanto respecta a la creación y desarrollo de leyes dentro de los objetivos políticos establecidos al dar inicio la Legislatura correspondiente. En este sentido resulta de total importancia el que un grupo parlamentario *per se* ó junto con otro, conforma la mayoría gubernamental, ó lo hace, junto con la oposición parlamentaria.¹¹⁸

La organización de los grupos parlamentarios del Bundestag la podemos clasificar en tres grandes niveles: grupos de reuniones, grupos de trabajo (*Arbeitskreise*) y los grupos dirigentes.

Los grupos de reuniones se desempeñan como última instancia para la solución de problemas al interior del Bundestag, y todos los miembros del grupo parlamentario deben acatar sus decisiones; de no ser porque en casos específicos, el parlamentario decida hacer uso personal de su mandato y no formar parte del grupo en dicha decisión.

Por cuanto hace a los grupos de trabajo, éstos se han creado con la finalidad de desahogar el trabajo parlamentario de manera eficaz y expedita. El sistema de grupos de trabajo funciona en ocasiones a través de subgrupos pues la carga de trabajo llega en momentos a ser excesiva.

Los integrantes de dichos grupos y subgrupos de trabajo son miembros de las comisiones del Bundestag cuya jurisdicción les permite formar parte de ellos. Es decir, dependiendo del tema en que se va a trabajar y de la jurisdicción que corresponda, entonces se conforman los grupos de trabajo. Depende de cada miembro del Bundestag el participar o no dentro de los grupos de trabajo. La diferencia de opiniones y de intereses ha llegado a afectar sustancialmente el trabajo de los parlamentarios en dichos grupos.

Finalmente, los grupos dirigentes son aquellos conformados por los coordinadores de cada grupo parlamentario al interior del Bundestag. Dicho

¹¹⁸ Sobre el tema particular de la oposición parlamentaria en general resulta muy útil el texto de ANGEL J. SÁNCHEZ NAVARRO, *La oposición parlamentaria*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997.

grupo se conforma además de los mencionados, por diputados, miembros ejecutivos del Parlamento y finalmente, por el líder de la Cámara. La relación y comunicación del grupo dirigente con el Gobierno debe ser constante y permanente para su buen funcionamiento.

El Consejo de los *Elders* es el intermediario oficial de comunicación de todos los grupos parlamentarios representados en el Bundestag. Las reuniones deben ser autorizadas por el Presidente de la Cámara.

Aquellos miembros del Bundestag que no pertenecen a ningún grupo parlamentario, son parlamentarios sin influencia alguna al interior del recinto deliberativo. Por esta razón, los esfuerzos de los legisladores sin grupo representan una batalla permanente para que sus opiniones, votos y decisiones cuenten, siempre con el afán de darle mayor relevancia a las Reglas de Procedimiento establecidas.

Los grupos parlamentarios del Bundestag, podrían catalogarse como grupos de elite en relación con los parlamentarios sin grupo, es decir, autónomos y con relativa disciplina, ya que se encuentran débilmente vinculados a la organización nacional del partido y su dirección extraparlamentaria. Dicho en palabras de POGUNTKE: "Los grupos parlamentarios alemanes están automáticamente organizados y no hay vínculos formales con las organizaciones del partido"¹¹⁹.

En esta línea, encontramos a otro autor que advierte que los grupos que actuaban en el Parlamento alemán fueron los que buscaron una base electoral sólida y crearon los partidos, no los partidos los que acudieron al Parlamento.¹²⁰

¹¹⁹ THOMAS POGUNTKE, *The German Green Party*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 1994, p. 206.

¹²⁰ DIETER GRIMM, *Teoría de la Democracia representativa y parlamentarismo. Alemania*. En *Democracia representativa y parlamentarismo*. Director: Don Antonio López Pina, IX Jornadas de Derecho Constitucional Comparado, Servicio de Publicaciones del Senado, 1994, p. 195.

Resumiendo, la participación de los grupos parlamentarios al interior del Bundestag se ha visto incrementada conforme la Nación germana ha fortalecido a sus instituciones de gobierno. Hoy en día, como en la mayoría de los Parlamentos continentales, los grupos parlamentarios desempeñan un papel fundamental para su actividad. La diferencia entre la mayoría gubernamental y la oposición se ve reflejada en la composición de los grupos, éstos son los principales organizadores del desarrollo parlamentario del Bundestag y sus Comités, y finalmente, las decisiones políticas de mayor importancia se toman allí.

Los grupos parlamentarios alemanes son, por todo lo descrito, un elemento indispensable no sólo para el trabajo parlamentario, sino para la efectividad de los miembros individuales que conforman el *Bundestag* y el *Bundesrat*.

España

El antecedente más remoto de los grupos en la doctrina parlamentaria española lo podemos situar, en total concordancia con diversos autores¹²¹ a principios del siglo XIX, en donde ya se gestaban tendencias (absolutistas, liberales, radicales...) o, utilizando la terminología de VARELA respecto a las Constituyentes gaditanas, existían grupos políticos y grupos doctrinales.¹²²

Como hemos sostenido con anterioridad, y España no es la excepción, el desarrollo histórico de los grupos parlamentarios en el continente europeo va unido a la de los partidos políticos. La progresiva potenciación de los partidos y su reconocimiento legal, la evolución en el modo de entender la acción política hasta consolidar la idea del trabajo colectivo, la paulatina complejidad de la actividad parlamentaria y el deseo de los núcleos dirigentes de los partidos políticos de asegurar un comportamiento de sus miembros en

¹²¹ Sin duda los más destacados: Cfr., ANTONIO TORRES DEL MORAL, *Los Grupos Parlamentarios*, op. cit., p. 27 y ss., NICOLÁS PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, *Los Grupos parlamentarios*, op. cit., p. 160-196, SAIZ ARNAIZ, *Los Grupos parlamentarios*, op. cit., p. 20-74, JOSÉ LUIS GARCÍA GUERRERO, *Democracia representativa...*, op. cit., p. 74-118, CARRO MARTÍNEZ, *Los Grupos parlamentarios*, op. cit., p. 15 y ss.

¹²² ALONSO DE ANTONIO, *Derecho Parlamentario*, op. cit., p. 97.

las Cámaras, son algunas de las razones que fueron dando vida a los grupos parlamentarios en España.

Así pues, en las Cortes gaditanas de 1812, el único instrumento débilmente constituido para hacer frente al individualismo imperante, fueron las comisiones. En aquellas Cortes, se crearon ocho comisiones permanentes, de las que sólo una, era competente en "legislación", sin perjuicio de poder crear comisiones especiales de acuerdo al artículo 80 del Reglamento de las Cortes del 4 de Septiembre de 1813.

Los Reglamentos normativos de la época resultan fundamentales para la posterior constitucionalización de los grupos parlamentarios, por lo que merece la pena detenernos en este punto.

Durante los períodos en que estuvo vigente la Constitución de Cádiz de 1812 se elaboraron un total de tres Reglamentos. El primero de ellos, fue aprobado el 27 de Noviembre de 1810, es decir, un mes después de la Constitución de las Cortes, no comunicándose oficialmente al Consejo de Regencia ni incluyéndose en la colección de Decretos de las Cortes.¹²³ El siguiente Reglamento, obra del mismo Constituyente, fue aprobado el 4 de septiembre de 1813. El tercero, y último de la época fue elaborado por las primeras Cortes del Trienio liberal, de fecha 29 de junio de 1821.

En 1834, durante el período estatutario, entró en vigor el Estatuto Real de 15 de junio, en el que se hacía referencia al Reglamento de las Cortes en tan solo seis artículos (11, 20, 23, 32, 48 y 50).¹²⁴ Por cuanto hace a nuestro estudio, bastará con saber que la referencia en los textos se ceñía a definir las competencias de los órganos rectores de la Cámara, sin intervención alguna de los miembros de ambas Cámaras.

¹²³ ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ, *Los Grupos parlamentarios*, op. cit., p. 21.

¹²⁴ *Idem*, ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ, *Los Grupos Parlamentarios*, op. cit., p. 26 y ss., desarrolla de manera muy eficaz el tema en cuestión.

El Reglamento de 14 de febrero de 1838¹²⁵, primero que se dicta bajo la Constitución de 1837, establece en su artículo 57: "Los votos de los individuos de la Comisión que disientan de la mayoría se extenderán por separado y se presentarán a través del Congreso, como asimismo los votos de las diversas fracciones en que se divide la Comisión cuando no tenga mayoría ningún dictamen". El anterior artículo fue reproducido en los sucesivos Reglamentos de las Cortes.¹²⁶

Este sistema, encuentra su fundamento en la experiencia francesa por cuanto a la creación de secciones y comisiones parlamentarias. A su vez, dicho sistema fue imitado en Alemania, en el Reglamento del *Reichstag* de 1876, en Bélgica, en el Reglamento de la Cámara de 1831 y en Italia en el Reglamento de 1848. He de subrayar, que en la mayoría de dichos reglamentos, todavía no se admitían los partidos políticos, máxime a los grupos parlamentarios, pues las discrepancias a las que se refieren, no se presentaban con asiduidad.

Otra innovación de este Reglamento de 1838, siempre en el tema de las fracciones parlamentarias, es la contenida en el artículo 46, de acuerdo con el cual los diputados en el uso de la palabra no podían dirigirla, además de a un individuo concreto, a una fracción del Congreso. Como nos recuerda el profesor SAIZ ARNAIZ¹²⁷, la propia utilización del término fracciones en aquella época tampoco resulto ser unívoca ni siquiera por parte de los propios redactores del Reglamento.

Durante los seis años en que tuvo vigencia la Constitución de 1869, se reconoció el derecho de asociación¹²⁸, lo que supuso un avance fundamental para la posterior creación de grupos políticos. Al igual que los años

¹²⁵ Este Reglamento se elaboró en la Legislatura de 1837-1838 por una Comisión de Reglamento Interior en la que sus seis miembros se repartieron a partes iguales entre sus dos tendencias del liberalismo. El proyecto fue aprobado de forma casi unánime por un Congreso de mayoría moderada con el voto favorable también de los progresistas. Cita tomada de ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ, *Los Grupos parlamentarios*, *op. cit.*, p. 31.

¹²⁶ Reglamento de 1847: artículo 79; Reglamento de 1854: artículo 73; Reglamento de 1867: artículo 74; Reglamento de 1873: artículo 57.

¹²⁷ ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ, *Los Grupos parlamentarios*, *op. cit.*, p. 35.

¹²⁸ Decreto de 20 de noviembre de 1868.

anteriores, no faltaron las menciones a la realidad de las fracciones; sin embargo, continuaban siendo unas fracciones con muy poca organización y una mínima estabilidad.

A lo largo del período Isabelino los Reglamentos parlamentarios comienzan a hacerse eco del fenómeno de modo bastante explícito, admitiendo la posibilidad de posturas contrapuestas en las Cortes no meramente individualizadas, sino organizadas.¹²⁹

Una fecha de gran relevancia para nuestro estudio en el país ibérico es el 9 de diciembre de 1931. Con la Norma fundamental de la II República, se logra el reconocimiento jurídico de los grupos parlamentarios. Pero antes de adentrarnos en materia, precisemos algunos datos de importancia.

Cuando el 14 de abril se proclama la República se produce una auténtica ruptura político-social frente a la dictadura de PRIMO DE RIVERA y al último tercio de la Restauración. En palabras de GARCÍA GUERRERO: "la consecuencia de esta quiebra constitucional es que la mayor parte de los partidos políticos carecían de estructura a nivel nacional, de organización y en realidad no pasaban de ser meros comités electorales"¹³⁰.

El artículo 62 de la Constitución republicana, que recuperaba la tradición española de la Diputación Permanente dentro de las Cortes Generales, establecía que este órgano estaría compuesto como máximo por 21 representantes de las distintas fracciones políticas, en proporción a su fuerza numérica.

Del epígrafe anterior, vale la pena destacar dos cuestiones: La primera, que a partir del presente artículo, se reconoce jurídica y formalmente a los grupos

¹²⁹ ANTONIO TORRES DEL MORAL, *Los Grupos parlamentarios*, op. cit., p. 28-29.

¹³⁰ JOSÉ LUIS GARCÍA GUERRERO, *Democracia representativa...*, op. cit., p. 81. Concluye el mismo autor, señalando que *strictu sensu* solo podían encontrarse dos auténticos partidos de masas en sentido moderno: los Radicales de Lerroux y el partido Socialista Obrero Español (PSOE), ya que eran los únicos que habían sobrevivido desde el último tercio de la Restauración de la República, pasando por la dictadura de Primo de Rivera.

parlamentarios o fracciones y no específicamente a los partidos políticos, cuya regulación se daría a *posteriori*. Segundo, esta regulación de los grupos en la Constitución afecta exclusivamente a la Diputación Permanente.

Independiente de las múltiples interpretaciones al respecto, lo cierto es que la Constitución de la II República permitió el funcionamiento de los grupos parlamentarios como eje de la actividad parlamentaria al interior de las Cortes Generales.

PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, nos recuerda las palabras pronunciadas por MANUEL AZAÑA en 1932: "Es indispensable, por buena táctica parlamentaria, constituir dentro de las Cortes un instrumento de gobierno de izquierda republicana. Yo no hablo de los partidos; yo no tengo nada que hacer con los partidos ajenos; no insinúo siquiera la posibilidad de fusión de partidos. Los partidos tienen su trayectoria nacional, sus direcciones, sus masas, y el porvenir que les está reservado de su propaganda, de su autoridad y en sus aciertos en la oposición o en el gobierno. Yo con los partidos no tengo nada que hacer sino mantener las mejores relaciones de cordialidad con sus componentes"¹³¹.

Resumiendo hasta el momento, podemos afirmar que cuando se proclama la República, con carácter general, no podemos hablar de partidos políticos en el sentido moderno, podemos ya encontrar además de estructuras partidistas, a las correspondientes agrupaciones parlamentarias. Sin embargo, dos excepciones si que existen: El Partido Socialista Obrero Español¹³² y el Partido Radical¹³³. Dada la gran relevancia que ambos ostentan en el sistema,

¹³¹ MANUEL AZAÑA, *Los partidos y el pueblo*, vol. II de las *Obras Completas*, México, 1966; NICOLÁS PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, *Los Grupos parlamentarios*, *op. cit.*, p. 62, completa la frase con acierto: "...Pero una cosa son los partidos y otra los Grupos parlamentarios. Y en un régimen parlamentario se gobierna con los Grupos parlamentarios que forman las Cortes".

¹³² Creado el 2 de mayo de 1879, obteniendo su reconocimiento pleno en 1887. Su representación en las Cortes Generales comenzó con el escaño de Don Pablo Iglesias en las elecciones legislativas de 1910, que aumentó a siete en 1923; JOSÉ LUIS GARCÍA GUERRERO, *Democracia representativa...*, *op. cit.*, supra nota 43, p. 82.

¹³³ Surgió en 1908 de una escisión republicana y obtuvo seis diputados en las elecciones de 1914.

resulta lógica y entendible la influencia ejercida en el reconocimiento de los grupos parlamentarios y en su generalización.

Esta constitucionalización de los grupos parlamentarios (que será abordada con detalle en el próximo capítulo), se hace en la misma línea de su más moderno tratamiento jurídico; esto es: no sólo reconociendo su existencia, sino atribuyéndoles un peso proporcional a su importancia numérica.¹³⁴

Dos fueron los Reglamentos que estuvieron vigentes durante la II República, el de 18 de julio de 1931 y el de 29 de noviembre de 1934. Nos ocuparemos de cada uno por separado.

El primero, ha sido sin lugar a dudas, el Reglamento más breve de la historia parlamentaria española pues estaba compuesto por tan sólo 77 artículos. Si bien por acuerdo de las Cortes de 22 de noviembre de 1932 se añadirían dos nuevos preceptos (78 y 79), dedicados a temas presupuestarios.

El Título III, bajo el rubro "*De las Fracciones o grupos parlamentarios*", abarcaba solamente los artículos 11 y 12. Cabe mencionar que ambos artículos se dedicaban íntegramente a regular los requisitos para la formación y el funcionamiento de los grupos parlamentarios o fracciones. Su reconocimiento se producía de este modo, antes de su propia plasmación a nivel constitucional.¹³⁵

Los mencionados artículos contemplaban por primera vez en una norma jurídica producida por el Estado español, a los grupos parlamentarios. Destacan las siguientes características:

Primero, como mencionaba anteriormente, la Cámara quedaba constituida en grupos parlamentarios o fracciones políticas. Al mismo tiempo, cada diputado, una vez elegido y al tiempo que presenta sus credenciales de acreditación, debe hacer una declaración expresa y firmada sobre el partido o

¹³⁴ ANTONIO TORRES DEL MORAL, *Los Grupos parlamentarios*, op. cit., p. 28.

¹³⁵ ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ, *Los Grupos parlamentarios*, op. cit., p. 61.

fracción de la Cámara de la que desee ser miembro integrante. El plazo para las declaraciones comprendía desde la constitución interna de la Cámara hasta la elección de la Mesa definitiva. Los diputados que se incorporaran con posterioridad podían realizar la declaración al tiempo de presentar sus credenciales.¹³⁶

Segundo, la formación de los grupos parlamentarios requería un quórum mínimo de diez diputados, salvo en el caso de los diputados independientes, cuya constitución, al ser facultad de la Mesa, no exigía requisito numérico.

Tercero, la vinculación entre grupo parlamentario y el correspondiente partido político se imponía como regla general.¹³⁷ Los preceptos reglamentarios preveían tres excepciones para los diputados que no pertenecieran a ningún partido: su integración en un grupo afín; la formación de uno propio y, en última instancia, que la Mesa de la Cámara los incorporara a un grupo de independientes o indefinidos¹³⁸, en otras palabras, lo que hoy en día conocemos como Grupo Mixto.

La autonomía concedida a los grupos parlamentarios para regular su estructura y funcionamiento era muy amplia. La creación de los grupos tenía conforme a las normas reglamentarias, una única finalidad: servir como parámetro para la constitución proporcional de las comisiones¹³⁹ y la Diputación Permanente. En palabras de otro autor, teleológica y empíricamente resulta evidente que los miembros de las comisiones y

¹³⁶ El profesor NICOLÁS PÉREZ-SERRANO, *La Constitución española*, Madrid, 1932, nos recuerda que los diputados cumplieron "no siempre de manera puntual" la obligación establecida en el artículo 11 del Reglamento.

¹³⁷ El profesor ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ, *Los Grupos parlamentarios*, op. cit., p. 63, *supra* nota 80, acierta al recordar que: "La inexistencia de una completa fuente de datos sobre la filiación ideológica de los miembros de aquellas Cortes impedía el conocimiento exacto de los componentes de las varias fracciones".

¹³⁸ JOSÉ LUIS GARCÍA GUERRERO, *Democracia representativa...*, op. cit., p. 89.

¹³⁹ ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ, *Los Grupos parlamentarios*, op. cit., p. 68-69, señala que los grupos no designaban, ni en este Reglamento ni en el de 1934, a sus representantes en todas las comisiones. El autor, acierta al indicar que se trataba de órganos poco numerosos en su composición, por lo que resultaba difícil aplicar el principio de la proporcionalidad.

Diputación Permanente eran representantes de su grupo y del respectivo partido.¹⁴⁰

El Reglamento de 1834, conocido como el “definitivo”, introdujo algunas variantes con respecto a su antecesor. El punto de partida de este Reglamento parlamentario se encuentra en que la mayor parte de las fuerzas políticas se habían consolidado como partidos¹⁴¹, en sentido moderno, organizando sus correspondientes grupos parlamentarios y cristalizando dos importantes costumbres: Los grupos son verdaderos interlocutores consultados por el Presidente de la República cada vez que se suscitaba una crisis de Gobierno o, en general, para conocer la opinión de los mismos ante determinados acontecimientos, por ejemplo, sobre la política global del momento.

Nuevamente, consideramos pertinente destacar algunos puntos:

- Primero, otorga autonomía completa al grupo para organizarse internamente, el Reglamento sólo les pide una cabeza visible cerca de la Mesa.
- Segundo, cuando un diputado deje de pertenecer a un grupo parlamentario, cesará asimismo en las comisiones en que estuviera inserto y en los cargos que ostentara por designación de tal grupo.
- Tercero, una innovación nunca antes prevista, al permitir la creación de grupos de trabajo¹⁴² para examinar los intereses de sectores económicos, culturales¹⁴³ y participar en la actividad parlamentaria.

¹⁴⁰ NICOLÁS PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, *Los Grupos parlamentarios*, op. cit., p. 165; en el mismo sentido JOSÉ LUIS GARCÍA GUERRERO, *Democracia representativa...*, op. cit., p. 90.

¹⁴¹ JOSÉ LUIS GARCÍA GUERRERO, *Democracia representativa...*, op. cit., p. 93.

¹⁴² Los autores ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ, JOSÉ LUIS GARCÍA GUERRERO y NICOLÁS PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI se refieren a ellos como grupos de estudio.

¹⁴³ ANTONIO TORRES DEL MORAL, *Los Grupos parlamentarios*, op. cit., p. 29.

- De este último epígrafe rescatamos la labor de estos grupos de estudio, pues como decíamos, por primera vez se les dedican unas líneas a aquellos grupos distintos a los parlamentarios. A éstos se les dedica el artículo 13 del Reglamento de 1934.

PÉREZ SERRANO, afirmó con certeza, en su momento, que: "...estos grupos de estudio, que no son políticos, suelen no estudiar y hacer política, como humorísticamente dice el propio BARTHELEMY; y aunque a veces no se traducen sino en cuotas de cobro a sus afiliados, tienen en ocasión relativa importancia, como lo demuestra la actuación de los grupos agrícola y viticultor en la Cámara francesa"¹⁴⁴.

PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI¹⁴⁵ completa estas ideas señalando que: "En este artículo se configuran los grupos de estudio como asociaciones de ámbito parlamentario con un objetivo más limitado y más concreto". Dicho sea de paso, lo anterior puede ser muy laudable. Sin embargo, en ningún caso cabría equiparar estos grupos de trabajo con los grupos parlamentarios, máxime, que se encontraran regulados bajo el mismo Título que las fracciones parlamentarias. En un primer instante parecería que ambos grupos gozan de características similares, sin embargo, al respecto se ha pensado que el legislador español intentó establecer una fórmula equiparable al lobby americano¹⁴⁶, pero es preciso advertir que en ningún caso los grupos de trabajo contaban con la estructura de los grupos parlamentarios del momento. En otras palabras, son figuras distintas pero que operan al interior de las Cámaras.

Finalmente, advertir de manera especial que el artículo 73.3 del Reglamento se contemplaba la figura de los diputados no adscritos a ningún grupo parlamentario, al permitírseles la presentación de una enmienda, como máximo, cuando en el Pleno se discutieran los dictámenes de las comisiones.

¹⁴⁴ NICOLÁS PÉREZ SERRANO, *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1976, p. 763.

¹⁴⁵ NICOLÁS PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, *Los Grupos parlamentarios*, op. cit., p. 171.

¹⁴⁶ *Idem*.

Resumiendo, podemos concluir que la II República supuso además del reconocimiento jurídico y constitucional de los grupos parlamentarios, un paso fundamental para la política del país ibérico, ya que a partir de entonces, España se situaba al nivel parlamentario europeo de la época.

Una vez terminada la Guerra Civil española (1939), y resultando triunfadores aquellos que se oponían al sistema, comenzó la dictadura del General Francisco Franco que se prologaría hasta su muerte en noviembre de 1975.

El nuevo régimen ordenó la desaparición de muchas instituciones, así como derechos, prerrogativas, libertades de los grupos parlamentarios. A este período se le ha conocido como el de las "Cortes Orgánicas", las cuales se institucionalizaron gracias a la Ley Constitutiva de 1942 que señalaba, entre otras cuestiones, que se configuraban como órganos de participación del pueblo en las tareas del Estado no como representación del mismo.¹⁴⁷ Las Cortes franquistas tuvieron cuatro Reglamentos, el de 1943, 1957, 1967 y 1971¹⁴⁸; no obstante, no se contemplan cambios sustanciales entre éstos.

Las Cortes Orgánicas distinguían a los procuradores por su procedencia. Los grupos parlamentarios requerían un mínimo de 50 procuradores para su constitución, aunque la Presidencia de la Cámara podía autorizar con carácter provisional la formación de aquellos grupos que sólo reunieran a 25.¹⁴⁹

La formación de los grupos tenía carácter voluntario, los procuradores no tenían obligación de pertenecer a ninguno, y no se permitía, bajo ninguna circunstancia, la doble afiliación. A los grupos se les confería autonomía normativa, aunque ésta debía "respetar la libertad del voto, el derecho a intervenir en la formación de la voluntad del grupo, el derecho a elegir los

¹⁴⁷ Ley Constitutiva de las Cortes de 17 de julio de 1942. Artículo 1º: "Las Cortes son el órgano superior de participación del pueblo español en las tareas del Estado. Es misión principal de las Cortes la elaboración y aprobación de las leyes, sin perjuicio de la sanción que corresponde al Jefe del Estado".

¹⁴⁸ Un esbozo pormenorizado se encuentra en la obra de MANUEL FRAILE CLIVILLÉS, *Comentario al Reglamento de las Cortes*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1973.

¹⁴⁹ JOSÉ LUIS GARCÍA GUERRERO, *Democracia representativa...*, op. cit., p. 112.

órganos de representación y coordinación, el derecho a explicar su voto y el derecho a abandonar el grupo de procuradores que forman parte del mismo.

Como señaló en su momento el profesor AGUILÓ LUCÍA¹⁵⁰, al amparo de esta normativa, en 1976 se constituyeron un total de siete grupos parlamentarios: UDPE, Acción Institucional, Regionalista, Democrático, Liberal, Independiente y unión Democrática Española.

Muerto el General FRANCO, nos encontramos en el período de "Transición" de la Nación española, en dónde, habrá que esperar a la desaparición de las Cortes orgánicas¹⁵¹ para que se produzca el retorno de los grupos a la actividad parlamentaria. Ésta tuvo lugar gracias a un proceso conocido como transición política¹⁵² en la que destacaban una serie de reformas, entre las que destacan el derecho de reunión y el derecho de asociación política, mismos que estaban prohibidos bajo el régimen franquista.

Con el cambio de Gobierno, la Ley para la Reforma Política y la ulterior conformación de la Cámara Constituyente, surgió la hasta hoy vigente Constitución de España. Tras las elecciones generales de junio de 1977 surgen las Cámaras de las Cortes españolas que hasta el momento continúan con el quehacer parlamentario de la Nación. Tras aprobar las Cortes Generales la norma fundamental de 1978, encontramos que solamente el artículo 78.1 hace referencia a los grupos parlamentarios.¹⁵³

No existe en el texto constitucional español ningún otro precepto que expresa o tácitamente contenga una alusión a los grupos parlamentarios.¹⁵⁴

¹⁵⁰ LUIS AGUILÓ LUCÍA, *Los Grupos parlamentarios* (notas para su regulación en España), Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, España, núm. 2, 1976, p. 31.

¹⁵¹ JOSÉ LUIS GARCÍA GUERRERO, *Democracia representativa...*, op. cit., p. 113.

¹⁵² Sobre la transición política española se recomienda consultar a: FRANCISCO RUBIO LLORENTE, "España", *Diccionario de la Ciencia Política*, dirigido por AXEL GORLITZ, p. 223-240; EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución española de 1978*, Civitas, Madrid, 1980, p. 45-94; MANUEL ARAGÓN REYES, *La articulación jurídica de la transición*, *Revista de Occidente*, Noviembre de 1985, p. 25-43.

¹⁵³ Artículo 78.1: "En cada Cámara habrá una Diputación Permanente compuesta por un mínimo de veinte miembros que representarán a los grupos parlamentarios, en relación a su importancia numérica".

¹⁵⁴ ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ, *Los Grupos parlamentarios*, op. cit., p. 87-88.

Sin embargo las Cámaras fueron dotadas con sendos Reglamentos provisionales¹⁵⁵, en los que los grupos parlamentarios encuentran su plena regulación, y en palabras de TORRES DEL MORAL, la regulación fue "hasta abundante"¹⁵⁶.

La creación formal de los grupos parlamentarios en las nuevas Cortes que estaba a punto de alumbrar la Constitución de 1978, se debe a una disposición de la Presidencia de las Cortes aprobatoria de normas para el funcionamiento de ambas Cámaras, Congreso de los Diputados y Senado¹⁵⁷, inmediatamente después de celebradas las primeras Elecciones generales libres de junio de 1977. El debate y aprobación de los Reglamentos, concebidos hoy en la moderna doctrina como *internae corpora* pertenece a una etapa posterior en la que el parlamentarismo, constituye el templo del Estado social y democrático de Derecho.¹⁵⁸

La creación de los grupos parlamentarios en España, se verificó de manera formal por los primeros reglamentos provisionales, y posteriormente en los definitivos surgidos en 1982. Una última referencia, insoslayable en nuestra investigación, es que en las Comunidades Autónomas de España también cuentan con una regulación propia sobre los grupos parlamentarios.¹⁵⁹

¹⁵⁵ Reglamentos Provisionales de 1977, uno para la Cámara de Diputados y otro para la Cámara de Senadores, mismos que permanecieron vigentes hasta 1982, en que fueron sustituidos por los vigentes Reglamentos parlamentarios.

¹⁵⁶ ANTONIOTORRES DEL MORAL, *Los Grupos parlamentarios*, op. cit., p. 30.

¹⁵⁷ Resolución de la Presidencia de las Cortes, de 11 de julio de 1977, sobre Normas para la constitución del Congreso de los Diputados y del Senado, publicadas en el Boletín Oficial del Estado, núm. 1583.

¹⁵⁸ FRANCISCO GRANADOS CALERO, *Los Grupos parlamentarios y su efecto expansivo en el funcionamiento de las Cámaras*. Corts. Anuario de Derecho parlamentario. Núm. 10, Extraordinario, Valencia, 2001, p. 89.

¹⁵⁹ El Reglamento del Parlamento Vasco, en su Título III (art. 19 y ss.), el del Parlamento Catalán, en su Título II cap. 1º (art. 18 y ss.), el del Parlamento Gallego, en el Título III (art. 22 y ss.), el del Parlamento Andalúz, en el título II (art. 20 y ss.), el Parlamento de Asturias, en el Título III, cap. 1º (art. 12 y ss.), la Diputación Regional de Cantabria, en el Título II (art. 21 y ss.), en la Rioja, en el Título II (art. 16 y ss.), en la Asamblea de Murcia, Título III cap. 1º (art. 18 a 26), el Parlamento Valenciano en el Título III cap. 1º (art. 20 y ss.), el Aragonés, en el Título III (art. 19 y ss.), las Cortes de Castilla-La Mancha, en el Título III (art. 22 y ss), Canarias, en el Título II (art. 20 y ss.) de su Reglamento, Navarra en el Título III (art. 26 y ss.), Baleares en el Título III (art. 22 y ss.), la Asamblea de Madrid, en el Título II (art. 21 y ss.) y las Cortes de Castilla-León, en su Título II (art. 20 y ss.). *Idem*, p. 234.

Para finalizar con España y abonando a todo lo anterior, comentaremos brevemente sobre dos elementos que influyeron directamente en la aparición de los grupos parlamentarios: 1) *la natural tendencia a la agrupación ideológica* y 2) *los sistemas electorales*.

Por cuanto a la natural tendencia al agrupamiento ideológico, tal y como afirma PÉREZ-SERRANO¹⁶⁰, se debe poner de manifiesto que el propio escenario parlamentario propicia la lucha ideológica¹⁶¹ por derrocar a las ideas contrarias, y por otro lado, el debate parlamentario propicia que al interior de las asambleas se materialice una férrea batalla por el poder y la imposición de las ideas.

Para terminar, consideramos importante no perder de vista que en mucho influye el sistema electoral para la aparición de los grupos como en su momento señaló el profesor español TORRES DEL MORAL, pero en palabras del profesor italiano CERETTI¹⁶²: "la importancia de los Grupos Parlamentarios se ha acrecentado paralelamente al crecimiento de importancia de los partidos políticos en la vida política y, sobre todo, por la adopción de un sistema electoral fundado sobre los partidos políticos y sobre la representación proporcional".

Estados Unidos de Norteamérica

La actuación conjunta de los miembros de las Cámaras en el Congreso

El desarrollo histórico de los grupos parlamentarios del Congreso de los Estados Unidos adolecería de incompleto sin una previa y breve referencia a la historia del propio Congreso americano. Comienzo pues el presente estudio, desarrollando el tema.

¹⁶⁰ NICOLÁS PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, *Los Grupos parlamentarios*, op. cit., p. 50.

¹⁶¹ Recordando una famosa frase de SIR WINSTON CHURCHILL: "Los futuros imperios, serán imperios de ideas".

¹⁶² C. CERETTI, *Corso de Diritto Costituzionale italiano*, Turín, 1953, 3ª. Edición.

Históricamente el Congreso norteamericano es un producto del Parlamento Inglés, pero ciertamente, no del que cumplía tareas tan características en el régimen parlamentario moderno, sino de aquel que funcionaba en la época en que el rey de Inglaterra reinaba y gobernaba. Ese gobierno Inglés de poderes separados y celosos de sus prerrogativas se reprodujo en las colonias, pero aconteció allí lo que en la América española, donde las instituciones transplantadas siguieron un destino oblicuo.¹⁶³

Los orígenes del Congreso de los Estados Unidos deben buscarse en las prácticas del gobierno propio que desde las primeras épocas de la colonización fueron modelando el espíritu democrático de la comunidad norteamericana. La lucha religiosa y la contienda entre el rey y el Parlamento originaron entre 1628 y 1640 el gran éxodo de los puritanos. A partir de 1642 disminuyó la corriente inmigratoria puritana y, especialmente a partir de la decapitación de Carlos I en 1649, fue reemplazada por los ex partidarios del rey, los llamados "caballeros", quienes profesaban la religión anglicana y que a la postre, pudieron establecerse en Virginia con abundantes medios y recursos.¹⁶⁴

El Congreso de los Estados Unidos se compone de dos cuerpos, denominados Cámara de Representantes (*House of Representatives*) y Senado (*Senate*). Su organización obedece al tipo bicameral que, rompiendo el ejemplo del viejo parlamentarismo inglés, surge como un sistema nuevo por la disputa entre distintas poblaciones.¹⁶⁵ En efecto, un tipo común de Asamblea deliberante adoptado en las colonias americanas de Inglaterra, y cuando se planteó en la Convención de Filadelfia el problema del principio de representación que se aplicaría para la elección de los legisladores, la doble composición del Congreso facilitó la obtención de un compromiso entre los Estados grandes y

¹⁶³ CARLOS MARÍA BIDEGAIN, *El Congreso de los Estados Unidos de América*, Ed. de Palma, Buenos Aires, 1950, p. 8.

¹⁶⁴ Para conocer más a fondo la historia del Congreso de Estados Unidos se recomienda: PAUL JOHNSON, *A History of the American People*, Harper Collins Publishers, 2001; RICHARD NORTON SMITH, *Patriarch: George Washington and the New American Nation*, Boston, 1993.

¹⁶⁵ BIDEGAIN, *El Congreso de los Estados Unidos de América*, op. cit., p. 10.

los Estados pequeños.¹⁶⁶ No sólo por razones históricas y circunstanciales se adoptó la organización bicameral, sino que era la más adecuada en que se temía por el radicalismo de la democracia y el creciente auge del despotismo. La presencia de los partidos en el Congreso ha estado monopolizada por los legisladores elegidos bajo las siglas de uno de los dos partidos políticos, los Demócratas y los Republicanos.

Retomando nuestro interés principal, la historia de los grupos parlamentarios del Congreso norteamericano no ha sido investigada de una manera amplia y sistemática. En palabras de PATTERSON: "...la organización de los partidos dentro del Congreso ha sido un foco de investigación casi olvidado, a pesar de la importancia de los grupos parlamentarios a la hora de iniciar o difundir alternativas políticas, organizar y dirigir programas, estimular la acción colectiva, respaldar al gobierno y estimular el apoyo del electorado"¹⁶⁷.

Los partidos políticos en el Congreso de los Estados Unidos son organizaciones razonablemente definidas, con sólidas estructuras dirigentes, mecanismos de toma de decisiones, redes de coordinación y vínculos permanentes con los votantes. Así mismo, cada Cámara cuenta con estructuras partidistas; existen cuatro grupos parlamentarios en el Congreso de los Estados Unidos: los Demócratas del Senado, los de la Cámara de Representantes, los Republicanos del Senado y los de la Cámara de Representantes.

Para algunos, los grupos parlamentarios en el Congreso de los Estados Unidos no constituyen una visión agradable. El Presidente WOODROW WILSON se refirió a ellos en una ocasión como "una bestia horrible y sumamente indomable"¹⁶⁸. Sin embargo, como tendremos oportunidad de constatar, los grupos parlamentarios del Congreso americano no son del todo

¹⁶⁶ *Idem*, p. 46

¹⁶⁷ SAMUEL PATTERSON, *Los Grupos parlamentarios en el Congreso de los Estados Unidos*, Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, núm. 14, Valencia, 1996.

¹⁶⁸ GERALD POMPER, *Passions & Interests: Political Party Concepts of American Democracy*, University Press of Kansas, Lawrence, 1992.

distintos a los grupos de los Parlamentos continentales. Los partidos políticos del Congreso son *de facto* y *per se* los grupos parlamentarios del mismo. En otras palabras, los partidos en el Congreso norteamericano poseen la suficiente estructura, continuidad organizativa, liderazgo, coherencia, y encaje en el entorno social e institucional como para poder calificarlos, sin ambages, de genuinos grupos parlamentarios.

Ahora bien, el sistema presidencial norteamericano por su manera de funcionar no requiere que existan grupos parlamentarios como los conocemos en los parlamentos europeos. Es decir, no hay grupos parlamentarios constituidos ya que en teoría la forma de gobierno presidencial no puede poner su investidura en peligro al Presidente de la Nación, situación que en un sistema parlamentario es muy común. Así mismo, la estructura de los partidos políticos, al ser mayoritariamente bipolar (demócratas y republicanos) funciona sin mayores problemas al interior del Congreso norteamericano.

Para clarificar aún más la situación, recordemos las palabras de EPSTEIN¹⁶⁹, quien establecía en 1986 que: "los políticos europeos que visiten Washington D.C. y pidan ver nuestros partidos no tendrán dificultad en admitir que los Demócratas o a los Republicanos, tanto en la Cámara como en el Senado, son generalmente comparables a sus propios grupos parlamentarios".¹⁷⁰

La organización de los partidos en el Congreso de los Estados Unidos se encuentra fundada sobre los múltiples comités. Los comités de los cuatro grupos parlamentarios son creaciones de sus respectivas *caucases*. Los grupos del Congreso se encuentran organizados en tres grandes comités: el *Policy Committees* (Comités de Dirección), el *Committees on Committees*, (Comités de Comisiones), y el *Campaign Committees* (Comités de Campaña). Veamos cada uno de ellos.

¹⁶⁹ *Idem*, *The Encyclopedia...*, p. 1526.

¹⁷⁰ LEON EPSTEIN, *Political Parties in the American Mold*, University of Wisconsin Press, Madison, WI, 1986, p. 41.

Los Comités de Dirección (*Policy Committees*), fueron establecidos en 1919 por los Republicanos como parte de la dirección colegiada que se encontraba centralizada a favor del líder de la mayoría republicana. Sus funciones principales eran las de tomar decisiones periódicas en materia del programa de partido y planificar la legislación. Por su lado, los Demócratas desarrollaron un comité similar cuando triunfaron en las elecciones de 1932, pero con muchas menos atribuciones y protagonismo al interior de las Cámaras.

En 1949, los legisladores republicanos cambiaron el nombre del comité, denominándolo Comité de Programa. Sin embargo, no sería hasta 1959 que el Comité se consolidaría como institución parlamentaria. La razón: que por primera vez contaría con una presidencia autónoma de la dirección del grupo parlamentario. El Comité de Programas se reunía de manera regular y estaba activamente implicado en la formulación de posiciones programáticas y en la difusión de declaraciones políticas en nombre del grupo parlamentario republicano.¹⁷¹

Por lo que respecta a los Demócratas de la Cámara, en 1973 se creó un Comité de Dirección y de Programas, al que al año siguiente le fue encomendada la tarea de recomendar los nombramientos de los demócratas para las distintas comisiones. Este comité llegó a sobresalir pues en ocasiones apoyó proyectos de ley, especialmente en materia presupuestaria.

En el Senado, los Comités de Programas de los partidos fueron constituidos a finales de 1940, pero a través de los años, sus actividades han sido moldeadas según las expectativas y preferencias del líder del partido. Los Comités de Programas de los partidos en el Senado son importantes, sin embargo no son tan decisivos para el liderazgo del partido, como sí lo son en la Cámara de Representantes.

Cada uno de los cuatro grupos parlamentarios del Congreso, cuenta con un Comité de Comisiones (*Committees on Committees*), creado con la intención

¹⁷¹ THE ENCYCLOPEDIA OF THE U.S. CONGRESS, vol. 3, Simon & Schuster, 1995, p. 1524-1528.

de recoger las preferencias de los miembros integrantes con relación a la asignación de éstos en las comisiones del Congreso, para así elaborar un listado de recomendaciones y elevarlas al *caucus* del partido.

Las reformas de la Cámara de Representantes de 1910 y 1911, transfirieron el poder de nombrar miembros y presidentes de las comisiones permanentes del Speaker al *caucus* del partido mayoritario. Derivado de lo anterior, el *caucus* demócrata formó un Comité de Comisiones, compuesto por los representantes demócratas en la Comisión de Medidas Fiscales.¹⁷²

El Comité de Comisiones de los republicanos de la Cámara de Representantes, creado en 1917, designaba a los representantes republicanos en las comisiones permanentes y determinaba su orden de sucesión sin que estas recomendaciones estuvieran sujetas a la aprobación de cada grupo parlamentario republicano.

El origen de los Comités de Campaña (*Campaign Committees*), se remonta al siglo XIX, pero fue hasta finales de los años setenta, que se convirtieron en verdaderas maquinarias electorales.¹⁷³ Los cuatro grupos parlamentarios del Congreso crearon Comités de Campaña para ayudar a captar posibles candidatos capaces de triunfar en las jornadas electorales y así obtener escaños para sus partidos. Otras funciones a desempeñar son la de proporcionar consejos y asistencia técnica a los candidatos en campaña, y, sobre todo, recoger y distribuir millones de dólares en financiación electoral.

Los Comités de Campaña se desarrollaron en el Congreso norteamericano hasta convertirse en importantes maquinarias para la asistencia de las campañas políticas. En todo caso, en los últimos años los comités republicanos han sido capaces de apoyar y servir a los candidatos de su partido de forma mucho más amplia que los demócratas.¹⁷⁴

¹⁷² *Idem.*

¹⁷³ DIANNE DWYRE, *The Complete Congressional Party: Governing and Electing*, American Political Science Association, Washington, 1993.

¹⁷⁴ SEAN PATTERSON, *Los Grupos parlamentarios...*, *op. cit.*, p. 12.

Resumiendo, los grupos parlamentarios del Congreso de los Estados Unidos presentan hoy en día una ligera semejanza con aquellos a principio de siglo que estaban dominados bajo la persona del *Speaker*. Sin embargo no encarnan jerarquías piramidales de las clásicas organizaciones burocratizadas de los años setenta.

La vida organizativa de los grupos parlamentarios del Congreso norteamericano se ha vuelto más politizada. La interminable demanda de liderazgo, información, dirección, asistencia técnica, y servicios promocionales ha generado un personal de servicios especializado. Al mismo tiempo, el surgimiento de instituciones más sólidas en los grupos parlamentarios del Congreso ha incrementado la unidad interna de los partidos en la toma de decisiones.

Concluyo con palabras de David RHODE¹⁷⁵: “Los grupos parlamentarios de los noventa son un ejemplo de la marcada versatilidad de las organizaciones políticas. Enfrentados a un medio ambiente institucional y político moldeado por un creciente individualismo, un acceso cada vez mayor a la información, una variedad de medios de asistencia para unas campañas electorales cada vez de mayor magnitud, y una proliferación de medios para la influencia política, los grupos parlamentarios del Congreso se han reconfigurado como organizaciones viables una vez más. Desarrollando sus propios canales para el éxito, ofreciendo a sus miembros información, asistencia de campaña, presencia a los medios y acceso a los mismos y muchos otros servicios. Los grupos parlamentarios han ganado el apoyo de sus integrantes”..., “Hoy en día tenemos en el Congreso un partido a prueba”.

¹⁷⁵ DAVID W. RHODE, *Parties and Leaders in the Postreform House*, University of Chicago Press, Chicago, 1991.

CAPÍTULO TERCERO

CONSTITUCIÓN, ESTRUCTURA, FUNCIONAMIENTO Y EXTINCIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Antecedentes

Corresponde ahora enfocarnos en algunas cuestiones de la práctica parlamentaria cotidiana de los grupos parlamentarios, en otras palabras, como se constituyen, estructuran, funcionan y extinguen los grupos al interior de las Cámaras.

Como premisa del presente apartado tenemos muy claro que los parlamentarios en cualquier Cámara o Asamblea tienen una absoluta exigencia y necesidad de dotarse de una organización que les permita funcionar adecuadamente ante la alta responsabilidad que desempeñan, y ésta función la desarrollan gracias a la existencia de los grupos parlamentarios.¹⁷⁶

¹⁷⁶ Al respecto, la página de Internet del Congreso Español (www.congreso.es) exclusivamente señala: "Los Grupos Parlamentarios son agrupaciones de Diputados producidas por afinidades políticas o ideológicas. Aunque no es un requisito necesario, los Grupos Parlamentarios suelen ser reflejo dentro de la Cámara de los partidos políticos o coaliciones de partidos que han concurrido a las elecciones, al estar integrado cada Grupo por parlamentarios pertenecientes a un mismo partido o coalición. Los Grupos tienen una

CONSTITUCIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

La constitución de los grupos parlamentarios incluye un conjunto de actos y requisitos que deben satisfacer las fuerzas políticas que han accedido al Parlamento. Las normas reglamentarias que disponen el proceso y las reglas específicas que deben cumplirse en la formación de los grupos parlamentarios presentan diversos alcances hacia una pluralidad de funciones y se consolidan en el respeto estricto de diversos principios jurídicos.¹⁷⁷

En primer lugar, dichas normas establecen con carácter general y abstracto el tipo de grupo parlamentario que se requiere sea protagonista de la vida parlamentaria, en cuanto que respetan las condiciones constitutivas. A decir de MORALES ARROYO¹⁷⁸, las normas reglamentarias cumplen la misión de

destacadísima importancia en el funcionamiento interno del Congreso y son los verdaderos actores que participan en la formación de sus decisiones. Así, los puestos de las Comisiones y de la Diputación Permanente se distribuyen proporcionalmente entre los mismos, pudiendo los Grupos operar sustituciones entre sus miembros. Sus representantes constituyen la Junta de Portavoces, órgano decisorio del orden del día de las sesiones de la Cámara. Los Diputados ocupan los escaños del salón de sesiones distribuidos por grupos. Determinadas iniciativas, como las proposiciones de ley, las enmiendas a la totalidad y las proposiciones no de ley, les están reservadas. Los debates giran normalmente en torno a los turnos de palabra previstos en favor de sus portavoces. Reciben una subvención del presupuesto de la Cámara, locales y otros medios materiales. Para la formación de un grupo parlamentario es necesaria la reunión de, al menos, 15 Diputados, o la de 5 cuando las formaciones políticas respectivas hubieran obtenido como mínimo el 15 por 100 de los votos de las circunscripciones en que hubiesen presentado candidaturas o el 5 por 100 de los votos del conjunto nacional. Ahora bien, estos mínimos sólo son exigidos para su constitución, no para su funcionamiento posterior, ya que su disolución únicamente se produce cuando su número desciende a menos de la mitad de los antes citados. Los Diputados que no se incluyan en algunos de los grupos voluntariamente creados, quedan incorporados al Grupo Mixto.”.

¹⁷⁷ JAVIER PÉREZ ARROYO y ANTONIO J. PORRAS NADALES, *El Parlamento de Andalucía (Análisis de la Primera Legislatura 1982-1986)*, Tecnos, 1987, p. 91., Los grupos políticos que tras las elecciones acceden a la Cámara no son considerados grupos parlamentarios desde un primer momento. El propio Parlamento, mediante sus normas de funcionamiento, impone una serie de requisitos de necesario cumplimiento, sin cuya satisfacción les resulta imposible actuar en la Cámara; estos requisitos cumplen un fin cautelar en un aspecto tan trascendental en la vida parlamentaria como es la formación de los grupos, sujetos colectivos del parlamento. El preceptivo cumplimiento de las citadas condiciones reglamentarias es una perfecta muestra de que el origen jurídico de los grupos parlamentarios se encuentra en la propia Asamblea y su mantenimiento a lo largo de la legislatura depende de que reúna continuamente los requisitos vigentes al tiempo de su constitución.

¹⁷⁸ JOSÉ MARÍA MORALES ARROYO, *La realidad y la ficción en las normas sobre la constitución de los grupos parlamentarios*, Corts. Anuario de derecho Parlamentario, Valencia, 2001, p. 207.

seleccionar de entre los colectivos o fuerzas políticas representadas en la Cámara aquéllas que gozarán del status de grupo parlamentario. Finaliza el autor enfatizando que las normas sobre creación de los grupos son esencialmente disposiciones injustas, puesto que no permiten a los integrantes de todas las fuerzas políticas constituirse en grupo parlamentario y siempre quedan fuera aquellas minorías que carecen de las condiciones legales, y agrega: “las normas no pueden ser aplicadas de manera arbitraria..., no debe provocar un trato discriminatorio a determinadas minorías...deben (las normas) diseñarse para impedir un excesivo fraccionamiento político que ponga en peligro la actividad de la Cámara...y deberán evitar que un número elevado de minorías se quede sin la posibilidad de alcanzar en status de grupo parlamentario y se sientan excluidas de la vida parlamentaria...las reglas sobre la constitución de los grupos se diseñan con el objetivo de conferir estabilidad a la estructura política de la Cámara a lo largo de la Legislatura.¹⁷⁹

La constitución de los grupos parlamentarios la podemos definir como el acto voluntario por el que de manera expresa y formalizada un grupo de parlamentarios, manifiesta su deseo de agruparse formalmente a los órganos competentes de la Cámara (Presidencia, Mesa Directiva, Secretaría General) toda vez que reúne los requisitos establecidos previamente por la reglamentación correspondiente para constituirse y ser reconocidos como grupos parlamentarios.¹⁸⁰ En otras palabras, es el acto que transforma a un grupo político en un grupo parlamentario al interior de la Cámara.

En gran parte de Europa, el esquema tradicional y mayoritariamente seguido por las legislaciones referentes a la constitución de los grupos parlamentarios no va más allá de un acto de comunicación.¹⁸¹ En efecto, esta comunicación a la que nos referimos es remitida a la autoridad en la Cámara (Presidencia, Secretaria General u órgano similar) y por lo regular se les exige que se señale la denominación del grupo, el número de sus

¹⁷⁹ *Idem*, p. 208.

¹⁸⁰ En similar sentido JOSÉ MARÍA MORALES ARROYO al señalar que: “La constitución de un grupo se manifiesta, como la aceptación formal del mismo por el ordenamiento parlamentario”. *Los Grupos parlamentarios*, *Op. Cit.*, p. 127.

¹⁸¹ NICOLÁS PÉREZ SERRANO JÁUREGUI, *Los Grupos Parlamentarios*, *op. cit*, p. 120.

integrantes, la firma de todos ellos, la decisión del nombramiento de aquel que fungirá como Portavoz o Líder del grupo, aunque: “en ocasiones se pide que el grupo tenga a su frente a un órgano directivo de carácter colegiado”¹⁸². Así mismo, se debe publicar en los medios de comunicación oficiales de las Asambleas.

Coincidimos con PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI cuando señala que la directiva de la Asamblea realiza un “*acto parlamentario certificante*” de haber cumplido los requisitos reglamentariamente exigidos para constituir un grupo¹⁸³, ya que como todo trámite que se quiere realizar, si uno cumple con los requisitos y no omite ninguno, obtiene lo que busca.

En el derecho parlamentario español, se ha sostenido que el grupo parlamentario no es una mera asociación de miembros o candidatos de un partido o coalición electos en unas listas electorales. Y no lo es porque (independiente de que más adelante se abordará el tema de su naturaleza jurídica) sencillamente no es una asociación, ni la constitución de un grupo parlamentario es inscribible dentro del ámbito de cobertura del derecho fundamental correspondiente.¹⁸⁴ Si así fuere los parlamentarios electos tendrían el derecho a constituir los grupos que tuvieran a bien, a formar grupos con afiliación entrecruzada, o sencillamente a no inscribirse a ninguno. En pocas palabras, en España, un parlamentario no puede no pertenecer a un Grupo, lo que lo obliga literalmente a forma parte de uno de estos.¹⁸⁵

¹⁸² *Idem.*

¹⁸³ *Ibidem.* El mismo autor, termina señalando que El sistema varía precisamente en los supuestos en que no se cumple alguno de los requisitos exigidos, bien por que se carezca del número mínimo de miembros, o porque no todos éstos pertenezcan al mismo partido político. En el caso de México, el segundo supuesto es inadmisibile ya que como hemos visto, un requisito indispensable para constituir un grupo parlamentario es el de la pertenencia a un mismo partido político.

¹⁸⁴ MANUEL MARTÍNEZ SOSPEDRA, *La jaula de hierro: La posición del parlamentario en el grupo*, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, No. 10 extraordinario, 2001, p. 165 y ss. *El agregado es nuestro.*

¹⁸⁵ En España, tanto en el Reglamento del Congreso, en sus artículos 23 y 24, ambos en sus apartados 1º y 2º, como en el Senado, en sus artículos 27, apartados 2º y 5º, y 28.1, establecen que los grupos parlamentarios se constituyen en las Cámaras.

Los Reglamentos de las Cortes Generales en España usan de manera prevalente y, eventualmente, un criterio numérico para la constitución de los grupos parlamentarios, deja a un lado el factor ideológico que pudiese presentarse como corrector de alguna posible laguna que presentase el primero.

Según se aprecia fácilmente, el Reglamento del Congreso de los Diputados refleja y responde a las peculiaridades del sistema electoral español a la hora de prever los requisitos para acceder a la constitución de un grupo parlamentario, y trata de permitir esta posibilidad a formaciones sociales electoralmente implantadas de manera diversa.

La reglamentación de la constitución de los grupos en el derecho español¹⁸⁶, obedece a la lógica del Estado de Partidos. Y podemos afirmar que las reglas están configuradas de tal modo que dejan al legislador con la menor capacidad de acción posible. No es aventurado señalar que tanto en España como en otras partes del mundo, los legisladores en lo individual pueden destacar poco, debido a que la pertenencia a un grupo parlamentario es utilizada para enaltecer el quehacer parlamentario.

Por cuanto a la constitución de los grupos parlamentarios, se ha dicho con acierto que los requisitos y circunstancias podrán varias, pero, la autorización exigida tiene cierta lógica si se piensa que los grupos parlamentarios, además de ser elementos funcionales o instrumentales en la vida de una Asamblea,

¹⁸⁶ JOSÉ LUIS GARCÍA GUERRERO, *Democracia Representativa...*, op. cit., p.p. 294, señala que donde los Reglamentos de las Cámaras hablan de "constitución", debe leerse "reconocimiento" o "habilitación" para actuar plenamente en las Cámaras, afirma que el grupo parlamentario típico no puede constituirse en la Cámara, ya que en sentido estricto, el único grupo que existe es el libre, y no en consecuencia, no puede constituirse lo que ya se hizo. Este mismo autor desarrolla correctamente el tema relacionado con los requisitos temporales, materiales y formales para constituir un grupo parlamentario. ANTONIO TORRES DEL MORAL, *Los grupos...*, op. cit., p. 34, señala que los grupos se constituyen con la comunicación al Presidente de la Cámara y con su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes. NICOLÁS PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, *Los grupos...*, op. cit., p. 121, por el contrario, establece que los grupos quedan constituidos con la firma del documento en que se expresa la voluntad de constituirse en grupo. JOSÉ MARÍA MORALES ARROYO, *Los grupos...*, op. cit., p. 127, considera que los grupos parlamentarios no quedan constituidos sino hasta que la Mesa compruebe el cumplimiento de los requisitos materiales, postura que se nos parece la más adecuada.

reflejan unas opciones electorales normalmente circunscritas a determinado número de partidos políticos.¹⁸⁷ Algún sector de la doctrina, y yo coincido, estima que el grupo parlamentario solamente se constituye en la Cámara.¹⁸⁸

En palabras de GARCÍA ROCA¹⁸⁹: "La ecuación entre partido político y grupo parlamentario se preserva en el Reglamento...", toda vez que por una parte, no pueden constituir grupos separados diputados que al tiempo de las elecciones perteneciera formaciones políticas que no se hubiesen enfrentado ante el electorado, y segundo, en ningún caso pueden constituir grupo separado diputados que pertenezcan a un mismo partido.

Independiente de las variables que a continuación analizaremos, la realidad nos muestra que el grupo parlamentario se constituye antes de que lo haga la Cámara definitivamente, para así poder participar en la designación de los cargos directivos de ésta. Cada grupo parlamentario por separado, realiza el acto de constitución, de manera interna y con sus propias reglas preestablecidas y se formaliza dando aviso al Presidente de la Cámara respectiva y por lo regular con la publicación de dicha constitución el medio de difusión correspondiente para cada Cámara.

En España, el reconocimiento de la constitución de los grupos parlamentarios por las Cámaras está sujeto también a requisitos temporales y formales. Así se establece en ambos reglamentos un plazo de cinco días hábiles, a contar desde la sesión constitutiva de la Cámara¹⁹⁰, para obtener la habilitación de

¹⁸⁷ NICOLÁS PÉREZ SERRANO JÁUREGUI, *Los Grupos Parlamentarios*, op. cit., p. 121.

¹⁸⁸ ALESSANDRO PIZORUSSO, señala que los grupos parlamentarios, salvo el mixto, se constituyen por la declaración de voluntad dirigida al Secretario de la Cámara. Tomado de GARCÍA GUERRERO, *Democracia Representativa...*, op. cit., p. 294, supra nota 34.

¹⁸⁹ JAVIER GARCÍA-ROCA, *Parlamento y partidos políticos: De cómo limitar al Soberano (Una reflexión desde el ordenamiento Español*, México, pg. 12, 13.

¹⁹⁰ Muy ilustrativa resulta la siguiente cronología de la última sesión constitutiva del Congreso Español en Abril de 2004: 2 de Abril.- Sesión constitutiva de las Cámaras y elección de las respectivas Mesas. En el Congreso de los Diputados resulta elegido Presidente el diputado socialista Manuel Marín González, en el Senado el también socialista Javier Rojo. El recién elegido Presidente del Congreso, en su discurso de toma de posesión, anuncia su propósito de que en la legislatura que se inicia se lleve a cabo la reforma del reglamento de la Cámara. El Rey inicia las consultas con los grupos políticos para proponer un candidato a la Presidencia del Gobierno. 15 de Abril.- Se inicia en el Congreso de los Diputados el debate de

grupo parlamentario. La forma que debe emplearse es un escrito dirigido a la Mesa de la Cámara, firmado por todos los integrantes del grupo parlamentario, en el que se asiente la denominación de éste, los nombres completos de sus miembros, el nombre del Portavoz y los diputados que eventualmente pudieran sustituirle.

A juicio de VÍBORAS JIMENEZ, y con quien coincidimos, debería de exigírseles a los grupos parlamentarios que remitiesen, junto con el escrito de constitución, un reglamento mínimo de funcionamiento, que debería de darse a conocer al electorado a través de los medios oficiales de difusión, ya que si por una parte, como hemos reiterado, los grupos son la expresión de los partidos políticos en las asambleas, y a los partidos políticos se les exige (en la gran mayoría) una estructura interna y funcionamientos que sean democráticos, a los grupos parlamentarios, sin menoscabo de su autonomía, también cabría exigirles, el principio de discusión previa que en cualquier grupo fundamenta las decisiones democráticas. Y como señalábamos, nos sumamos a esta idea toda vez que los grupos parlamentarios se financian con recursos públicos y además ostentan un mandato representativo expresado en las urnas por parte del electorado a quienes se deben en su totalidad y todo ciudadano debe tener el derecho a participar en los asuntos públicos.

investidura del candidato a la Presidencia del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero (PSOE). En la presentación de su programa de gobierno anuncia, entre otras cosas, su intención de iniciar, de manera consensuada, una reforma parcial de la Constitución que aborde la reforma del Senado, las normas que regulan el orden de sucesión en la Corona, la denominación oficial de las Comunidades y Ciudades autónomas e incorpore una referencia a la Constitución europea. Para esta reforma, el Gobierno solicitará un informe previo al Consejo de Estado. Se refiere, también, al proceso de reforma de los Estatutos iniciado en diversas comunidades autónomas señalando que las reformas tienen como únicas condiciones el respeto a la Constitución y contar con un amplio consenso político y social. 16 de Abril.- Concluye el debate de investidura. La Cámara otorga su confianza, en primera votación, al candidato del PSOE, José Luis Rodríguez Zapatero, por 183 votos a favor, de los Grupos Socialista, Esquerra Republicana, Izquierda Verde-IU-ICV, Coalición Canaria y Mixto - Sr. Labordeta (Chunta Aragonesista), Sr. Rodríguez y Sra. Fernández Davila (BNG)-; 148 en contra del Grupo Popular y 19 abstenciones de los Grupos CiU, PNV y Mixto -Sras. Lasagabaster de EA y Barkos de NB-.

Los Elementos relevantes en la Constitución de los Grupos Parlamentarios

Nos andetramos ahora al análisis de algunos elementos relevantes en la Constitución de los Grupos Parlamentarios: la vinculación ideológica, la Pertenencia de los miembros a un Partido Político, el Número de Integrantes, y la Voluntad u Obligatoriedad.

Vinculación Ideológica

Consideramos de mucha importancia este requisito toda vez que de manera habitual es considerado como necesario por algunos ordenamientos para la constitución de los grupos parlamentarios. La vinculación ideológica nos parece funcional, hasta cierto punto obligatoria, pues sirve como elemento de vínculo de identificación política: como ha señalado PÉREZ-SERRANO¹⁹¹, de esta manera, los electores podrán hacer un seguimiento completo y concreto de sus elegidos, observando su comportamiento dentro de las Cámaras, su política de alianzas, la adecuación o distonía entre el programa electoral y del grupo parlamentario.

Si bien es cierto como hemos afirmado que los grupos parlamentarios son la expresión de los partidos políticos en las asambleas parlamentarias, este requisito de vinculación ideológica permitirá un control indirecto de las fuerzas políticas representadas, lo que propiciará que el electorado pueda dar un seguimiento mucho más preciso a las preferencias electorales expresadas en las urnas. Al respecto BERLÍN VALENZUELA ha señalado que al interior de las Cámaras, las distintas corrientes ideológicas en ellos representadas proceden a unirse en sus respectivos grupos parlamentarios.¹⁹²

¹⁹¹ NICOLÁS PÉREZ-SERRANO, *Los grupos parlamentarios*, Op. Cit., p. 116

¹⁹² FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 4ta reimpresión, 2000. *El agregado es nuestro*.

La pertenencia de los miembros a un partido político

Que los parlamentarios que conforman un grupo pertenezcan al partido político que representan consideramos que es un requisito fundamental toda vez que sería incongruente políticamente que así no fuera.

En la Europa continental, el nexo grupo parlamentario-formación política no aparece en los primeros momentos del reconocimiento de las fracciones parlamentarias. Éstas, fueron admitidas en muchos casos antes que los propios partidos, y sólo en contadas ocasiones a principios del siglo pasado en cualquier Cámara europea identificarse a los grupos parlamentarios en ella existentes con específicas opciones políticas que actuaran de modo continuado fuera del Parlamento, es decir, como partidos.¹⁹³

Independientemente de la tesis que se asuma en la cuestión planteada, y como lo afirma BERLÍN VALENZUELA¹⁹⁴, lo cierto es que el parlamentario de nuestros tiempos tiene una misión muy delicada, puesto que se ve obligado a conciliar tres grandes compromisos: los que tiene con la Nación, los que tiene con el partido político que lo postuló y los que contrajo con los electores que votaron y por aquellos que no votaron por él.

Creemos que este requisito se presenta como resultado de la congruencia y responsabilidad política que deben tener los integrantes del grupo parlamentario, puesto que cada uno en lo individual al hacer campaña y buscar el triunfo electoral respondieron al apoyo brindado por su partido político al interior de la Asamblea una vez que ocupen sus cargos.

Finalmente insistimos, la gran mayoría de la doctrina se ha pronunciado por la postura que señala a los grupos parlamentarios como los representantes

¹⁹³ ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ, *Los Grupos Parlamentarios*, op. cit., p. 135. Este mismo autor, desarrolla cuatro modelos con referencia a la coincidencia del vínculo grupo-partido: 1) de la no vinculación, 2) la vinculación atenuada, 3) vinculación con el partido político y finalmente 4) un híbrido entre el primero y el tercero.

¹⁹⁴ FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA, *Derecho Parlamentario*, op. cit., p. 256.

auténticos de los partidos políticos ante las asambleas legislativas, lo que con toda claridad nos lleva a sostener que resulta imperante que los miembros de un grupo pertenezcan al partido que representan.

Número de Integrantes

De entrada parecería obvio señalar que éste es el requisito más elemental para la conformación y estructuración de un grupo parlamentario, pero acaso, como ha señalado PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, la explicación no depende más que de la estricta funcionalidad del sistema, de cara a la intervención de todos los grupos existentes en el debate y en conexión de la cantidad y calidad de derechos y funciones que se encomiendan a los propios grupos.¹⁹⁵

Antes de continuar consideramos pertinente establecer como premisa al respecto, que: el número mínimo de integrantes exigido para la constitución de un grupo es concebido en función de una variable, de tal manera que variará sobre la base de los integrantes que compongan la Cámara de que se trate. Es decir, lo anterior conllevaría a admitir que existe una proporción entre ambas magnitudes, lo que llevaría a exigir un número de integrantes elevado dentro de una Cámara numerosa, o uno pequeño si la Cámara tuviese pocos miembros. Sin embargo la realidad no se presenta del todo simple.¹⁹⁶

En algunos Estados al producirse el primer reconocimiento de los grupos parlamentarios se obvió toda referencia al número de sus componentes y, como recuerda VIRGA: "ciertos reglamentos a pesar de sancionar indirectamente el principio de obligatoriedad de la adhesión a un grupo parlamentario no concretaban el mínimo de miembros exigidos para su

¹⁹⁵ NICOLÁS PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, *Los Grupos parlamentarios*, Op. Cit., p. 112.

¹⁹⁶ Así por ejemplo, FRANCOIS COLLIARD tiene razón cuando afirma que la limitación del número carece a veces de objeto, como ocurre en los países que tienen la representación proporcional con una base sustancial: desde el momento que un partido está representado obtiene bastante más que el mínimo. *Les régimes parlementaires contemporaines*, Op. Cit., p. 207. Citado por NICOLÁS PÉREZ-SERRANO, *Los Grupos Parlamentarios*, Op. Cit., p. 113.

constitución.¹⁹⁷ El posterior perfeccionamiento y desarrollo de la regulación de los grupos parlamentarios llevó a la precisión del requisito numérico.

Encontramos en el derecho parlamentario europeo, que la práctica totalidad de los ordenamientos parlamentarios actuales, incluyendo el Reglamento del Parlamento Europeo, el requisito numérico para conformar un grupo parlamentario esta presente y respondiendo un principio democrático.

Entendemos que una de las finalidades de los grupos parlamentarios es la de dar a conocer, expresar y manifestar la voluntad del partido político al que pertenecen y al cual se encuentran vinculados al interior de la Cámara. Cualquier partido político, alianza o coalición, puede alcanzar dicho objetivo en el momento que obtenga un representante en una Cámara, sin necesariamente conformar un grupo parlamentario.

En España, el profesor SAIZ ARNAIZ¹⁹⁸ se refiere al particular como la consistencia numérica, al enfatizar en la reunión de varios miembros de la respectiva Cámara a los efectos de su consideración como tal grupo parlamentario. Continúa el profesor español señalando que existen salvedades a este carácter plural en la composición de los grupos parlamentarios ya que en algunos países se permite su formación con un único integrante.¹⁹⁹

¹⁹⁷ ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ, *Los Grupos Parlamentarios, Op. Cit.*, p. 101, el autor nos recuerda que la barrera numérica fue superada en Grecia en 1927, en Checoslovaquia (hoy República Checa) en 1920 y en Francia en 1932.

¹⁹⁸ ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ, *Los Grupos Parlamentarios, op. cit.*, p. 99.

¹⁹⁹ En Argentina, encontramos otra excepción en el artículo 55 del Reglamento de la Cámara de Diputados establece que: "Cuando un partido político existente con anterioridad a la elección de los Diputados tenga solo uno o dos Diputados en la Cámara, podrán ellos asimismo actuar como bloque". En similar sentido, en Holanda, en el artículo 11.1 del Reglamento de la Cámara Baja establece que: "Si sólo fuere elegido un diputado de una lista determinada, dicho diputado será considerado como un grupo unipersonal". Finalmente en el Congreso de Noruega (Storting), su Reglamento no fija las condiciones para el reconocimiento de un grupo parlamentario, bastando para ello un solo miembro para considerarlo formado.

Gracias al derecho comparado, encontramos que en diversos Reglamentos parlamentarios de Europa, además de referirse a un porcentaje mínimo²⁰⁰ de legisladores se establecen una serie de condiciones cuyo cumplimiento puede suponer la promoción de la categoría de grupo parlamentario para aquellos colectivos de diputados o senadores que no alcanzan las cantidades inicialmente previstas.

En Europa, algunos de los mínimos requeridos en la actualidad de algunos países de la Unión Europea son: 5 en Austria, 2 en Bélgica, 15 en el Congreso de los Diputados de España, 30 en la Asamblea Nacional de Francia, 20 en la Cámara de Diputados de Italia, 26 en el Bundestag de Alemania, 14 en Suecia y 5 en Suiza, por mencionar algunos.

En el Derecho Español encontramos también los mínimos requeridos para constituir un grupo parlamentario en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, a saber: Andalucía 5, Aragón 3, Asturias 3, Canarias 4, Cantabria 2, Castilla-La Mancha 3, Castilla-León 5, Cataluña 5, Extremadura 5, Galicia 5, Islas Baleares 4, Madrid 5, Murcia 3, Navarra 3, País Vasco 5, La Rioja 4, Valencia 3.²⁰¹

A decir de GARCÍA GUERRERO²⁰², la fijación por los Reglamentos parlamentarios del número de miembros que debe reunir un grupo para su reconocimiento es considerado por la mayor parte de la doctrina como una cuestión de mera voluntad política. Continúa el profesor español señalando que pese a que los grupos aparecieron en los partidos políticos para expresar su voluntad en los Parlamentos, su reconocimiento por éstos se debió, así mismo, en buena media al tránsito del parlamento monoorgánico al

²⁰⁰ En nuestra opinión, el requerir un número mínimo de integrantes encuentra su lógica en el momento mismo de la concepción de la palabra grupo, y que para el presente trabajo, como ya en algún momento se estableció, nos parece adecuado asimilarla a la palabra quórum ALEJANDRO SAIZ ARINAIZ, *Los grupos parlamentarios*, op. cit., p. 100, nos recuerda con acierto que la técnica del porcentaje (un tanto por ciento necesario sobre el total de miembros de la Cámara para permitir la formación del grupo) se utiliza en países como Brasil, Grecia, India y Alemania.

²⁰¹ JOSÉ MARÍA MORALES ARROYO, *La realidad y la ficción en las normas sobre la constitución de los grupos parlamentarios*, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, núm. 10 extraordinario, Valencia, 2001, p. 230.

²⁰² JOSÉ LUIS GARCÍA GUERRERO, *Democracia representativa...*, op. cit., p. 284 y 285.

pluriorgánico, y concluye: Hoy, cuando el trabajo parlamentario se desarrolla en una pluralidad de órganos, el número de integrantes de un grupo parlamentario debe ser aquel que permita garantizar la presencia de sus integrantes en todos los órganos de las Cámaras.²⁰³

El fijar un número determinado para poder constituir un grupo parlamentario atiende, en nuestro parecer, a una decisión de índole político, ya que entendemos que está relacionado con que se evite la proliferación de pequeños grupos²⁰⁴ que volviera difícil el funcionamiento normal de un Parlamento.

En nuestra opinión, como circunstancia jurídica, resulta acertado el fijar un mínimo numérico para constituir un grupo parlamentario. El simple hecho de calificar para constituirse como grupo conlleva una serie de obligaciones y prerrogativas (como veremos más adelante), económicas, políticas y sociales. La excesiva abundancia de grupos parlamentarios en un recinto parlamentario, como hemos señalado, se interpondría para que las actividades de una Cámara pudieran desarrollarse con prontitud y fluidez.²⁰⁵

PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI²⁰⁶, hace hincapié en este punto, al señalar que la fijación del número mínimo de miembros para constituir un grupo parlamentario viene determinado por razones de estricta oportunidad política y por la funcionalidad de la Asamblea; esto es, por la cantidad y cualidad de derechos y funciones que se encomiendan a los grupos, y por el número de integrantes de las Asambleas. Si éste es elevado corresponde un

²⁰³ *Idem*, p. 285.

²⁰⁴ En México, durante la LVIII Legislatura del Congreso (2000-2003) y como resultado de una coalición electoral con el Partido de la Revolución Democrática, el Partido de la Sociedad Nacionalista y el Partido Acción Social y el Partido Convergencia Democrática obtuvieron tres, dos y un escaños respectivamente sin llegar a obtener el mínimo numérico para constituirse como grupo parlamentario en la Cámara de Diputados federal.

²⁰⁵ ANTONIO CARRO MARTÍNEZ, *Los grupos parlamentarios*, Revista de las Cortes Generales, No. 17, Madrid, 1989, p. 22, estima que para no dificultar el pluralismo parlamentario se intenta evitar una proliferación de grupos.

²⁰⁶ NICOLÁS PÉREZ SERRANO JÁUREGUI, *Los Grupos Parlamentarios*, *op. cit.*, p. 122.

requisito numérico alto para constituir grupo y si la Cámara tiene pocos integrantes el quórum debe ser reducido.

Consideramos que el permitir a un grupo minoritario de legisladores de un partido político que no tiene la representación suficiente como para destacar al interior de las Cámaras de manera individual, podría conllevar, diversas polémicas y claros ejemplos de corrupción.

La Voluntad u Obligatoriedad

Como en su momento se ha apuntado, uno de los tantos puntos centrales del tema que nos ocupa, se encuentra en averiguar hasta que punto es forzosa la creación de los grupos parlamentarios en las Cámaras de acuerdo a las normas parlamentarias, o como en algunos casos es un acto de mera voluntad de los legisladores.

Lo cierto es que la voluntariedad u obligatoriedad que tienen los parlamentarios de integrarse a un grupo va a depender en su gran mayoría de documentos como los estatutos partidistas y reglamentos internos que imponen a sus militantes la obligación de formar un grupo desde el momento en que resultan elegidos parlamentarios.²⁰⁷ PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI²⁰⁸ considera que de *iure* nadie puede dudar del carácter voluntario de la constitución de los grupos parlamentarios de denominación específica, es decir, que representen a un partido político determinado.

Así por ejemplo, el Estatuto del Partido Popular en España establece: “Los Grupos Parlamentarios son la vía para la acción política del Partido en las diversas instituciones, integrándose por todos los candidatos elegidos en las listas de aquél”.²⁰⁹

²⁰⁷ JOSÉ LUIS GARCÍA GUERRERO, *Democracia Representativa...*, Op. Cit., p. 287-288.

²⁰⁸ NICOLÁS PÉREZ SERRANO JÁUREGUI, *Los Grupos Parlamentarios*, op. cit, p. 117.

²⁰⁹ Artículo 40.1 del Estatuto del Partido Popular.

Por su parte los Estatutos del Partido Socialista Obrero Español²¹⁰ no contiene una mención expresa al respecto, sin embargo, el Reglamento Interno del Grupo, establece: “El Grupo Parlamentario Socialista está constituido por los Diputados y Senadores miembros del Partido Socialista Obrero Español o de los Partidos o Federaciones que lo estructuren”.

En algunos reglamentos de Parlamentos europeos, este tema adquiere mayor relevancia toda vez que es posible la constitución de grupos parlamentarios sin afinidad ideológica, además se torna obligatoria pues aquel legislador que no forme parte de algún grupo parlamentario, deberá adscribirse al Grupo Mixto (más adelante desarrollaremos este tema).

Vale la pena mencionar, que en España, el legislador optó desde el primer momento por el carácter obligatorio de la pertenencia a un grupo parlamentario dentro de una Asamblea.

Así las cosas, los reglamentos parlamentarios, dada la vigente interpretación del vigente artículo 67.2 de la Constitución española, permiten a los legisladores eludir la obligación de integrarse en el grupo vinculado a su formación política. Pero, por el contrario, les obligan, incluso a aquellos legisladores independientes, a formar parte de uno, cualquiera que este sea, para garantizar, la plenitud de funciones del mandato de todos los parlamentarios y el principio de igualdad entre éstos.²¹¹ Son diversos los preceptos normativos del Reglamento del Congreso de los Diputados que aclaran la situación anteriormente descritas, el 25.1, el 26 y el 27.²¹²

²¹⁰ Actualmente, es el partido en el Gobierno por el período 2008-2012.

²¹¹ JOSÉ LUIS GARCÍA GUERRERO, *Democracia representativa...*, op. cit., p. 289.

²¹² Artículo 25.1: *Los Diputados que, conforme a lo establecido en los artículos precedentes, no quedaran integrados en un grupo parlamentario, quedarán incorporados al Grupo Mixto, Artículo 26: Los Diputados que adquieran su condición con posterioridad a la sesión constitutiva del Congreso deberán incorporarse a un Grupo Parlamentario dentro de los cinco días siguientes a dicha adquisición. Para que la incorporación pueda producirse, deberá constar la aceptación del portavoz del grupo parlamentario correspondiente. En caso contrario, quedarán incorporados al grupo parlamentario mixto, Artículo 27: Cuando los componentes de un grupo parlamentario, distinto del Mixto, se reduzcan durante el transcurso de la legislatura a un número inferior a la mitad del mínimo exigido para su constitución, el grupo disuelto y sus miembros pasarán a formar parte de aquel.*

ALGUNAS RESTRICCIONES PARA LA CONSTITUCIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

A lo largo de nuestra investigación hemos encontrado que en el ordenamiento español (Reglamento del Congreso de los Diputados), la constitución de los grupos parlamentarios enfrenta ciertos límites, algunos dirían prohibiciones, y que a continuación esbozaremos.

El artículo 23.2 de dicho ordenamiento establece: “En ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado Diputados que pertenezcan a un mismo partido. Tampoco podrán formar Grupo Parlamentario separado los Diputados que, al tiempo de las elecciones, pertenecieran a formaciones políticas que no se hayan enfrentado ante el electorado”.

Podemos analizar el presente artículo en dos momentos. El primero de ellos encuentra su fundamento en la idea de evitar que un partido político que obtiene un gran número de escaños, pudiera multiplicarse en varios grupos parlamentarios, tantos como múltiplos de quince tuviera, siendo éste el mínimo numérico. En el segundo momento, representa una prohibición que está pensada para evitar que una coalición o federación de partidos, se divida en grupos parlamentarios diferentes un vez obtenido el triunfo electoral y por otro lado, para evitar que los miembros de un partido político que se han presentado en las listas de otro partido (coalición o federación) por carecer de listas propias, se independicen con posterioridad.

Por su parte, el artículo 25.2 de establece: “Ningún Diputado podrá formar parte de más de un Grupo Parlamentario”.

Como puede observarse a simple vista, resulta obvio que no habría razón que un diputado o senador perteneciera a dos o más grupos parlamentarios de distinta procedencia, como tampoco encontramos sentido a que un candidato pudiera presentarse en las listas de dos partidos políticos diferentes.

ESTRUCTURA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Respecto a la estructura u organización de los grupos encontramos que están previstas en los reglamentos internos o estatutos de los grupos, lo que ha llevado a TORRES DEL MORAL a afirmar: "los reglamentos internos o estatutos de los grupos serían de ineludible estudio si no fuera porque, cuando existen, son en su mayoría secretos²¹³, en consecuencia, el autor se refiere a la no publicidad de los mismos y por la generalidad de estos y de los estatutos de los partidos políticos, prescinde de su estudio.

La gran mayoría de los reglamentos parlamentarios suelen dejar a los grupos plena autonomía, (en ocasiones total), para la estructuración interna y de tal manera poder equilibrar y sanar las posibles rencillas provocadas durante el proceso de constitución del grupo parlamentario, por cuanto a la efectividad de los cargos directivos.

Con claridad lo ha expresado TORRES DEL MORAL, al señalar que: "aunque no se diga, la elección de los cargos directivos no deberían ser designados por los partidos políticos, pero ésta condición es fácilmente burlada a través de la disciplina que el partido ejerce sobre el grupo"²¹⁴. Nada más cierto que lo anterior, pues la realidad de los grupos parlamentarios actualmente nos muestra que los puestos directivos de los grupos parlamentarios son impuestos directamente desde la cúpula partidista, aunque en ocasiones se disfraza por un proceso de elección interna por parte de los miembros del grupo.

Así mismo, hemos descubierto a lo largo de nuestra investigación, que los Reglamentos tratan de manera muy escueta la estructura organizativa propia de cada uno de los grupos parlamentarios, este asunto lo dejan al arbitrio y libertad que cada ente colectivo.²¹⁵ Esta libertad de la que gozan los grupos

²¹³ ANTONIO TORRES DEL MORAL, *Los grupos parlamentarios*, Op. Cit., p. 32.

²¹⁴ *Idem*, p. 45.

²¹⁵ Al respecto, JOSÉ MARÍA MORALES ARROYO, *Los grupos parlamentarios...*, op. Cit., p. 160, citando a CIAURRO, en alusión al ordenamiento español, describe como el sistema parlamentario italiano confiere una triple modalidad de autonomía a los grupos parlamentarios: 1) autonomía organizativa que se

para su organización interna generalmente es ejercitada creando unos estatutos internos, que bien pudieran no existir, pues como en el caso español, no hay obligación de publicarse en el Boletín oficial de las Cortes, lo que significa que su aplicación o incumplimiento constituye una circunstancia ajena a los órganos de las Cámaras. A lo que TORRES DEL MORAL a criticado pues "la no publicidad de los estatutos de los grupos parlamentarios y la excesiva generalidad, en proporción inversa a su fiabilidad, de los términos en que están redactados, le llevan a desecharlos como elementos de estudio".²¹⁶

No podemos dejar de mencionar la importancia que tiene la relación partido político con grupo parlamentario, lo que, como hemos apuntado con anterioridad, ha dado lugar a que los grupo sean considerados como representación de los partidos en el Parlamento, lo que ha propiciado que los estatutos de los partidos políticos también regulen a los grupos parlamentarios.

Cierto es que la organización interna de los grupos varía según se contemplen los diferentes países, e incluso cada un de los grupos dentro de éstos. Sin embargo, podemos afirmar que existen principios generales de organización interna como sería la autonomía relativa de la que gozan los grupos para su organización interna y la elección de los parlamentarios que habrán de dirigir al grupo.

Al exterior, la estructura interna de los grupos parlamentarios parece similar: un Presidente / Portavoz (Órgano de gobierno), la Asamblea o Pleno (Órgano deliberante) que va a reunir a todos los miembros que conforman al grupo. Pero como recuerda WALINE, son muchas las diferencias en cuanto a la real organización y solidez interna. Algunos grupos llegan a tener una composición muy burocrática al imponer figuras como un secretario general, secretarios adjuntos, comités internos, composición que consideramos

cristaliza en la libre creación de unos estatutos o reglamentos internos, 2) una autonomía política por la que cada grupo fija su propio *indirizzo* político sin intromisiones externas y una autonomía administrativa que permite la gestión interna independiente del patrimonio colectivo a cada entre parlamentario.

²¹⁶ ANTONIO TORRES DEL MORAL, *Los grupos parlamentarios*, Op. Cit., p. 33.

atiende a la necesidad de dar cabida y participación política a los diversos miembros integrantes del grupo parlamentario.

EL PORTAVOZ / PRESIDENTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO

Los grupos parlamentarios, como entes colectivos, requieren de la mediación de sujetos individuales para su comunicación con otros sujetos y la formalización de relaciones jurídicas; la legítima actuación de los interlocutores se imputará, no a ellos mismos, sino a la entidad colectiva. Dicho lo anterior, un grupo parlamentario requiere de un interlocutor para manifestarse y actuar frente a los distintos órganos de gobierno de la Cámara y con los representantes de los demás grupos parlamentarios, para expresar así la voluntad unitaria del grupo. En la gran mayoría de los Parlamentos, esta función de interlocución recae en la figura del Portavoz del grupo parlamentario dentro de la Cámara, y como apunta MORALES, incluso con anterioridad a que se produjese un reconocimiento formal de los grupos en el ordenamiento parlamentario.²¹⁷

El parlamentario que manifiesta su intención de ser Portavoz de su grupo parlamentario por lo general deberá obtener el visto bueno de la dirigencia del partido político al que representa y someterse a una votación interna si fuera el caso de haber más de un aspirante. Después de un proceso de elección es la Asamblea o Pleno del grupo parlamentario la que elige a su portavoz. El nombramiento y cese de este cargo usualmente corresponde al Comité Ejecutivo Nacional del partido político. Lo anterior encuentra su explicación toda vez que el Portavoz tendrá la responsabilidad (entre otras) de ser el canal de comunicación, (ida y vuelta) entre el partido político y el grupo parlamentario.

Así las cosas, al estudiar la figura del Portavoz de un grupo parlamentario, surge la necesidad de profundizar en la presente investigación para

²¹⁷ MORALES ARROYO, *Los grupos parlamentarios...*, Op. Cit., p. 163.

determinar si desde la normatividad parlamentaria y de las normas internas del grupo, el Portavoz es la única vía institucional de intermediación entre el grupo que representa y otras instancias. Consideramos que sí, y esta es una razón por la cual la figura del Portavoz juega un rol fundamental en el quehacer del grupo parlamentario. El sustento de nuestro dicho se encuentra claramente plasmado en los reglamentos parlamentarios como en los estatutos internos de los grupos. Así por ejemplo, en España, encontramos que existen diversos actos parlamentarios que únicamente pueden ser cumplimentados por la persona que haya sido elegida como Portavoz, y de igual manera, los estatutos internos de los grupos junto a la figura del portavoz recogen diversas actividades que en su función mediadora éste realiza de manera exclusiva, salvo que haya una comisión o delegación de funciones, misma que siempre deberá ser autorizada por el Portavoz.

Si bien nos queda claro que al interior de la Cámara el Portavoz es la figura que ostenta la representación del grupo parlamentario, nos preguntamos que sucedía al exterior, y con el profesor italiano PIZZORUSO encontramos la respuesta pues ha tenido ocasión de destacar que el Presidente (Portavoz) de un grupo parlamentario es el único órgano dotado de carácter general de competencia jurídica externa y que, además, se caracteriza por configurarse como un *primus inter pares*.²¹⁸ Además de que en algunos supuestos reglamentarios el Portavoz intervenga en nombre del grupo y en otros gracias a su cargo o designación por el grupo, las propias disposiciones parlamentarias utilizan el término "representación" para definir la relación que liga al Portavoz y al grupo parlamentario. Así pues, el Portavoz del grupo deberá cumplir actos de gestión a favor de su grupo, dado que, en palabras de DÍEZ-PICAZO: "se encarga o asume al cuidado de sus bienes, intereses o asuntos de otra".²¹⁹

²¹⁸ El primero entre iguales.

²¹⁹ LUIS MARÍA DÍEZ-PICAZO, y ANTONIO GUILLON, *Sistema de Derecho Civil*, vol. I, Madrid, Tecnos, 1977, p. 34 y ss. Sobre el particular "la representación puede definirse como aquella situación jurídica en la cual una persona presta a otra su cooperación mediante una gestión de sus asuntos en relación con terceras personas".

Dicho lo anterior, surge al mismo tiempo, la necesidad de aclarar si el Portavoz está legitimado para actuar *per se* como consecuencia de su nombramiento por parte del grupo y que dicha actuación pudiera perjudicar los intereses del grupo parlamentario. La respuesta a dicho planteamiento la encontramos al constatar en el desarrollo de la actividad parlamentaria las declaraciones o decisiones que realicen los Portavoces a título personal no se traducen en consecuencia para el grupo, ya que, llegado el caso, el grupo puede perfectamente desechar la postura del Portavoz y actuar en sentido distinto, por ejemplo, al momento de una votación, expresando un voto contrario al del Portavoz.

Para abundar un poco más en este particular, se ha señalado y no debemos olvidar que las actividades de los Portavoces, se sustentan en un título de legitimidad distinto al detentado por los parlamentarios individualmente²²⁰, por ejemplo, cuando el reglamento les confiere una posibilidad de actuación parlamentaria lo hace teniendo presente que pertenece y actúa en nombre del grupo. La lógica del sistema parlamentario de grupo, en consecuencia, excluye cualquier intervención de otro sujeto en representación del grupo cuando ha cumplido el trámite parlamentario el Portavoz del grupo; de hecho el ordenamiento parlamentario acepta el acto sobre una presunción *iuris tantum*²²¹ sin verificar si quiera si el sujeto que realiza el acto como Portavoz posee ese título.²²²

Si acaso es prudente resumir en tres puntos principales las funciones que se le atribuyen al Portavoz, estas serían:

En relación con la organización del grupo parlamentario, la aceptación de nuevos miembros del grupo (ya sea que los parlamentarios hayan adquirido su condición con posterioridad a la sesión constitutiva de la Cámara, o bien que manifiesten su voluntad, dentro de lo establecido por los reglamentos internos, de integrarse en dichas organizaciones).

²²⁰ JOSÉ MARÍA MORALES ARROYO, *Los grupos parlamentarios...*, Op. Cit., p. 167.

²²¹ Que admite prueba en contrario.

²²² JOSÉ MARÍA MORALES ARROYO, *Los grupos parlamentarios...*, Op. Cit., p. 167.

En relación con la actividad parlamentaria su principal cometido es formar para de la junta de Portavoces. Así mismo, le corresponde bien ser el cauce o tener conocimiento de las solicitudes de información que realicen los diputados de su grupo parlamentario, la firma de las proposiciones de ley que vaya a presentar el grupo, etc.

En cuanto a las relaciones externas del grupo, como hemos señalado, le corresponde la representación del grupo parlamentario.

A manera de conclusión sobre el particular consideramos que el Portavoz al ser el representante legítimo del grupo al interior y exterior de las Cámaras adquiere una responsabilidad permanente, ya que su actuar repercutirá directamente al grupo, ya sea por mandato reglamentario, o bien por la propia normativa interna de cada grupo parlamentario.

LA ASAMBLEA O PLENO DEL GRUPO PARLAMENTARIO

Encontramos en la literatura diversas acepciones de la palabra Asamblea²²³, lo cierto es que cuando nos encontramos frente al conjunto de parlamentarios integrados en un grupo, aquel resulta ser el máximo órgano de éste. La realidad y la práctica parlamentaria nos muestra que la Asamblea o Pleno de los grupos enfrentan funciones de control y de operación política. Las primeras con respecto a los nombramientos, separaciones e inclusive remociones que pueden llevar a cabo sobre cualquiera de los miembros integrantes de su grupo. Así también, elige al Portavoz / Presidente, secretario general y demás cargos directivos del grupo (dependiendo de cada grupo, pues existen excepciones²²⁴).

²²³ Así por ejemplo: 1) Reunión numerosa de personas para un fin. Cuerpo político y deliberante. 2) Es una reunión numerosa de personas convocadas con un fin específico. 3) Reunión en la que los participantes, en forma activa, discuten un tema que interesa a toda la comunidad, a nivel del curso, del colegio, de la región, del país, etc. Un presidente dirige el debate, un secretario toma nota de los principales puntos de vista que se plantean y de las conclusiones, decisiones y acuerdos que la asamblea apruebe y 4) Cuerpo político y deliberante, como el Congreso o el Senado.

²²⁴ En España por ejemplo, la normativa del Partido Popular dispone que la Presidencia del grupo es ocupada por quien ostenta la del partido, y que el Comité Ejecutivo Nacional cesa a los Portavoces y cargos

Por cuanto a la operación política, nos referimos a la soberanía del Pleno para fijar sus posiciones ante el debate parlamentario. Dicho sea de paso, esta función por lo general encuentra un importante freno por las directrices emanadas de los órganos directivos del partido, más si es el partido en el Gobierno, como es el caso del actual Grupo Parlamentario Socialista que en su artículo 15 establece: "El Pleno del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso y del Senado entenderá de cuantas cuestiones puedan plantearse en la actividad parlamentaria. Así mismo y, a propuesta del Comité permanente, decidirá sobre aquellas en las que deban pronunciarse las Cámaras salvo que el Comité Federal o la Comisión Ejecutiva Federal hayan manifestado con anticipación una determinada directriz"²²⁵.

Como hemos podido constatar, la organización el grupo parlamentario es de suma importancia, la operación política y dirección del propio grupo es resultado de una buena organización; en palabras de MARTÍNEZ SOSPEDRA²²⁶: Si el grupo no tiene una organización interna que sitúe en el mismo los poderes de dirección de los miembros del propio grupo electos por sus parlamentarios y responsables ante los mismos, el grupo está condenado a la heteronimia, a ser una pura correa de transmisión de las decisiones que se toman fuera de él, y normalmente sin su concurso, y el parlamentario está condenado al papel de peón de brega más o menos notorio.

A manera de resumen, la regulación de la organización de los grupos parlamentario en los diferentes reglamentos parlamentario es muy escasa. Por ello, parte de la doctrina ha entendido necesario que dichas normas regulen más exhaustivamente la organización y el funcionamiento de los

directivos de los grupos. Estatutos del Partido Popular, artículos 28.1 y 40.4, por otro lado, la normativa del Partido Socialista Obrero Español otorga a la Comisión Ejecutiva Federal la posibilidad de presentar candidatos a Presidente, Secretario General, Secretario General Adjunto del grupo. Reglamento del Grupo Socialista, artículo 9.

²²⁵ Reglamento del Grupo Socialista, artículo 15.

²²⁶ MANUEL MARTÍNEZ SOSPEDRA, *La jaula de Hierro la Posición del parlamentario en el grupo*. Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, Valencia, 2001, p. 184.

grupos parlamentarios. Así, CAZORLA PRIETO²²⁷ afirma que: "...el reglamento del Congreso de los Diputados y su versión reformada que no puede tardar ya ha de recoger una referencia al funcionamiento de los grupos parlamentarios...el papel de éstos en la vida parlamentaria es de tal grado que las disposiciones reglamentarias de la Cámara no pueden abandonar en el olvido total a un punto tan trascendental".

FUNCIONES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS²²⁸

Siguiendo la línea de investigación de SAIZ ARNAIZ²²⁹, quien nos recuerda a PIZZORUSO, las funciones de los grupos parlamentarios pueden diferenciarse en jurídicas y políticas. Las primeras se concretan en actos que producen efectos precisos en el ámbito de un procedimiento jurídico; y las funciones políticas, se materializan en las opiniones tendentes a influir, en uno otro sentido sobre el *indirizzo* político de la Asamblea o de sus órganos internos, y en palabras de TESAURO, están dirigidas a interpretar y representar, con autonomía, la orientación de las fuerzas políticas existentes en el país y en el Parlamento con el fin fundamental de orientar, influenciar y condicionar la actividad de las Cámaras asegurando la representatividad política.

Para comprender las múltiples actividades que desarrollan los grupos parlamentarios, creemos que la forma más correcta es la de enumerar de manera breve y sistematizada las funciones que consideramos principales,

²²⁷ LUIS MARIA CAZORLA PRIETO, *El Congreso de los Diputados (su significado actual)*, Pamplona, 1999, p. 92, cita tomada de MARTA SOUTO GALVÁN, *La organización de los grupos parlamentarios y su relación con la sociedad*, Corts. Anuario de Derecho parlamentario, Valencia 2001, p. 370.

²²⁸ JOSÉ LUIS GARCIA GUERRERO, *Democracia Representativa*, *Op. cit.*, pp. 346-410 realiza un estudio pormenorizado sobre las diferentes funciones atribuidas directamente a los grupos parlamentarios, ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ, *Los grupos parlamentarios*, *Op. Cit.*, pp. 279-288, distingue las funciones que se otorgan en exclusiva a los grupos, y JOSÉ MARÍA MORALES ARROYO, *Los grupos...*, *Op. Cit.*, pp. 201-205, brevemente desarrolla las principales funciones de los grupos que le son atribuidas por los reglamentos parlamentarios.

²²⁹ ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ, *Los grupos parlamentarios*, *Op. Cit.*, p. 278, en alusión a ALESSANDRO PIZZORUSO, *I gruppi parlamentari*, *Op. Cit.*, p. 39 y TESAURO, *Il Parlamento...*, *Op. Cit.*, p. 562.

asumiendo la responsabilidad de quedar incompleto el listado pues estamos conscientes que el constante cambio de las normas parlamentarias nos impide ser exhaustivos al respecto.

INTEGRACIÓN DE COMISIONES LEGISLATIVAS

Al ser los grupos parlamentarios los principales actores dentro del parlamento, y al desarrollar los parlamentarios sus actividades a través de las distintas comisiones parlamentarias, de suma importancia resulta esta función de los grupos, pues en la mayoría de los Parlamentos, al grupo parlamentario mayoritario le corresponderán un mayor número de miembros en cada comisión, además de tener la posibilidad real de obtener la presidencia de las comisiones con mayor peso político.

En España, para clarificar esta función, el Reglamento del Congreso resulta por demás útil al establecer en su artículo 40:

- 1) Las Comisiones, salvo precepto en contrario, estarán formadas por los miembros que designen los Grupos Parlamentarios en el número que, respecto de cada uno, indique la Mesa del Congreso, oída la Junta de Portavoces, y en proporción a la importancia numérica de aquéllos en la Cámara.
- 2) Los Grupos Parlamentarios pueden sustituir a uno o varios de sus miembros adscritos a una Comisión por otro u otros del mismo Grupo, previa comunicación por escrito al Presidente del Congreso. Si la sustitución fuere sólo para un determinado asunto, debate o sesión, la comunicación se hará verbalmente o por escrito al Presidente de la Comisión, y si en ella se indicara que tiene carácter meramente eventual, el Presidente admitirá como miembro de la Comisión, indistintamente, al sustituto o al sustituido.

EN LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA

Un grupo puede, de conformidad con el reglamento del Congreso, presentar y defender enmiendas a un proyecto de ley, mantener votos particulares a un texto legislativo, presentar, defender y en su caso, retirar propuestas de ley, intervenir en los debates de totalidad, reclamar al presidente del Congreso un nuevo recuento en votaciones ordinarias, solicitar la explicación de voto una vez verificada una votación, intervenir en los debates plenarios sobre la suspensión personal de la condición de diputado de algún miembro de la Cámara, intervenir en las sesiones de investidura del candidato a la Presidencia del Gobierno, intervenir en los debates de las mociones de censura, intervenir en los debates de interpelaciones al Ejecutivo, entre otros.

Por ejemplo, por cuanto hace al proceso legislativo, una vez que se publica un proyecto de ley, los grupos parlamentarios, dentro de un plazo de quince días, tienen competencia exclusiva para presentar enmiendas a la ley inclusive a la totalidad de la misma.²³⁰ Como nos recuerda GARCÍA GUERRERO, las enmiendas al articulado pueden presentarse asimismo por un diputado, pero en este caso, el escrito deberá estar firmado por el portavoz del grupo parlamentario o por cualquiera de los Portavoces adjuntos.

Un último ejemplo, en el Congreso, las proposiciones de ley pueden ser adoptadas a iniciativa de un parlamentario, con la firma de otros catorce diputados, o por un grupo parlamentario, mediante la firma de su portavoz.²³¹

EN LAS FUNCIONES DE DESIGNACION

En el Congreso cada grupo parlamentario designa y sustituye a los miembros de las comisiones y de la Diputación Permanente y propone al Congreso

²³⁰ Como requisito de forma se solicita que las enmiendas sean presentadas mediante un escrito dirigido a la Mesa de la Comisión que dictaminó dicha iniciativa de ley.

²³¹ Reglamento del Congreso de los Diputados.- Artículo 126.- Las proposiciones de ley del Congreso podrán ser adoptadas a iniciativa de: 1) Un Diputado con la firma de otros catorce miembros de la Cámara., 2) Un Grupo Parlamentario con la sola firma de su portavoz.

candidatos para el Consejo General del Poder Judicial y el Tribunal Constitucional.

EXTINCIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Ahora bien, algunas aportaciones de la doctrina española al respecto no ayudarán a comprender un poco más el tema en cuestión. La mayor parte de la doctrina señala que los grupos parlamentarios al ser parte del derecho parlamentario, éste debe regular su vida y su muerte.²³²

Es sabido que tanto sistema parlamentario (gran parte de Europa) y el sistema presidencialista²³³ (como en América) presentan diferencias en cuanto su operatividad y funcionamiento, por lo que vale la pena diferenciar que en un sistema parlamentario está permitido la disolución del propio grupo o máxime la disolución de las Cámaras, lo que conlleva la disolución de los grupos parlamentarios.

Analizando las causales por las que un grupo puede desaparecer, la primera que se nos presenta y resulta ser la más evidente, es la llegada del fin de la Legislatura, ya sea por disolución anticipada de las Cámaras, o por el transcurso del plazo constitucionalmente previsto de duración de las mismas.

En ambos supuestos y como señala TORRES DEL MORAL: "mal puede calificarse de parlamentario un grupo cuando el parlamento está disuelto".²³⁴ Para el derecho parlamentario, en definitiva, los grupos parlamentarios

²³² En España, JOSÉ LUIS GARCÍA GUERRERO, *Democracia representativa...*, op. cit., p. 316, ubica la constitución de los grupos en el derecho de partidos, por lo que éste es quien debe regular su extinción. ANTONIO TORRES DEL MORAL, *Los grupos parlamentarios*, op. cit., p. 40-42, ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ, *Los grupos parlamentarios*, op. cit., p. 167-174 y JOSÉ MARÍA MORALES ARROYO, *Los grupos...*, op. cit., p. 187-194, estiman que las formas clásicas de la extinción de los grupos son la autodisolución, pérdida del quórum, fin de la legislatura o disolución de las Cámaras. En Italia, ALESSANDRO PIZZORUSSO, *I gruppi...*, op. cit., p. 47 y ss., añade a las anteriores, la disolución decretada por el partido.

²³³ Un estudio pormenorizado al respecto, en FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA, *Las funciones parlamentarias en regimenes presidenciables y parlamentarios*, *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, Porrúa, México, 1987.

²³⁴ ANTONIO TORRES DEL MORAL, *Los grupos...*, Op. Cit. p. 41.

agotan su existencia con el final de la vida de la Cámara en la que fueron creados, no pudiéndose afirmar que exista ningún tipo de conexión jurídica entre los sujetos parlamentarios colectivos que se suceden de una a otra Legislatura.

Esta es, a pesar de no encontrarse explícita en ningún Reglamento, la primera y más habitual de las causas que implican la desaparición de los grupos parlamentarios.²³⁵

Tanto la extinción como la disolución pueden producirse por causas diversas, GARCÍA GUERRERO²³⁶ entiende que la extinción de un órgano se produce cuando este desaparece de la vida jurídica y la disolución implica simplemente la renovación de todos los titulares del órgano. Más adelante, en el capítulo referente a la naturaleza jurídica de los grupos, tendremos oportunidad de analizar las diversas teorías del órgano y sus componentes jurídicos.

Entonces, en nuestra opinión y dando por entendido que el cambio de legislaturas no supone la extinción de las Cámaras, los grupos parlamentarios no corren con la misma suerte, toda vez que si el partido político no refrenda su popularidad o no consigue los votos suficientes para continuar representado en la Cámara, su grupo parlamentario se extinguirá al inicio de la nueva legislatura.²³⁷

²³⁵ ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ, *Los grupos parlamentarios*, *Op. Cit.*, p. 168.

²³⁶ JOSÉ LUIS GARCÍA GUERRERO, *Democracia representativa...*, *op. cit.*, p. 325. Este autor considera que como el grupo es un órgano de la Cámara y como tal participa de su naturaleza, no se extingue entre legislaturas, sino que procede, a una renovación de titulares. A mi juicio, no es del todo exacta esta apreciación, toda vez que cuando inicia una nueva legislatura, se conforma y constituye un nuevo grupo parlamentario, con las mismas siglas si se quiere, pero con diferentes personas a su mando que se nombran conforme a la reglamentación correspondiente.

²³⁷ En la doctrina italiana, ANTONIO RESCINO, *Gruppi parlamentari*, *op. cit.*, p. 785, ha señalado que los órganos de la Cámara no se extinguen, solo renuevan a sus titulares, pero como este autor considera a los grupos parlamentarios como asociaciones, no aplica el principio descrito anteriormente.

En la legislación española, encontramos una clara diferencia entre la disolución y extinción de un grupo parlamentario, en primer término, un grupo parlamentario se disuelve²³⁸:

- Al finalizar el mandato de los parlamentarios (arts. 68.4 y 69.6 de la Constitución Española).
- Cuando lo decrete el Rey, con el refrendo del Presidente en turno del Congreso (art. 99.5 de la Constitución española).
- Cuando lo decrete el Rey, a propuesta del Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros (art. 115 de la Constitución española).
- Segundo, un grupo se puede extinguir:²³⁹
 - En aquellos casos en que uno o varios partidos políticos deciden suprimir su grupo.
 - Por abandono de los miembros del grupo o expulsión de éste.
 - Cuando se extinga el partido político.

Como podemos observar de la lectura anterior, las causales de extinción atienden a situaciones que no están relacionadas con la Cámara en sí, más bien, atienden a factores que devienen de decisiones al interior del partido político.

El Reglamento del Congreso de los Diputados establece en el artículo 27.2:

²³⁸ Sobre el particular se recomienda: JOSÉ ANTONIO PIQUERAS BAUTISTA, *Disolución de las Cortes Generales y de los Parlamentos Autonómicos*, en *Las Cortes Generales*, vol. III, Dirección General de Servicio Jurídico del Estado, Madrid, 1987, p. 1945, y ANTONIO BAR CENDÓN, *La disolución de las Cámaras legislativas en el ordenamiento constitucional español*, Monografías del Congreso de los Diputados, Madrid, 1989.

²³⁹ JOSÉ LUIS GARCÍA GUERRERO, *Democracia representativa...*, op. cit., p. 318.

“Cuando los componentes de un Grupo Parlamentario, distinto del Mixto, se reduzcan durante el transcurso de la legislatura a un número inferior a la mitad del mínimo exigido para su constitución, el Grupo quedará disuelto y sus miembros pasarán automáticamente a formar parte de aquél”²⁴⁰.

Se deduce de la lectura del artículo referenciado diversos puntos, a saber: en primer lugar, que los grupos parlamentarios se disuelven por pasar a contar, en un momento posterior al de su constitución, con menos de siete miembros (el supuesto exige mínimo quince miembros), en segundo lugar, entendemos que los mínimos que implican la disolución de los grupos parlamentarios afectan a éstos con independencia del número inicial de sus miembros; tercero, que la disolución es automática y que puede producirse en cualquier momento de la Legislatura; cuarto, que el supuesto disolutorio no afecta al Grupo Mixto, que continuará existiendo con independencia de su número de miembros y por último, que los componentes del grupo disuelto pasarán automáticamente a formar parte del Grupo Mixto, con independencia de poder integrarse al grupo parlamentario de su preferencia.²⁴¹

LA PROBLEMÁTICA DEL GRUPO MIXTO

Creemos conveniente detenernos un momento para el análisis de la figura del Grupo Mixto en el Congreso por las diferentes variables que el tema presenta.

Como punto de partida debemos dejar claro que el régimen jurídico al que está sometido el Grupo Mixto es diferente al del resto de los grupos parlamentarios del Congreso. Me explico. No todos los reglamentos parlamentarios que hemos estudiado regulan al Grupo Mixto.²⁴² El

²⁴⁰ www.congreso.es, Reglamento del Congreso de los Diputados, España, 2007.

²⁴¹ ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ, *Los grupos parlamentarios*, Op. Cit., p. 173.

²⁴² Digno de mencionar la regulación de los reglamentos parlamentarios de las Comunidades Autónomas en España que sí ofrecen una regulación amplia al respecto. Por mencionar alguno, en el Parlamento de Andalucía se establece en el artículo 22.3 que el grupo Mixto se regirá por los acuerdos que se adopten en el seno del mismo; en la Asamblea de Madrid se prevé en el reglamento que el grupo Mixto deberá

Reglamento del Congreso de los Diputados no contiene ninguna regulación respecto de la organización del grupo Mixto y por otro lado, el Reglamento del Senado se refiere a la figura del Portavoz.

La existencia de los grupos mixtos se debe a que por una u otra razón no se cumplen con los mínimos reglamentarios requeridos para poder constituirse como grupo parlamentario al interior del Parlamento. PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI²⁴³ con el que coincidimos, señala que la existencia de los grupos mixtos en las asambleas deliberantes no tiene relación con un partido político, por ende, no es parte del mismo. Los grupos mixtos de las Asambleas son formados por aquellos diputados o senadores constituidos en grupo por el hecho de no haber declarado sus componentes ninguna voluntad o intención de pertenecer a un grupo ideológico. Dada la dimensión de la presente investigación y sin ahondar en el exhaustivo estudio de los grupos mixtos, algunas consideraciones habremos de hacer al respecto.

El Grupo Mixto es un instrumento técnico utilizado en ciertos ordenamientos parlamentarios europeos para garantizar la necesaria pertenencia a un grupo de todos los componentes de una determinada Asamblea Legislativa.²⁴⁴ Dicho de otro modo, los grupos mixtos lo que buscan es evitar que algún diputado o senador quede aislado o no inscrito al interior del Parlamento, lo que siempre puede dificultar su actuación como parlamentario individual. Estamos convencidos, e intentaremos demostrarlo en las siguientes páginas, que el Grupo Mixto contribuye al eficiente funcionamiento de la actividad parlamentaria y, por tanto, a la eficacia de las funciones que la Cámara tiene atribuidas.

aprobar su reglamento con la mayoría absoluta de sus miembros y en cuarenta días desde la constitución de la Asamblea.

²⁴³ NICOLÁS PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, *Los Grupos parlamentarios, op. cit.*, p. 145.

²⁴⁴ ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ, *Los Grupos parlamentarios, op. cit.*, p. 240. Continúa el autor señalando que ya desde su primer tratamiento reglamentario, el grupo mixto presentaba diversas características que le diferenciaban del resto de los grupos parlamentarios: 1) No se condiciona su constitución en virtud del número de sus miembros, 2) Carece de todo vínculo con una determinada fuerza política y 3) Al contrario del resto de los grupos parlamentarios, y por ser de formación obligatoria, no reposa sobre el *animus societatis* que inspira la creación de aquéllos.

En el derecho parlamentario, la figura del Grupo Mixto aparece en 1920. El primer reglamento en establecer la figura del Grupo Mixto fue el de la Cámara de Diputados italiana. En aquella oportunidad el reconocimiento de los grupos parlamentarios se acompañó de una previsión específica en virtud de la cual los diputados que no formasen parte de alguno de los grupos voluntariamente constituidos, pasarían a integrar un único Grupo Mixto (también denominado promiscuo).

Nos recuerda SAIZ ARNAIZ: el argumento entonces utilizado para defender la institucionalización del Grupo Mixto, consistió en afirmar que otorgando a éste las mismas competencias que a cualquier otro grupo se garantizaba el ejercicio del mandato parlamentario a todos los diputados en condiciones de igualdad; algo que no sucedería en caso contrario, si sólo se permitiesen la creación de los grupos parlamentarios a aquellas fuerzas políticas que superasen el mínimo numérico establecido, o si se consintiera la existencia de diputados no inscritos en ningún grupo.²⁴⁵

Ahora bien, de la lectura anterior se desprende una de gran diferencia²⁴⁶ que encontramos entre el Grupo Mixto y el resto de los grupos parlamentarios. Nos referimos a la no necesidad de cumplir con un mínimo numérico para la creación del Grupo Mixto y esto resulta una consecuencia lógica toda vez que si lo que se pretende a través del Grupo Mixto es que todos los parlamentarios formen parte de un grupo, no tendría sentido establecer un límite por debajo del cual no se consideraría constituido el Grupo Mixto.

El Grupo Mixto es un grupo que engloba por prescripción de las normas parlamentarias a una pluralidad de parlamentarios libres²⁴⁷. La condición de miembro de un Grupo Mixto deriva de la voluntad del parlamentario, que así se lo impone a todos aquellos diputados que por una u otra razón, no se integren a uno de los grupos parlamentarios de libre creación. No obstante,

²⁴⁵ *Idem*, p. 240.

²⁴⁶ En España, el artículo 27.2 del reglamento del Congreso de los Diputados deja clara una diferencia con referencia que el supuesto disolutorio de un grupo parlamentario no afecta al Grupo Mixto, que continuará existiendo con independencia de su número de miembros.

²⁴⁷ Cfr. JOSÉ LUIS GARCÍA GUERRERO, *Democracia Representativa...*, op. cit., p. 480.

el grupo Mixto no se reduce a ser un mero expediente técnico²⁴⁸, pues contribuye a dotar a las formaciones políticas minoritarias de un status superior al que tendrían en caso de actuar como diputados individualmente considerados. En este sentido, tal organización del Grupo Mixto contribuye a una mejor realización del principio del pluralismo político, pues la sola pertenencia a este grupo permite que las organizaciones minoritarias puedan ejercer los derechos que se les atribuyen a los grupos parlamentarios.

Algún sector de la doctrina española ha dedicado exhaustivas monografías e investigaciones acerca de los grupos mixtos²⁴⁹. De ello, podemos señalar que si algún vínculo tiene el grupo mixto, éste es exclusivo de la Cámara de la que forma parte, ya que ideológicamente no tiene relación alguna con un partido político. Por su parte GRANADOS²⁵⁰ expresa que la verdadera esencia del grupo mixto es la de: “no ser más que una coincidente agrupación de parlamentarios, en la que se ven forzados todos ellos a compartir una serie de derechos²⁵¹”.

En opinión de SAIZ ARNAIZ²⁵² existen tres características que identifican a los reglamentos que optan por el carácter obligatorio de la inscripción a un grupo parlamentario a través del establecimiento de un grupo Mixto:

- La previsión expresa del propio Grupo Mixto,

²⁴⁸ M. JESÚS LARIOS PATERNA, *Régimen Jurídico del cambio de Grupo Parlamentario en las Cámaras Legislativas del Estado Español*, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, Valencia, 2001, p. 106.

²⁴⁹ En nuestra opinión destacan tres: ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ, *El carácter obligatorio de la pertenencia de un grupo parlamentario: El Grupo Mixto y las Agrupaciones del Congreso de los Diputados*, Revista de las Cortes Generales, núm. 13, Madrid, 1988 y *Los Grupos parlamentarios*, op. cit., p. 255-270; JOSÉ LUIS GARCÍA GUERRERO, *Democracia representativa...*, op. cit., p. 479-486; JOSÉ MARÍA MORALES ARROYO, *Los Grupos parlamentarios...*, op. cit., p. 180, este último estima que el Grupo Mixto cumple una doble función. La racionalización del trabajo parlamentario, al agrupar a los parlamentarios dispersos, y la garantía del mandato representativo en el marco parlamentario..., los grupos mixtos pretenden evitar la desigualdad de diputados y senadores en el acceso a las funciones parlamentarias.

²⁵⁰ FRANCISCO GRANADOS CALERO, *Los Grupos Parlamentarios y su efecto expansivo en el funcionamiento de las Cámaras*, Corts. Anuario de derecho Parlamentario, Valencia, 2001, p. 96.

²⁵¹ Entre los que destacan los tiempos de intervención en tribuna, la presentación de iniciativas, subvenciones, por mencionar lagunos.

²⁵² ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ, *El carácter obligatorio...* Op. Cit., p. 250

- El funcionamiento de éste, a efectos reglamentarios, como un grupo parlamentario más, y
- La incorporación ex reglamento al Grupo Mixto de todos aquellos diputados y senadores que no formen parte de otro grupo.

Por ejemplo, este es el caso de España, en dónde el Reglamento atribuye al grupo Mixto las mismas competencias que cualquier otro grupo parlamentario por lo que torna difícil encontrar artículos que afecten exclusivamente al grupo Mixto.

La naturaleza del grupo mixto es completamente diferente a la de los grupos parlamentarios, y cuya finalidad es garantizar las mínimas condiciones de actuación en las Cámaras a los parlamentarios que optaron por ejercer sus funciones representativas de forma independiente²⁵³, o que no lograron reunir los requisitos indispensables para llevar a cabo la representación de forma colegiada. En definitiva, el grupo mixto sin ser un grupo ideológico cumple las mismas funciones que los demás grupos parlamentarios pues así lo exige el Reglamento, muy a pesar de que para su organización existan grandes diferencias con la regulación del resto de los grupos parlamentarios.

LA DISCIPLINA PARLAMENTARIA DEL GRUPO

Consideramos pertinente finalizar el presente capítulo refiriéndonos a un tema que *per se* despierta pasiones y nos lleva a los más profundos debates. En efecto, la disciplina parlamentaria o la disciplina que deben acatar los parlamentarios por sus actuaciones como representantes tiende a dividir las opiniones o por el contrario, unifica las posturas para opinar al respecto.

²⁵³ Cfr, CARLOS GONZALO ORTEGA SANTIAGO, *Parlamentos y Grupos sujetos del control parlamentario*, VI Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, p. 746.

Para el análisis del presente apartado, y dando continuidad a la lógica normativa de los grupos, utilizaremos los Reglamentos internos²⁵⁴, estatutos y documentos básicos de los partidos y de los respectivos grupos parlamentarios para poder esbozar lo que se ha llamado: la teoría de la disciplina.²⁵⁵

Dentro del marco de la doctrina española, se ha señalado con acierto que la disciplina de grupo o de partido, convive en la actualidad con los principios clásicos del liberalismo revolucionario como el de la representación nacional y el de la prohibición del mandato imperativo, con el que a primera vista, entra en conflicto. De acuerdo con el primero, los parlamentarios, así como el conjunto de éstos representan a la Nación; y de acuerdo con el segundo, el diputado o senador no se encuentra sometido a ningún vínculo que limite su capacidad de decisión en el desempeño de su actividad representativa.²⁵⁶ Por último, la disciplina partidista o llamada también disciplina de voto juega un papel preponderante al respecto.

La rigidez o laxitud de la disciplina partidista dependerán en la gran mayoría de los casos de caracteres y normas internas, dictadas previamente por los propios partidos políticos y del mismo grupo parlamentario. Pero lo cierto es que algunos reglamentos parlamentarios²⁵⁷ ofrecen formulas para ofrecer una salida al respecto.

²⁵⁴ Hay autores como A. MARTINEZ SOSPEDRA, *La Jaula de Hierro...Op. Cit.*, p. 185, que están convencidos que ante la omisión de una regulación disciplinaria en los reglamentos, y la nula regulación sobre la conducta política de los parlamentarios el tema de la disciplina parlamentaria da como resultado una inestabilidad política y gubernamental.

²⁵⁵ Muy ilustrativo resulta el estudio de la disciplina de los grupos parlamentarios encontrada en : ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ, *Los grupos parlamentarios, Op. cit.*, p. 217-239.

²⁵⁶ ALEJANDRO SAIZ ARNAÍZ, *Los grupos parlamentarios, op. cit.*, p. 228.

²⁵⁷ Tal es el caso del reglamento de la asamblea en Francia, que junto con los miembros ordinarios de los grupos, aparecen dos figuras, que se conocen generalmente bajo las denominaciones de *apparenté* y *rattaché administratif*. La primera de ellas implica en síntesis una afiliación menos estricta que la adhesión normal a un grupo parlamentario, con la consecuencia de que el parlamentario en cuestión queda fuera de la disciplina de voto del grupo al que se une. La segunda supone aún un menor grado de afinidad y se enfoca fundamentalmente sobre la base de ofrecer al parlamentario una ayuda administrativa de la que carecería sin ese apoyo de un grupo, se trata pues, de facilitarle su trabajo al interior de la Asamblea.

Sobre el particular, ASUNCIÓN GARCÍA MARTÍNEZ²⁵⁸, ha señalado que: “Es lugar común señalar que del parlamento clásico liberal de individualidades se ha pasado al Parlamento de grupos que, a través de la disciplina de voto, ejercen una auténtica tiranía sobre los parlamentarios, resucitando de hecho un nuevo mandato imperativo que de derecho se rechaza; en este Parlamento la voluntad mayoritaria se impone necesariamente sin posibilidad de que la oposición minoritaria pueda tener un peso real frente a aquella”.

Con acierto GARCÍA MARTÍNEZ nos lleva a un debate que en nuestra opinión permanece abierto y creemos que la tesis es muy simple: el verdadero sujeto del mandato de los grupos parlamentarios es la Nación (pueblo), por tanto, es el electorado quienes tenemos la obligación de participar en las decisiones de gobierno, de conformidad con nuestra conciencia y con absoluta transparencia y libertad.

Partiendo de la afirmación de que si son los partidos políticos los que presentan los programas y estos representan el pueblo, la voluntad del pueblo es lo que digan los partidos políticos, se puede entender que la relación entre el representante y el elector se distancia en la realidad y se sustituye por la relación entre partido político y su propio poder mediático para dar a conocer sus planteamientos políticos.²⁵⁹

Según se interpreta, bajo estas condiciones no podría hablarse de una situación real de mandato representativo individual del parlamentario, sino de un genérico mandato representativo entre el partido y el votante, por el que el partido político tiene garantizada su irresponsabilidad para el cumplimiento de su programa político, sin estar sujeto a su electorado en las votaciones y la actividad parlamentaria, en la ejecución del programa de trabajo, o en el cumplimiento de las leyes que se prometieron en la campaña política.

²⁵⁸ MARÍA ASUNCIÓN GARCÍA MARTÍNEZ, *“La actividad legislativa del parlamento como mecanismo de control político”*, Revista de las Cortes Generales de España, No. 14, Madrid, 1988.

²⁵⁹ Cfr. MARÍA LUISA BALAGUER CALLEJÓN, *La relación entre los grupos parlamentarios y los partidos políticos en el ordenamiento jurídico-constitucional español*. Cortes. Anuario de Derecho Parlamentario, núm. 10, Extraordinario, Valencia, 2001, p.p. 39 y ss.

La prohibición de un mandato imperativo²⁶⁰ de los legisladores, en teoría debe permitir al parlamentario cierta movilidad política al interior de la Asamblea y no estar bajo el control de ninguna autoridad más que el electorado. Sin embargo, el verdadero control del parlamentario desde el punto de vista individual, no lo constituye su votante, sino el partido político al que pertenece. En palabras de BALAGUER: Los partidos políticos mantienen una férrea disciplina sobre el comportamiento de los parlamentarios a través del grupo parlamentario.²⁶¹

Sin duda alguna, y como hemos tratado de demostrar, los parlamentarios no actúan, normalmente, con total libertad y plena autonomía en el ejercicio de sus funciones parlamentarias; su pertenencia a un grupo y su condición de miembros de un partido político, limitan de hecho su status de representante.

En nuestra opinión, la disciplina parlamentaria, conlleva de facto un mandato imperativo²⁶² que dirige en su mayoría la actuación de los miembros de un grupo parlamentario y el parlamentario no tiene más remedio que acatar las instrucciones recibidas por sus superiores, situación por demás inconstitucional pero que en la realidad parlamentaria se verifica.

²⁶⁰ Sobre el particular, Cfr. JOSÉ MARÍA MORALES ARROYO, *Los grupos parlamentarios...*, op. cit., p.289, quien señala que la prohibición del mandato imperativo impide la ejecución coactiva de las directrices emanadas del grupo o partido, desplegando, en consecuencia, una eficacia negativa, al permitir que el parlamentario rechace las instrucciones y al impedir que la fuerza política tenga a su alcance instrumentos jurídicos mediante los cuales imponga su voluntad.

²⁶¹ *Idem*. Con acierto, la autora señala que: *Si tenemos en cuenta que el grupo parlamentario es aquella institución que constituye el centro de actividad política del partido, en la medida en que es en el parlamento donde se desenvuelve la más importante acción política tanto en el intento de desgaste de la oposición, como en la justificación y defensa del Gobierno, el grupo parlamentario se convierte en el eje en torno al cual se produce la tensión política de los partidos.* A lo que añade: La inserción en la actividad parlamentaria se produce necesariamente a través del grupo parlamentario, lo que determina que la resonancia de la actividad política del partido, no tenga mejor posibilidad de hacerse notar en la sociedad, que a través del trabajo del grupo.

²⁶² Establecer que el mandato de los parlamentarios es un mandato imperativo hoy en día para muchos se presenta como aventurado e inclusive fuera de contexto. Si bien no es la intención del presente apartado desarrollar la teoría del mandato imperativo, si esperamos poder aportar elementos para un ulterior debate que nos lleve a delimitar las relaciones de los grupos parlamentarios con el partido político y con la Asamblea de la que forman parte, porque finalmente, en palabras del profesor italiano BOBBIO: *"Nunca una norma constitucional ha sido más violada que la prohibición del mandato imperativo"*.

Por otro lado hay quien opina que una muy alta disciplina de voto no supone siempre necesariamente que los parlamentarios estén dirigidos desde el exterior, ya que pueden haberse producido mecanismos de negociaciones, acuerdos y concesiones mutuas previamente que luego se traducen en el tipo de voto uniforme.²⁶³ El que se sigan las instrucciones del grupo parece un hecho normal, puesto que la "obligación de los miembros del grupo de ejecutar cuanto legalmente ha sido deliberado por los órganos de éste, representa una consecuencia del grupo y que conlleva, la aceptación por parte de los asociados de las deliberaciones de su mayoría".²⁶⁴

Es preciso resaltar que dentro del espectro de la disciplina del grupo parlamentario, se encuentra el ejercicio individual del voto, mismo que se encuentra sometido a las directrices del grupo parlamentario (aunque en teoría el parlamentario debe gozar de libertad absoluta para emitir su voto), y que solo es exigible a través de las reglas internas del grupo. Esta disciplina es producto de la función meta-constitucional de los partidos políticos sobre los grupos.

Ahora bien, ¿Podríamos imaginar una Cámara en la que cada uno de sus miembros actúen libremente y tomarán decisiones únicamente a partir de sus convicciones personales? Yo creo que no. Si bien los grupos parlamentarios representan la agrupación de miembros con ideologías afines, también representan un orden en las numerosas Asambleas de Diputados y Senadores.²⁶⁵

²⁶³ A. RAMÍREZ, *Teoría y práctica del grupo parlamentario*, op. cit., p. 112-113.

²⁶⁴ JOSÉ MARÍA MORALES ARROYO, *Los grupos parlamentarios...*, op. cit., p. 289, el autor español cita las palabras del profesor italiano PIZORUSSO.

²⁶⁵ MARTÍNEZ SOSPEDRA, *La Jaula de hierro...*, Op. Cit., p. p. 179, opina que: A la hora de la verdad, de la actividad parlamentaria realmente existente, la facultad más relevante del parlamentario individual es, sin duda alguna, el ejercicio de votar. Lógicamente ese ejercicio está mediado por la disciplina del grupo parlamentario y/o el partido político, especialmente en Parlamentos como el nuestro (España) en los que la exigencia de disciplina es rigurosa y, además, no existen cuestiones exentas de esta disciplina de voto: los usos obligan al parlamentario a votar siempre de conformidad con las instrucciones del Portavoz.

No obstante de todo lo anterior, y para terminar el presente apartado, no olvidemos que la disciplina parlamentaria encuentra su límite en el momento preciso en que se rompe la relación entre el grupo parlamentario y el parlamentario individual, es decir, cuando éste abandona, renuncia o es expulsado de su grupo, ya que entonces gozará de plena libertad para disponer de su escaño como mejor convenga a sus intereses.

CAPÍTULO CUARTO

NATURALEZA JURÍDICA

Algunos Antecedentes

Al adentrarnos al estudio de la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios, nos encontramos frente a uno de los temas más polémicos por cuanto hace a nuestra presente investigación. Lo anterior atiende a que hoy en día ya se han dedicado bastantes páginas al análisis de la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios, y aún así, no existe un criterio uniforme entre los múltiples autores. En palabras del profesor GARCÍA GUERRERO: "A pesar de los esfuerzos, en más de sesenta años no se ha logrado alcanzar un mínimo acuerdo sobre el tema"²⁶⁶. Son los autores italianos y alemanes²⁶⁷ los que dedican una especial atención a la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios.²⁶⁸

²⁶⁶ JOSÉ LUIS GARCÍA GUERRERO, *Democracia representativa...*, op. cit., p. 252.

²⁶⁷ El estudio de NICOLÁS PÉREZ SERRANO JAUREGUI, *Los Grupos...*, Op. Cit., p. 143 y ss, resulta muy completo e informativo.

²⁶⁸ MANUEL ANTONIO MIRÓN ORTEGA, *Subvenciones y contabilidad de los Grupos parlamentarios*, Corts. Anuario de derecho Parlamentario, Valencia, 2001, p. 192, establece que: la doctrina española dista de ser unánime en la determinación de la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios. Y nos recuerda que el criterio más extendido considera a los grupos parlamentarios como asociaciones de derecho privado investidas de funciones públicas.

Antes de comenzar el desarrollo de cada una de las teorías sobre la naturaleza de los grupos, hemos encontrado que los primeros estudios con detenimiento sobre el tema que nos ocupa encontraron sus primeros frutos en la doctrina alemana de la República de Weimer.²⁶⁹ Posteriormente, en los años cincuenta y sesenta, la doctrina italiana²⁷⁰ hizo lo propio, profundizando en lo hasta entonces escrito por los doctrinarios del país germano. Al mismo tiempo, no podemos soslayar las importantes aportaciones de los estudiosos franceses²⁷¹ e ingleses. En el caso de España, no es hasta después de restaurada la democracia en la Nación, en los inicios de los ochenta, que encontramos los primeros estudios al respecto.

Continuando en la búsqueda de los orígenes de la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios, debemos partir primeramente de la consideración de éstos como consecuencia de la aparición del Estado de partidos, cuyo significado fue puesto de relieve en su momento por el profesor GARCÍA-PELAYO en los siguientes términos: “tras las decisiones jurídicamente imputables a los órganos del Estado están las decisiones tomadas unilateral o concordemente por los partidos, de tal manera que los órganos políticos del Estado podrían calificarse como recipientes abstractos y vacíos de poder para ser concretizados y llenados por los partidos o, dicho de otro modo, como mecanismos y marcos para la conversión de la voluntad de los partidos en voluntad del Estado”²⁷².

Cabe recordar que el Estado liberal representativo no conoció la regulación de los grupos parlamentarios, porque en aquel entonces al diputado individual se le consideraba como representante del pueblo en su unidad y al margen de la subordinación de los grupos políticos.²⁷³ El profesor SAIZ ARNAIZ con su habitual acierto nos recuerda: “No olvidemos que estamos en presencia de

²⁶⁹ *Idem*, p. 231.

²⁷⁰ De la cual destacamos, sin lugar a dudas, el estudio de ALESSANDRO PIZZORUSSO, *I gruppi parlamentare...*, op. cit., 1976.

²⁷¹ En nuestra opinión, predomina el estudio que presenta JEAN WALINE, *Les groupes parlementaires*, 1976.

²⁷² MANUEL GARCÍA-PELAYO, *El Estado de partidos*, op. cit., p. 90 y 91.

²⁷³ En su momento escribí y al respecto BERNARDO ALVAREZ DEL CASTILLO VARGAS, *El Diputado como representante popular*, op. cit., p. 29-40.

unas figuras en constante evolución, cuyo papel ha ido transformándose desde su primer reconocimiento de modo y manera que hoy puede afirmarse que de instituciones de Derecho Parlamentario, tienden a convertirse en instituciones del Estado de partidos”²⁷⁴.

Ahora bien para abordar tan polémico tema parece necesario cuestionarnos lo siguiente: ¿Para que queremos conocer la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios? ¿En que contexto podemos plantear los argumentos de la naturaleza de los grupos?²⁷⁵ Intentaremos dar respuesta a los planteamientos anteriores.

Sin duda alguna debemos partir nuestro estudio desde la perspectiva del grupo parlamentario en su carácter de eslabón entre el Estado y los partidos políticos²⁷⁶ o, como señala SAIZ ARNAIZ²⁷⁷ partiendo el estudio desde la proyección del instituto típico del Estado-comunidad, los partidos políticos, en el interior del instituto típico del Estado aparato, el Parlamento.

Al analizar la naturaleza jurídica de los grupos, debemos tener en cuenta:

- El dato asociativo.- Lo habitual, es que la creación de las fracciones (grupos) dentro del Parlamento exija un quórum más o menos elevado de miembros parlamentarios que se organizan y funcionan internamente gozando de plena autonomía.

²⁷⁴ ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ, *Los Grupos parlamentarios*, op. cit., p. 290, tomando como referencia a tales aseveraciones la opinión de GERHARD LEIBHOLZ, *Representación e identidad, Teoría y sociología de los partidos políticos*, Barcelona, 1980.

²⁷⁵ En sentido similar se expresa MORALES ARROYO, *Los Grupos parlamentarios...*, op. cit., p. 314, al cuestionarse: ¿Es imprescindible identificar la naturaleza de los grupos parlamentarios como medio para, con posterioridad, solucionar algún tipo de problema práctico?

²⁷⁶ LEOPOLDO ELIA, *Introduzione, Progetti di legge sull'ordenamento e finanziamento dei partiti nella Repubblica Federale Tedesca*, Roma, 1946, p. 46, ha afirmado en su momento que los grupos del Parlamento constituyen uno de los momentos más difíciles de la difícilísima relación entre Estado y sociedad. Con similar postura, PIETRO VIOLANTE, *Note su alcuni aspetti della parlamentarizzazione dei dirigenti di partito*, Circolo Giuridico, 1967, p. 150-152.

²⁷⁷ ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ, *Los Grupos parlamentarios*, op. cit., p. 290-291.

- El dato ideológico-partidario.- Prácticamente la totalidad de los grupos parlamentarios se encuentran asociados (conectados) con los partidos políticos.
- El dato parlamentario.- los grupos son instrumentos imprescindibles para el correcto funcionamiento de las Asambleas parlamentarias, de esta manera, todo el trabajo realizado al interior de las Cámaras estará concebido en función de su existencia.

Son muchos los autores que, con independencia de la naturaleza que otorgan a los grupos parlamentarios, insisten en su condición de vínculos entre los partidos y el Parlamento.²⁷⁸ De las numerosas definiciones que la doctrina europea ha dado sobre los grupos parlamentarios puede extraerse un denominador común que avala la definición de los mismos como algo en el que se mezclan aspectos jurídicos y políticos.

Como nos recuerda el profesor MARTÍN MATEO²⁷⁹, uno de los debates más interesantes desde el punto de vista de la doctrina que se ocupa del Derecho Parlamentario, reside en aprehender la naturaleza jurídica de los grupos, alienándose a un lado los partidarios de considerar a estos como verdaderos órganos del Parlamento, como es la escuela alemana, frente a quienes le conceden la condición de ser instrumentos de la Cámara, según establece la doctrina italiana.

Son conocidas las diversas teorías existentes que intentan dar respuesta a la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios, cada una toma en cuenta el momento histórico y la realidad parlamentaria para su estudio. Así las cosas, para algunos autores, los grupos parlamentarios son órganos del Parlamento; para otros son órganos de los partidos políticos; así también, existen doctrinarios que consideran que los grupos tienen una naturaleza dual, como órganos de la cámara y del partido político; finalmente, algunos autores se

²⁷⁸ SILVANO TOSI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milán, 1993, p. 153; MANZELLA, *Il Parlamento*, op. cit., p. 45; GATTI, *I gruppi parlamentare nella...*, op. cit., p. 54-55.

²⁷⁹ RAMÓN MARTÍN MATEO, *Manual de Derecho Administrativo*, 17ª ed., Madrid, 1995, el autor recoge las opiniones de los profesores españoles Fernando SANTAOLALLA y Manuel RAMÍREZ.

inclinan por considerar a los grupos como asociaciones privadas o sencillamente agrupaciones de diputados.

Cada una de las teorías resultan plausibles, incluso existen posturas que combinan dos o incluso tres posturas²⁸⁰. Sin duda, lo anterior nos lleva a plantearnos un punto de partida para un ulterior análisis, lo que nos permite afirmar que la naturaleza jurídico-política de los grupos parlamentarios es esencialmente compleja, debiendo separar por una parte la naturaleza política y por otra la jurídica. Esta realidad mixta de los grupos, ha sido afrontada por la doctrina italiana²⁸¹, incluyendo una dentro de la otra, lo cual, en nuestra opinión, no resulta del todo incorrecto.

En definitiva, con la fijación de la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios se trata de "decidir si el grupo es un sujeto en sí mismo o bien un órgano de un ente y precisamente del ente público al que pertenece la asamblea en relación a la que ejercita sus funciones o del partido al que está conectado"²⁸².

El Grupo Parlamentario como Órgano del Parlamento

Desde los primeros estudios, encontramos un amplio debate sobre considerar a los grupos parlamentarios como órgano del Parlamento. Lo que llevó a algún autor a considerar que en el plano puramente jurídico nos encontramos con grupos que han de ser concebidos como instrumentos de las Cámaras.²⁸³ Lo anterior, resulta el reflejo en los reglamentos que regulan el

²⁸⁰ Entre dichos autores encontramos a PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, *Consideraciones Generales sobre el régimen jurídico de los partidos políticos*, Revista de Política Comparada, núm. 4, p. 165; en similar sentido MANUEL ALBA NAVARRO, *La creación de los grupos parlamentarios durante la legislatura*, Revista de Derecho Político, núm. 14, Madrid, 1982, p. 79.

²⁸¹ Ma. LUISA MAZZONI HONORATI, *Lezioni di Diritto Parlamentare*, Turín, 1995, p. 117; CONSTANTINO MORTATI, *Istituzioni di Diritto pubblico*, CEDAM, Padua, 1969.

²⁸² ALESSANDRO PIZZORUSSO, *I gruppi parlamentari...*, *op. cit.*, p. 86.

²⁸³ MANUEL RAMÍREZ JIMÉNEZ, *Teoría y Práctica del grupo parlamentario*, Revista de Estudios Políticos, núm. 11, Madrid, 1979, p. 23.

funcionamiento de dichas Cámaras. Por tanto, en un primer alcance, los grupos aparecen como partes de la Cámaras, ya que como hemos dicho, es en ella dónde se constituyen y desempeñan funciones para el quehacer parlamentario.

Sin desconocer la doctrina alemana²⁸⁴ al respecto, encontramos abundantes profesores italianos²⁸⁵ que entienden la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios como órganos de las Cámaras que conforman el Parlamento.

Así las cosas, PACELLI califica a los grupos como: “órganos colegiados internos de cada Cámara del Parlamento”²⁸⁶, es decir, los equipara a la Mesa Directiva, las Comisiones permanentes, Comisiones especiales, a lo que el citado autor añade, que dichos órganos colegiados internos se diferencian del órgano complejo, constituido por la Cámara como tal, en el sentido de que en su mayor parte desarrollan labores instrumentales respecto a las realizadas por la Cámara.

Las características del Órgano Parlamentario

El profesor SAIZ ARNAIZ²⁸⁷, nos reseña diversas razones aducidas por los defensores de la temática en cuestión, que son, a saber:

- El hecho de que los grupos no sean elementos facultativos y accesorios al Parlamento, sino centrales y determinantes de toda actividad cuanta les rodea.

²⁸⁴ Al respecto encontramos a OBERMANN, *Alter und Konstanz von Fraktionen, Veränderungen in deutschen Parlamentsfraktionen seit dem Jahre 1920*, Meisenheim am Glan, 1956; MARKMANN, *Das Abstimmungsverhalten der Parteifractionen in deutschen Parlamenten*, Meisenheim am Glan, 1955.

²⁸⁵ Entre los que destacamos a SILVANO TOSI, *Diritto parlamentare*, op. cit., p. 152, sostiene la pertenencia del grupo a la Cámara, pero a condición de que las Cámaras, a su vez, sean consideradas como órganos del Estado; FERRUCIO PERGOLES, *Diritto Costituzionale*, CEDAM, Padua, 1972, p. 536, afirma que los grupos son órganos de la Cámara, y por eso, también, en sentido lato, del Estado.

²⁸⁶ NICOLÁS PÉREZ-SERRANO JAUREGUI, *Los Grupos parlamentarios*, op. cit., p. 149.

²⁸⁷ ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ, *Los grupos parlamentarios*, op. cit., p. 293-294.

- La regulación de los grupos como una de las materias reservadas a los Reglamentos parlamentarios.
- La inscripción en los grupos parlamentarios, única y exclusivamente limitada a los miembros de las Asambleas Legislativas.
- El dato de que su actividad sólo puede llevarse a cabo dentro de la Cámara.

Estos argumentos son los tradicionalmente utilizados. Ahora bien, en la misma línea de la conceptualización orgánica de los grupos, algunos autores los consideran órganos internos, intentando de este modo, limitar los efectos a que puede dar lugar la configuración de los grupos parlamentarios como órganos de las Cámaras.²⁸⁸

Para clarificar un poco más las cosas, consideramos preciso detenernos en el estudio de la figura del órgano como tal. Nos referimos a la teoría organicista, para desarrollar la primera cuestión a la que nos enfrentamos al atribuir un carácter orgánico a la institución objeto de nuestra investigación.

Cualquier intento de aproximación al concepto de órgano parlamentario ha de hacerse partiendo de la teoría general del órgano, que ha sido estudiada y analizada de manera muy acertada por la doctrina administrativa. Habremos de comprobar si es posible trasladar un concepto de origen administrativo a los terrenos mismos del Derecho Parlamentario.²⁸⁹ La tarea por realizar, en

²⁸⁸ En España, ENRIQUE ALVAREZ CONDE, *El peligro partidocrático en el futuro funcionamiento de la Constitución española*, Barcelona, 1978, se refiere a los grupos como "órganos de gobierno" y "órganos de trabajo" de las Cámaras; LUIS SÁNCHEZ AGESTA, *La nueva ley fundamental para la Reforma Política*, Revista de Derecho Público, núm. 66, Madrid, 1977, considera que los grupos "se constituyen en verdaderos órganos de las Cámaras para la designación de sus miembros" y finalmente, MA. ASUNCIÓN GARCÍA MARTÍNEZ, *El procedimiento legislativo*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, p. 75-78, al señalar que "al constituirse los grupos en verdaderos centros de competencias; por prescripción de los Reglamentos parlamentarios; y en la medida en que sus actos parlamentarios se imputan a la Cámara, desde el momento que ésta, en relación con las competencias que los grupos tienen atribuidas, no puede actuar más en que a través de ellos, lo que supone que están actuando por la Cámara".

²⁸⁹ Señala JUAN ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR, *La personalidad jurídica de las Cortes Generales*, Revista de Derecho Político, núm. 9, Madrid, 1981, p. 8, que se trata de una "tierra de nadie... cuyo abandono

nuestra opinión, estriba en obtener algunos elementos configurativos del concepto de órgano, que nos permitan determinar si los grupos parlamentarios pueden ser calificados como órganos.²⁹⁰

Desde hace tiempo, se viene afirmando que la teoría del órgano no es del todo clara. En la doctrina italiana SANTI ROMANO ha llegado a sostener que “la teoría de los órganos... no ha tenido un desarrollo adecuado a su importancia: todo en ella es incierto, incluso la admisibilidad de la misma figura del órgano”²⁹¹. El concepto de órgano apareció por vez primera a finales del siglo XIX. Su primera formulación la realizó VON GIERKE en 1883, dicha teoría fue asumida por el derecho alemán, italiano y francés. Ya desde sus inicios, comenzaron a surgir todo tipo de interpretaciones múltiples que, aún hoy, convierten a esta teoría en uno de los aspectos más debatidos del derecho público.

Como se ha señalado hace algunos años y en palabras del profesor SANTAMARÍA PASTOR²⁹², “el punto central de la teoría del órgano, su auténtica clave de arco, se halla en el fenómeno de la imputación: la figura del órgano..., no es sino un artificio técnico para explicar jurídicamente la traslación de los actos (o de sus efectos) realizados por los servidores de una persona pública a la esfera jurídica de ésta”... “en su significación más estricta imputación equivale a designación normativa del sujeto a quien debe atribuirse determinados actos o efectos jurídicos...”²⁹³. Puntualiza

deriva de uno de esos acuerdos tácitos de señalamiento de fronteras entre las diversas ciencias...(así) el Derecho Constitucional, en efecto, se ha circunscrito tradicionalmente al análisis jurídico de las diversas funciones estatales, obviando los aspectos estructurales y de régimen interno de las organizaciones en que aquellas funciones encuentran su soporte”.

²⁹⁰ MARTÍN MATEO, *Manual de Derecho Administrativo*, op. cit., p. 147, sostiene que la teoría del órgano encuentra sus orígenes en el Derecho Canónico, ya que éste permitirá que se substantivasen determinados cargos con independencia de sus sucesivos titulares... Los canonistas hacen abstracción de la persona y crean la figura de la Sede, susceptible de perpetuarse como elemento estable de la organización, y que puede estar vacante sin que se extinga, aunque desaparezca transitoriamente la persona que la ocupaba”.

²⁹¹ SANTI ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milán, 1983, p. 147, en sentido similar IGNACIO TORRES MURO, *Los Órganos de gobierno de las Cámaras*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, p. 227.

²⁹² JUAN ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR, *La teoría del órgano en el Derecho Administrativo*, Revista Española de Derecho Administrativo, núms. 40-41, Madrid, 1984, p.73.

²⁹³ JUAN ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, Madrid, 1991, p. 856.

finalmente el autor, que es el acto mismo, y no sólo sus efectos, lo que se imputa a la persona jurídica, lo que significa dos cosas: primero, que el acto imputado al ente público, incorpora no sólo su contenido objetivo, sino también todas las posibles vicisitudes psicológicas del proceso de formación de la voluntad del agente o agentes que lo realizaron...Y segundo, que lo que se imputa al ente público no es sólo el acto final, sino también toda la constelación de actos preparatorios que constituyen su *iter* procedimental previo, realizados por órganos diversos al que adopta la decisión última.²⁹⁴

En este sentido se expresa la profesora GARCÍA MARTÍNEZ, al definir al órgano como: "centro de competencia que imputa su actividad a la organización de la que forma parte"²⁹⁵, considera que los órganos de la Cámara "tienen que responder a la doble condición de ser centro de competencias y de imputar su actividad a la Cámara al actuar por ella"²⁹⁶.

Así, puede confirmarse, que existen dos tendencias o fórmulas de construir el concepto de órgano²⁹⁷, una que pretende estructurar u organizar los diferentes centros funcionales que integran una organización administrativa, y una segunda concepción del órgano que pretende resolver el problema de la imputación. De esta forma y siguiendo a GIANNINI²⁹⁸, es pertinente que definamos al órgano como una unidad interna a la que le han sido atribuidas determinadas funciones, y que tiene competencia para tomar acuerdos que producen efectos frente a otros sujetos del derecho.

²⁹⁴ E. SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos de Derecho...*, op. cit., p. 857.

²⁹⁵ Ma. ASUNCIÓN GARCÍA MARTÍNEZ, *El procedimiento legislativo*, op. cit., p. 72. Para el profesor IGNACIO TORRES MURO, *Los órganos de gobierno de las Cámaras Legislativas*, op. cit., p. 230, órgano del parlamento "es toda aquella entidad individual o colegiada cuya voluntad, desde una perspectiva jurídica, forma parte del proceso de formación de la Cámara, siendo imputable a ésta cuando actúa en el ámbito de sus consecuencias".

²⁹⁶ *Ídem*, p. 74.

²⁹⁷ LUCRECIO REBOLLEDO DELGADO, *La Junta de Portavoces en la regulación del Congreso de los Diputados*, Revista de las Cortes Generales, núm. 42, Madrid, 1997, p. 123-124.

²⁹⁸ MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Enciclopedia del Diritto*, Tomo XXI, término *organi*, Milán, 1981, p. 48-50.

El Grupo Parlamentario como Órgano interno del Parlamento

En el presente apartado, el problema lo encontramos en el momento de precisar un concepto asequible de órgano parlamentario. Resulta, por tanto, que lo que define a un órgano de la Asamblea no es la mera realización de su actividad parlamentaria que, tienden a cumplir los fines de ésta, sino que además, es preciso que dicha actividad sea asumida, como propia por parte del Parlamento. En palabras de SAIZ ARNAIZ: "el acto de un órgano de la Cámara en el ejercicio de sus competencias reglamentarias se imputa a la Cámara y es, por tanto, un acto de ésta"²⁹⁹.

La influencia de la teoría administrativista en el ámbito del Derecho Parlamentario, ha llevado a señalar que de acuerdo al esquema clásico de la teoría del órgano, debemos entender que "órgano parlamentario es aquel que es capaz de imputar su actividad a la Cámara, atribuyéndole los efectos jurídicos de aquélla"³⁰⁰. De optar por dicha definición, resulta en nuestra opinión que los grupos se representan sólo a sí mismos y no a la totalidad de la Cámara. Dicho por TORRES DEL MORAL, no expresan, pues, la voluntad de la Cámara como ocurre con las comisiones, la Mesa o la Presidencia³⁰¹. A lo que añade PETTA que difícilmente ciertos actos, especialmente los de carácter patrimonial y los de carácter político extraparlamentario, de los sujetos parlamentarios colectivos podrían ser trasladados a la Cámara.³⁰²

Con FRAILE CLIVILLÉS³⁰³, encontramos una clasificación de los órganos relacionados con las Cortes Generales españolas, según el tipo de funciones que ejecuten. Por una parte encontramos a los órganos de gobierno, entre los cuales se cita a la Presidencia de la Cámara, la Mesa Directiva y finalmente la

²⁹⁹ *Idem*, p. 299.

³⁰⁰ NICOLÁS PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, *Hacia una teoría de los actos parlamentarios*, Revista de Derecho Político, núm. 9, Madrid, 1981, p. 77.

³⁰¹ ANTONIO TORRES DEL MORAL, *Los Grupos parlamentarios*, op. cit., p. 59.

³⁰² PAOLO PETTA, *Gruppi parlamentari e partiti politici*, Rivista italiana per le scienze giuridiche, 1970, p. 238.

³⁰³ MANUEL FRÁILE CLIVILLÉS, Prólogo, *El procedimiento legislativo*, Madrid, 1987.

Junta de Portavoces. Por otro lado, los órganos funcionales, mismos que asumen el ejercicio de las funciones y actividades parlamentarias, como serían el Pleno, las Comisiones, tanto permanentes como extraordinarias, sin perjuicio de incluir en la misma condición orgánica a las Secretarías Generales de ambas Cámaras legislativas, siempre teniendo en mente que dichos cuerpos orgánicos tiene la permanente misión de asesoramiento y asistencia técnica a los órganos internos del Parlamento.

Si bien es cierto, nadie discute que las Asambleas legislativas, cualquiera que sea, se componen de una serie de órganos. El debate sobre si son órganos internos, externos o inclusive, ambos, quedaría al margen por cuanto nos interesa ahora, ya que la verdad es que no existe un acuerdo en la doctrina sobre el carácter de órgano de los grupos. Sin embargo, no podemos soslayar el tema, y por cuanto respecta a la diferencia entre órgano interno y externo, se ha señalado con acierto que: "Son órganos internos aquellos cuya voluntad no se manifiesta más que en el interior de la organización en que están insertos y cuya voluntad imputan, mientras que los órganos externos imputan la voluntad de la organización frente a terceros y actúan en las relaciones con ellos...la determinación de cuales sean unos u otros dependerá de las normas organizativas y de procedimiento de la organización en que se insertan"³⁰⁴.

La doctrina italiana también se ha pronunciado sobre los órganos internos y externos, en especial MORTATI³⁰⁵, el cual define al primero como aquel que interviene con una actividad propia del procedimiento de formación del acto estatal y por ello asume una relevancia indirecta hacia el exterior, y el segundo, sería aquel que da lugar a los auténticos órganos complejos, ya que tiene directamente relevancia externa y posee plena autonomía. Complementando lo anterior y todavía dentro de la doctrina italiana, MARTINES³⁰⁶ enfatiza en los límites del ámbito funcional y distingue: entre los órganos externos, que tienen la competencia de formar o de manifestar la

³⁰⁴ ASUNCIÓN GARCÍA MARTÍNEZ, *El procedimiento legislativo*, op. cit., p. 28-29.

³⁰⁵ COSTANTINO MORTATI, *Istituzioni di Diritto pubblico*, CEDAM, Padua, 1969.

³⁰⁶ TEMISTOCLE MARTINES, *Diritto Costituzionale*, Giuffrè, Milán, 1990, p. 211.

voluntad del ente o, en general, de poner a éste en relación jurídica con otros sujetos, y órganos internos, que agotan su actividad de la esfera jurídica del ente, sin ninguna referencia fuera de éste.

Así pues, podemos afirmar que un órgano interno se diferencia de un órgano externo en que restringe sus actividades al interior de éste y en que no manifiesta la voluntad del ente directamente al exterior. En otras palabras, nadie pone en tela de juicio la complejidad orgánica de las Cámaras y sus componentes³⁰⁷, lo importante es llegar a un acuerdo uniforme.³⁰⁸

PAOLO PETTA³⁰⁹, realiza una exposición detallada con respecto de las actividades económicas y patrimoniales que realizan los grupos parlamentarios, lo que nos proporciona una nueva línea de estudio sobre nuestra investigación de los grupos parlamentarios. Señala el profesor italiano: "La refutación de la teoría del grupo parlamentario como órgano de la Cámara trae consigo interesantes consecuencias de orden práctico. Pues, en efecto, los grupos son parte en numerosas relaciones patrimoniales, a las que hacen frente con un fondo común, constituido por aportaciones de sus miembros, a veces mediante contribuciones de los respectivos partidos políticos e incluso en las subvenciones con cargo al Presupuesto de la Cámara en las citadas relaciones patrimoniales". Finaliza el autor: "De esta forma, si fuera órgano de la Cámara en las citadas relaciones patrimoniales debería ser parte no el grupo, sino la Cámara"³¹⁰. Es decir, para que el grupo pudiese ser considerado órgano, necesitaría que su constitución, su organización, su esfera de actividad, fuesen disciplinadas por normas de derecho público: la

³⁰⁷ También aluden a la complejidad orgánica de los recintos parlamentarios, ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ, *Los Grupos parlamentarios*, op. cit., p.296-300; FERNANDO SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho Parlamentario...*, op. cit., p. 122; ASUNCIÓN GARCÍA MARTÍNEZ, *El procedimiento legislativo*, op. cit., p. 72.

³⁰⁸ Finalmente, Ma. VIRGINIA GARCÍA-ATANCE GARCÍA, *La Junta de Portavoces*, BFD, UNED, núm. 3, Madrid, 1993, p. 95, define al órgano parlamentario como "la entidad, ya sea individual o colegiada, cuya voluntad forma parte del proceso de formación de la Cámara, siendo preciso consultarle numerosas decisiones al margen de que no sean estas vinculantes".

³⁰⁹ PAOLO PETTA, *Gruppi parlamentari...*, op. cit., p. 230 y ss.

³¹⁰ *Idem*.

posibilidad de que sean dejados a la autonomía privada contrasta con cualquier teoría de la organización estatal³¹¹.

Las palabras del profesor PETTA me llevan a reflexionar sobre cuales son los intereses del grupo parlamentario. Por una parte bien podría decirse que son intereses del partido político y por otra, intereses genéricos de la Cámara de la que forman parte.

Cierto es que la regulación de los grupos se encuentra, en gran medida, en los Reglamentos parlamentarios de las Cámaras, que les atribuyen una posición estable en su organización interna. Sin embargo, en nuestra opinión no basta para concluir que tal posición sea la de órgano interno del Parlamento.

Consideramos que otorgar exclusivamente la calidad de órgano del Parlamento a los grupos, pone de relieve su incompatibilidad con la estructura de éste, ya que los textos constitucionales, legislativos y los estatutos partidarios así lo demuestran.

Las referencias de carácter constitucional para los grupos, presuponen su naturaleza política. Su propia regulación en los Reglamentos parlamentarios deja clara su autonomía en la materia, tanto en su formación por la intersección de voluntades, como en su composición, organización interna y su disolución. Las funciones y actividades de los grupos parlamentarios no son en interés propio³¹², sino según los casos, de los partidos políticos o del Parlamento.

Por otra parte, no todo aquello que está regulado por los Reglamentos parlamentarios debe merecer el calificativo de órgano de la Cámara; verbigracia, el status de los parlamentarios (prerrogativas, adquisición y pérdida de su condición, facultades, ...) se encuentra insertado en éstos y no

³¹¹ *Idem*, p. 237-238.

³¹² ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ, *Los Grupos parlamentarios*, *op. cit.*, p. 306, estima que los grupos persiguen fines propios. Esta afirmación le permite negar que sean órganos de la Cámaras, pues lo propio de esta naturaleza es que el fin y la naturaleza del órgano se identifiquen con el de la institución de la que forman parte.

por ello podemos afirmar que los diputados y senadores, individualmente considerados, sean órganos de las Cámaras.³¹³

Un punto que nos ayudará a clarificar un poco más el presente estudio, es el referente a que los actos de los grupos parlamentarios no pueden ser imputables de manera directa a la Cámara de la que forman parte. Dicho en otras palabras, ¿Cualquier acto realizado por los grupos parlamentarios significa que es también es realizado por la Cámara? Creemos definitivamente que no.

Uno de los principales argumentos utilizado consiste en afirmar la imposible imputación al Parlamento de los actos realizados por aquellos³¹⁴. Los grupos parlamentarios no expresan nunca la voluntad de la Cámara en la que se encuentran constituidos. Por tanto, su actividad no puede asumirse como propia del Parlamento.

Sin embargo, encontramos argumentos que intentan demostrar lo contrario, al señalar que ha de atribuirse la categoría de órgano del parlamento "al titular de toda actuación interna cualquiera que sea su carácter, sean órganos funcionales del parlamento, grupos parlamentarios o funcionarios de la Secretaría General..., la realidad jurídica son las competencias y que el concepto teórico de órgano debe plegarse a esa realidad"³¹⁵. En similar sentido, la profesora GARCÍA MARTÍNEZ, al argumentar la naturaleza orgánica de los grupos parlamentarios parte de la incuestionable afirmación de la condición de éstos como centros de competencias al interior de las Cámaras³¹⁶.

³¹³ ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ, *Los Grupos parlamentarios, op. cit.*, p. 297.

³¹⁴ Postura sostenida en España por ANTONIO TORRES DEL MORAL, *Los grupos parlamentarios, op. cit.*, p. 58-59; FERNANDO SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho Parlamentario, op. cit.*, p. 104; DE ESTEBAN y LÓPEZ GUERRA, *El régimen..., op. cit.*, p. 110.

³¹⁵ MANUEL FRAILE CLIVILLÉS, *Comentario al Reglamento de las Cortes*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1973.

³¹⁶ ASUNCIÓN GARCÍA MARTÍNEZ, *El procedimiento legislativo, op. cit.*, p. 76.

El argumento anterior nos llevaría a pensar, en un primer instante, que cualquier sujeto con capacidad de iniciativa ante la Cámara, estaría actuando por ella y por tanto, recibir la denominación de órgano de la misma, lo cual creemos, excede el sentido del grupo parlamentario como órgano del Parlamento. Es evidente que los grupos parlamentarios, al ser partícipes de la actividad general del Parlamento, contribuyen en buena medida al correcto funcionamiento y desarrollo del mismo. Esto no puede significar, *sic et simpliciter* su transformación en órganos parlamentarios.³¹⁷

En definitiva, consideramos que el grupo parlamentario sí es un órgano parlamentario, tal y como hemos sostenido a lo largo del presente apartado. Al mismo tiempo, consideramos que para completar nuestra postura sobre la naturaleza jurídica dual que tiene los grupos parlamentarios, es necesario adentrarnos a este tema, que a continuación analizaremos.

El Grupo Parlamentario como Órgano del Partido Político

Dentro de la doctrina europea, es común encontrar voces que definen al grupo parlamentario como la expresión parlamentaria del partido político. Lo anterior atiende a que lo común sea la existencia de una nítida relación entre partido político y grupo, y que esa relación sea en ambos casos unívoca, tanto desde el punto de vista de partido, como desde la perspectiva del grupo parlamentario.³¹⁸ Al querer encontrar una respuesta al porqué de la estrecha relación entre partido y grupo, ésta parece obvia, ya que la pertenencia a un partido político presupone la ulterior constitución bajo las mismas siglas de un grupo parlamentario; Sin olvidar nunca que el nexo ideológico entre ambas instituciones, representa el núcleo fundamental de los dos.

³¹⁷ ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ, *Los Grupos parlamentarios*, op. cit., p. 306.

³¹⁸ Cfr. NICOLÁS PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, *Los grupos parlamentarios*, op. cit., p. 69-72.

La dependencia Partido-Grupo Parlamentario

PERGOLESI³¹⁹ señala que los vínculos tan estrechos entre grupo parlamentario y partido político, inducen a considerar correcta la calificación de “órganos de los partidos a los grupos parlamentarios, pero tan sólo fácticamente”, en otras palabras, desde un punto de vista de realismo sociológico, aunque no desde la perspectiva jurídico formal. No obstante, creo que las referencias al respecto han sido estudiadas desde el punto de vista del contenido jurídico y dejando de lado el aspecto sociológico, por lo que esta teoría ha sido descartada por algún sector de la doctrina europea.

Hoy en día resulta evidente la estrecha y vinculante conexión que existe entre los grupos parlamentarios y las instituciones políticas.³²⁰ En otras palabras, de aquellos partidos en cuyas listas resultaron elegidos los integrantes del grupo parlamentario³²¹, haciendo referencia al sistema electoral parlamentario típico. Sin embargo, siento que esto es insuficiente para deducir que los grupos parlamentarios son exclusivamente órganos de los partidos, incluso si los Estatutos de los partidos políticos así lo expresan.

Entre los autores que más argumentan a favor de considerar a los grupos parlamentarios como órganos del partido político encontramos a diversos autores italianos³²². Así las cosas, el estudio del profesor RESCIGNO³²³ nos

³¹⁹ MANUEL PERGOLESI, *Diritto Costituzionale*, op. cit., p. 535-536.

³²⁰ ANA MARÍA ORTELLS MIRALLES, *La Constitución de los Grupos Parlamentarios*, Temas de las Cortes Valencianas, Valencia, 2003, p. 46-47, así lo entiende la autora al recordarnos que: “se ha producido en las últimas décadas, el paso d la democracia libera, representativa a la llamada democracia de partidos, y en este tránsito, hemos asistido a una evolución en los partidos políticos, los cuales ya no tienen apenas nada que ver con lo que eran en sus orígenes. Añade: Nos encontramos, con unos partidos políticos que no son una simple reunión de personas con ideologías afines, sino que estamos frente a verdaderos grupos o formaciones dotados de una organización, una disciplina, con una ideología bien definida, con medios para llevar a cabo sus funciones. Finaliza: la vida parlamentaria se ha visto afectada por la creciente importancia que los partidos políticos tienen en la vida actual, a tal punto que ingresan a las Cámaras como la verdadera expresión de los partidos en el parlamento.

³²¹ ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ, *Los Grupos Parlamentarios*, op. cit., p. 330.

³²² Destacando a GIUSEPPE UGO RESCIGNO, GIUSEPPE FERRI y PIETRO VIOLANTE.

parece el más concreto, ya que al mismo tiempo no descarta la posibilidad de la naturaleza jurídica dual de los grupos, como veremos más adelante. El profesor italiano, basa su postura en diversos motivos, señalaremos uno de los más importantes a nuestro entender:

Los Estatutos de los partidos políticos, obligan a los parlamentarios a constituirse en grupo y obedecer su disciplina partidista, además prevén la representación del grupo parlamentario en los órganos centrales del partido, lo que en cierto modo, nos lleva a considerar a los grupos como asociaciones insertas o radicadas en la propia organización.

Ahora bien, no debemos olvidar que por más que el partido político lo desee, el grupo parlamentario no se constituye hasta cumplir con los mínimos requeridos por la Asamblea, por lo que no podemos aceptar que la constitución del grupo parlamentario sea una simple formalidad como afirmó en su momento RESCIGNO.³²⁴

Finalmente, para RESCIGNO³²⁵, más que la inscripción formal (afiliación) al partido, importa la adhesión al mismo, y ésta se consigue a través de la participación de los grupos parlamentarios.

En España se ha afirmado que el grupo parlamentario representa en el Parlamento los intereses del partido³²⁶. Lo cierto es que cuando el partido llega al poder, se convierte en su más fuerte apoyo al interior del recinto parlamentario y al mismo tiempo, el grupo parlamentario podrá asistir al partido en el Gobierno y representar a su partido político.

³²³ PIETRO RESCIGNO, *L'attività di diritto privato dei Gruppi parlamentari*, Giurisprudenza Costituzionali, 1961, p. 295.

³²⁴ UGO RESCIGNO, *Gruppi parlamentari. op. cit.*, p. 211.

³²⁵ En el mismo sentido, PIETRO VIOLANTE, *Note su alcuni aspetti della parlamentarizzazione dei dirigenti di partito*, Circolo Giuridico, 1967, p. 201, ha optado por situar a los grupos como órganos del partido. Para dicho autor, el grupo parlamentario actúa en las Juntas Directivas de las Cámaras como un auténtico órgano del partido, ya que las competencias de aquélla tienen, un claro sentido político o de mediación entre las fuerzas políticas presentes en las Cámaras.

³²⁶ MANUEL RAMÍREZ JIMÉNEZ, *Teoría y práctica...*, *op. cit.*, p. 25, quien sostiene sin ambages que el grupo parlamentario es fundamentalmente un órgano del partido en el ámbito del Parlamento, esté o no así reconocido formalmente.

Es frecuente que la doctrina europea señale que la dependencia del grupo parlamentario respecto del partido político tenga su origen en la evolución y transformación que ha sufrido la teoría de la representación³²⁷. Conforme a esto, y en palabras de DUVERGER, una concepción individual de la representación política a otra comunitaria, según la cual los electores no se identifican con los candidatos sino con los partidos que los encuadran³²⁸. Como consecuencia de esta circunstancia, encontramos el vínculo de los legisladores que conforman el grupo parlamentario con el partido político que actuó como sujeto electoral.

Un motivo para refutar la exclusiva naturaleza jurídica del grupo parlamentario como un órgano del partido político, es la existencia del Grupo Mixto, que como ha quedado asentado en el capítulo tercero del presente trabajo el Grupo Mixto es un instrumento técnico utilizado en ciertos ordenamientos parlamentarios europeos para garantizar la necesaria pertenencia a un grupo de todos los componentes de una determinada Asamblea Legislativa.

El vínculo grupo-partido político no se encuentra jurídicamente formalizado en los ordenamientos parlamentarios modernos. En otras palabras, los parlamentarios europeos no tienen la obligación de integrarse al grupo parlamentario que coincida con la candidatura en la que han resultado elegidos; en el mismo sentido, su mandato parlamentario y la subsistencia del propio grupo, no dependen de las relaciones con la respectiva fuerza política.³²⁹

³²⁷ Escapa de nuestro alcance en el presente estudio una investigación adecuada al respecto. Sin embargo, un análisis muy completo de la evolución de la teoría de la representación lo ha plasmado FRANCISCO RUBIO LLORENTE, *El Parlamento y la representación política, La forma del poder*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, p. 221 y ss. También la obra de PEDRO DE VEGA GARCÍA, *Significado constitucional de la representación política*, Revista de Estudios Políticos, núm. 44, Madrid, 1985, p. 25 y ss.

³²⁸ MAURICE DUVERGER, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Barcelona, 1970, p. 72 y ss.

³²⁹ En la mayoría de los Parlamentos europeos existen los Grupos Mixtos, a diferencia de la mayoría de los Congresos en el continente americano, dónde encontramos diputados independientes, que si bien no pierden su status de parlamentario, no cuentan con los correspondientes apoyos del grupo parlamentario.

Si acaso cabría añadir que la vinculación entre los grupos y los partidos no pasa de la mera constatación de la existencia de una relación social y política entre ambos, consecuencia de la posición que ocupan los partidos políticos en el ámbito del sistema constitucional. Encontramos en palabras de RAMIREZ JIMENEZ que la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios como órganos de los partidos políticos no significa, en ningún caso, que partido y grupo sean idénticos, máxime que exista una dependencia de uno hacia otro. Sin embargo, creemos que desde el punto de vista del funcionamiento de los partidos, no puede ponerse a discusión, como se ha dicho³³⁰, que los grupos parlamentarios sean la expresión y la manifestación parlamentaria de los partidos.

Ahora bien, siendo los partidos instrumentos fundamentales (aunque no únicos) de la participación política, resulta imprescindible que los grupos parlamentarios se conviertan en el instrumento necesario de participación política al interior del órgano representativo. En otras palabras, no es que la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios pueda ser explicada en su condición de órganos de partidos, lo que sucede es que los grupos son la natural emanación política de los partidos políticos o del correspondiente sujeto electoral. Pero esta naturaleza política no se extiende plenamente a la naturaleza jurídica de los grupos, aunque sí tiene su influencia.³³¹

Todo cuanto antecede significa el evidente reconocimiento de una relación política entre el grupo parlamentario y el partido político del cual en cierta medida, trae consigo una causa electoral. Pero dicha relación política no determina una dependencia jurídica hasta el punto de anular y excluir la figura del parlamentario individual. Llegar a esta conclusión podría hacer olvidar cláusulas garantistas como la de prohibición del mandato imperativo, la cual no debería considerarse un precepto vacío de contenido.³³²

³³⁰ Es la postura del español MANUEL RAMIREZ JIMÉNEZ, *Teoría y práctica...*, op. cit., p. 22-26.

³³¹ ANGEL L. SANZ PÉREZ, *La naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios. Una aproximación al proceso de juridificación de los grupos parlamentarios*, Anuario de Derecho Parlamentario, Corts Valencianes, Valencia, núm. 10 (extraordinario), 2001, p. 342.

³³² Cfr., SILVANO TOSI, *Diritto Parlamentare*, op. cit., p. 163.

Además, los grupos parlamentarios se diferencian de los partidos políticos: por el elemento personal (los primeros sólo compuestos de parlamentarios, los segundos por todos aquellos ciudadanos que deseen inscribirse y sean admitidos); por sus particulares ordenamientos internos (Estatutos y Reglamentos), y por el tipo de actividad realizada (marcadamente parlamentaria la de los grupos, formalmente ajena a las Cámaras la de los partidos).³³³

Los anteriores argumentos son utilizados para obstaculizar la atribución de órganos del partido político, a lo que se añade, que entre los grupos y los partidos no se da, para el Derecho, una relación de dependencia de los primeros respecto de los segundos.³³⁴ Dicho de otro modo, los partidos políticos nada pueden jurídicamente sobre los grupos parlamentarios. Por mencionar un ejemplo: un partido político no puede disolver a un grupo parlamentario; podría expulsar de sus filas partidistas a un parlamentario lo que conllevaría que éste tuviera que adscribirse a otro grupo parlamentario o pasar a formar parte del Grupo Mixto.

Tal vez podríamos completar el presente apartado con palabras del profesor italiano VIRGA³³⁵: considerar al grupo parlamentario como mero órgano del partido político significa no sólo confundir figuras completamente diferentes, sino desconocer la peculiar posición que al diputado le reserva el ordenamiento constitucional de un órgano estatal.

Reforzando nuestros argumentos, es preciso recordar que el parlamentario una vez electo, no tiene obligación alguna de integrarse al grupo parlamentario que coincide con la candidatura por la que fueron electos³³⁶, por lo que en sentido estricto, lo anterior resulta una contradicción para quienes adjudican a los grupos una naturaleza jurídica exclusiva de los partidos políticos. Dicho de otro modo, el vínculo ideológico puede verse

³³³ ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ, *Los grupos parlamentarios, op. cit.*, p. 335.

³³⁴ *Idem*, p. 336.

³³⁵ PIETRO VIRGA, *Il partito politico nell'ordinamento giuridico*, Milán, 1948, P. 183.

³³⁶ En ninguna Cámara de Europa o América existe dicha obligación.

afectado si así lo decidiera el legislador una vez que acceda al recinto parlamentario.³³⁷

Puede considerarse que todos los grupos parlamentarios se encuentran de hecho vinculados a formaciones políticas representadas en el Parlamento. Sin embargo, tal representación no tiene un carácter jurídico sino político. En palabras de SAIZ ARNAIZ³³⁸: la independencia jurídica no excluye una dependencia política de los grupos respecto de los partidos.

Como recuerda SANZ³³⁹, no puede desconocerse que hay ordenamientos jurídicos que reconocen una relación jurídica entre el grupo y el partido político, incorporando una conexión entre ambos que va más allá de la lineal y poco original constatación del nexo entre ambos entes. Estos ordenamientos no sólo proporcionan consecuencias jurídicas a la relación entre grupos y partidos, sino que podría afirmarse que se produce una cierta mutación de los grupos en instrumentos de los partidos políticos.

En definitiva, no hay duda en la existencia de un vínculo entre los miembros del grupo parlamentario y entre éste y el partido político, determinada en su caso, por un elemento orgánico y funcional. Sin embargo, esta visión es parcial, ya que sólo explicaría el aspecto sociológico de la cuestión, lo cual en nuestra opinión, no es suficiente para adjudicar exclusivamente la naturaleza jurídica de órgano del partido a los grupos parlamentarios.³⁴⁰

³³⁷ Tan es así, que en casi todos los Parlamentos del mundo, el fenómeno del transfugismo de los diputados o senadores es una constante en cada Legislatura. Al respecto véase la obra de JORGE DE ESTEBAN, *El transfugismo político y la jurisprudencia constitucional*, Revista de Estudios Políticos, núm. 70, Madrid, 1990.

³³⁸ ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ, *Los Grupos parlamentarios*, op. cit., p. 338. Finaliza sus argumentos recogiendo las palabras del Tribunal Constitucional Español señalando que: *pueden considerarse a los Grupos como emanación de los partidos políticos, pero no órganos de los mismos*.

³³⁹ ALEJANDRO SANZ PEREZ, *La Naturaleza Jurídica de los Grupos Parlamentarios*, Op. Cit., p. 343.

³⁴⁰ JOSÉ LUIS GARCÍA GUERRERO, *Democracia Representativa...*, op. cit., p. 265, destaca entre sus argumentos para rechazar la naturaleza jurídica de los grupos como órganos de los partidos, que si el sistema de fuentes jurídicas de los grupos parlamentarios se limitase a los reglamentos de éstos, y a los estatutos de los partidos no albergaría dudas de que los grupos son simplemente órganos de aquéllos. Pero ocurre que los reglamentos parlamentarios también se ocupan de su reglamentación jurídica, con lo que, salvo que éstos dispongan otra cosa, la materia de los grupos queda sustraída tanto al legislador ordinario como al poder reglamentario de la Administración Pública.

El Grupo Parlamentario como Órgano del Parlamento y del Partido Político

Nos enfrentamos ahora a la también debatida naturaleza compuesta de los grupos parlamentarios. Podría interpretarse que frente a lo sostenido hasta el momento, poco quedaría decir al respecto de una naturaleza dual de los grupos parlamentarios. Pero encontramos a diversos autores que no podemos soslayar debido a su importancia, máxime siendo esta teoría dual con la que nos identificamos más en nuestra investigación.

ANTONELLI³⁴¹, presupone la compatibilidad entre ambas naturalezas, ya que la actividad finalista de los grupos es el permitir que: “los partidos políticos se encuentren representados en cada comisión legislativa”³⁴².

El autor italiano, precisa que la unión compartida de los grupos puede ser de índole personal o institucional. Por lo que respecta a la primera: “los grupos parlamentarios forman parte de la organización interna de los partidos de quien son expresión, aunque al mismo tiempo son considerados órganos internos de las Cámaras, con una función que es meramente preparatoria de las decisiones que corresponden propiamente a las Cámaras; asumiendo así duplicidad de competencias y de responsabilidades frente a las dos entidades de las que forman parte.”³⁴³ La segunda unión, la institucional, se acoge: “para designar el nexa jurídico entre el grupo parlamentario-órgano del partido y el grupo parlamentario-órgano del Estado.”³⁴⁴ ANTONELLI se inclina más por el tipo de unión institucional, ya que permite encuadrar las distintas fuentes que componen a los grupos parlamentarios: Constitución y Reglamentos parlamentarios, por una parte, y estatutos de los partidos, por otra.

³⁴¹ SERGIO ANTONELLI, *Sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari*, Studi Urbinati, 1965.

³⁴² JOSÉ LUIS GARCÍA GUERRERO, *Democracia Representativa...*, op. cit., p. 252.

³⁴³ ANTONELLI, *Sulla natura...*, op. cit., p. 266.

³⁴⁴ *Idem*, p. 267

El profesor PUNSET BLANCO³⁴⁵, opta por la naturaleza mixta de los grupos parlamentarios como órganos del Parlamento y de los partidos. Afirma que "en cuanto agrupación de los Diputados en razón de su afiliación política, los Grupos son derivaciones de los partidos y tienen por objeto al realización, en el interior del Parlamento, de los fines y del programa de los partidos. (...) Pero los grupos son a la vez órganos internos de las Cámaras (órganos ordinarios), llamados jurídicamente a ejercer una función preparatoria de las decisiones que competen al Parlamento. Por ello desempeñan una doble misión en su calidad tanto de órganos partidarios como órganos parlamentarios"³⁴⁶.

En nuestra opinión, es PIZZORUSSO³⁴⁷ quien explica claramente su posición al respecto de la naturaleza dual de los grupos. El profesor italiano, considera que nos encontramos frente a una unión institucional de órganos de sujetos diversos, órganos del partido y de la Cámara. Señala expresamente: "Verificándose en un mismo sujeto la doble cualidad de órgano de un ente público y la de órgano del partido, parece correcta la conclusión que ha sido extraída, según la cual, nos encontramos frente a una hipótesis de unión institucional de órganos de sujetos diversos". Lo anterior no parece clarificar la situación, acaso sea pertinente explicar un poco más.

Para el profesor italiano, es una condición *sinne qua non* que el grupo parlamentario deba preexistir como sujeto en forma de una asociación, dotada de cierta subjetividad independiente de la que a posteriori adquiere como pleno órgano del parlamento. El que ulteriormente devenga como

³⁴⁵ RAMÓN PUNSET BLANCO, *Las Cortes Generales*, Madrid, 1983, p. 130-131.

³⁴⁶ ALBA NAVARRO, *La creación de los grupos...*, op. cit., p. 79 y ss., sin centrarse concretamente en la naturaleza jurídica de los grupos, afirma que el grupo parlamentario... es el centro de tensión de dos necesidades: por un lado, la necesidad de articulación de una estructura operativa, parlamentariamente hablando, por parte de los miembros de un partido político o coalición electoral (con la salvedad del Grupo Mixto); por otro, la absoluta exigencia que siente la Cámara de dotarse de una organización que le haga funcional y adecuada en sus mecanismos al alto servicio que tiene que cumplir.

³⁴⁷ ALESSANDRO PIZZORUSSO, *I gruppi parlamentari come soggetti di diritto*, Ed. Pacini Mariotti, Pisa, 1969; finaliza el profesor, estimando que en los grupos concurre además de la naturaleza compartida, una naturaleza de asociaciones de derecho privado.

órgano interno de las Cámaras encuentra justificante en la doctrina administrativa que enunciamos en páginas anteriores.

Otro argumento es el que aporta MORTATI, al señalar que: "en nuestra opinión, los grupos parlamentarios aparecen como órganos de las Cámaras en orden a funciones particulares; sin embargo, cuando actúan en una función típicamente política, no se puede afirmar que sigan siendo órganos de las Cámaras. En este contexto se puede sostener que actúan como órganos de los partidos"³⁴⁸.

En Italia, que el grupo parlamentario sea al mismo tiempo órgano de las Cámaras y del partido entendemos es explicable si se toma en consideración que, para buena parte de la doctrina italiana, los partidos políticos están compuestos de una asociación principal y varias colaterales.

Finalmente, en contra de la naturaleza dual de los grupos, PACELLI³⁴⁹ afirmaba que debe excluirse que el grupo parlamentario sea simultáneamente órgano de la Cámara y del partido político, basándose en que las relaciones partido-Grupo parlamentario no son de tipo orgánico, sino unas relaciones en las que predomina la autonomía.

El Grupo Parlamentario como Asociación Privada

Tras haber analizado las teorías esbozadas hasta el momento, existe un amplio sector de la doctrina italiana³⁵⁰ que postula la naturaleza asociativa

³⁴⁸ MORTATI, *Istituzioni di Diritto pubblico*, op. cit., 211.

³⁴⁹ MARIO PACELLI, *La posizioni giuridica di membro del Parlamento*, *Rassegna di diritto pubblico*, núm. 3-4, 1969.

³⁵⁰ MANUEL RESCIGNO, *Gruppi parlamentari...*, op. cit., p. 793; sostiene que los grupos parlamentarios, igual que los partidos políticos, son asociaciones no reconocidas que se insertan en los órganos de las Cámaras y las dirigen; PETTA, *Gruppi parlamentari e partiti politici*, op. cit., p. 250.

de los grupos parlamentarios. El mayor eco de dicha postura la encontramos en España.³⁵¹

En primer término, son dos los principales defensores de la presente postura en la doctrina italiana³⁵² que han sostenido que los grupos parlamentarios se configuran como instituciones del ordenamiento parlamentario, con la estructura formal de asociaciones privadas.³⁵³

Por otro lado, siempre dentro de la doctrina italiana, se sostuvo en su momento que el grupo parlamentario presenta todas las características de una asociación de derecho privado³⁵⁴, la cual, junto con otras del mismo tipo forma parte de una asociación compleja, como sería el partido político. A lo que agrega, en otro momento, que los reglamentos de las Asambleas han ido ampliando las funciones de los Grupos, pero han renunciado, por el contrario, a disciplinar minuciosamente su organización interna: esta actitud supone para el autor, un reconocimiento, por las Cámaras, del carácter asociativo y autónomo de los grupos parlamentarios.³⁵⁵

Para TESAURO "los grupos parlamentarios tienen todas las características esenciales y típicas de las asociaciones en general y de las asociaciones políticas en especial"³⁵⁶. Consideramos que la importancia que el profesor italiano da a su definición, estriba en que ésta no emana de su originalidad,

³⁵¹ ANTONIO TORRES DEL MORAL, *Los Grupos parlamentarios, op. cit.*, p. 61; en similar sentido ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ y RAZQUÍN LIZÁRRAGA, *Notas sobre la calificación...*, *op. cit.*, p. 1094, afirman que el grupo es una asociación de interés público, y finalmente JOSÉ MARÍA MORALES ARROYO, *Los Grupos parlamentarios...*, *op. cit.*, p. 346, afirma que los grupos son asociaciones de configuración legal.

³⁵² En primer plano RESCIGNO, *Gruppi parlamentari...*, *op. cit.*, p. 794, quien señala que son osamenta y alma de las Cámaras, pero no sus órganos, de igual modo a como los partidos son hoy la osamenta del Estado, pero no órganos suyos. En similar sentido GIAN FRANCO CIAURRO, *Sulla natura giuridica del Gruppi parlamentari*, Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente, Florencia, 1969, p. 205.

³⁵³ GIAN F. CIAURRO, *Sulla natura giuridica...*, *op. cit.*, p. 207.

³⁵⁴ PAOLO PETTA, *Gruppi parlamentari...*, *op. cit.*, p. 248; en contra se manifiesta SAIZ ARNAIZ, *Los Grupos parlamentarios, op. cit.*, p. 325.

³⁵⁵ *Idem*, p. 235.

³⁵⁶ TESAURO, *I gruppi parlamentari, op. cit.*, p. 201-202.

sino del hecho de que se trata de la primera construcción, con detenimiento, que desemboca en esta conclusión.

Los grupos parlamentarios surgen porque el Reglamento parlamentario así lo exige. La constitución del grupo no es libre, la libertad la encuentra el individuo elegido para pertenecer a uno u otro grupo dentro del Parlamento. Por otro lado, el derecho de asociación no tiene nunca el carácter de absoluto sino relativo y, por tanto, está sujeto a ciertos límites y conclusiones; por lo que incluso en el caso de que faltara el elemento voluntarista, sería admisible que una asociación tuviera tal carácter, siempre que conservara sus elementos típicos y esenciales.³⁵⁷

Los grupos parlamentarios son asociaciones porque reúnen los elementos típicos y esenciales de éstas: el poder de autogobierno para organizarse, desarrollar su actividad, elegir sus órganos directivos y adoptar en asamblea general sus decisiones³⁵⁸. Estimamos que este poder de autogobierno, no se encuentra limitado por la mera disciplina de partido, dado que ésta es asumida por cada parlamentario como un acto voluntario.

Este argumento encuentra su punto final al precisar que los grupos parlamentarios, dentro del género de las asociaciones, pertenecen a la especie de las conocidas como políticas, ya que los poderes con los que cuenta, y que le fueron conferidos. A lo que se ha agregado: "los grupos parlamentarios, siendo titulares de los poderes típicos de las asociaciones en general, y de las asociaciones políticas en especial, son titulares también de poderes públicos al ser investidos por la carta constitucional de una función pública que tiene relevancia constitucional: designar los componentes de las Cámaras"³⁵⁹.

En un segundo plano, no por ello menos relevante, y ya dentro del derecho español, consideremos al grupo parlamentario como una asociación que

³⁵⁷ *Idem.*

³⁵⁸ PAOLO PETTA, *Gruppi parlamentari...*, *op. cit.*, p. 245, señala que la autonomía de una asociación menor, como es el grupo, requiere la existencia de un estatuto, una estructura organizativa, un patrimonio y objetivos sociales propios.

³⁵⁹ *Idem*, p. 246-247.

cumple funciones públicas. En este supuesto, partiendo del principio de voluntariedad en la creación de entes parlamentarios colectivos, se afirma que el grupo parlamentario “es una asociación interna de la Cámara, conexas o no con alguna fuerza política extraparlamentaria que persigue fines propios, no fines públicos determinados por las leyes”, de forma más matizada, se ha definido a los grupos como “agrupaciones de personas físicas que se unen para servir a un fin determinado, mediante una organización a la que el derecho otorga personalidad”³⁶⁰.

Sin embargo, en el estudio y defensa de la presente postura, las posibilidades son múltiples. Sin negar que los grupos cuentan con una base asociativa, se ha afirmado que los grupos son parte de un órgano constitucional (Parlamento) integradas por un número más o menos amplio de miembros de éste (elemento personal), dotadas de cierta continuidad (la duración de la Legislatura), y organización, que expresan el pluralismo político y que ejercen funciones de relevancia pública en aquel órgano”³⁶¹, de tal forma que los grupos “se componen..., de una pluralidad de miembros..., se constituyen con una finalidad determinada..., se dotan de una organización más o menos compleja y, si bien no necesitan de un reconocimiento formal, deben comunicar al órgano parlamentario competente su constitución a los efectos de publicidad”³⁶².

SAIZ ARNAIZ y RAZQUÍN LIZÁRRAGA³⁶³ han sido en nuestro entender quienes mejor han defendido la presente construcción asociacionista en el

³⁶⁰ ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ y RAZQUÍN LIZÁRRAGA, *Notas sobre la calificación...*, op. cit., p. 1093 y ss. Para estos autores, incluso, los grupos parlamentarios podrían ser calificados de asociaciones de interés público de acuerdo al derecho civil, específicamente en el artículo 35 del código civil español. Sin desestimar dicha postura, habría que tener en cuenta el elemento objetivo que es regulado por el Código Civil y por el momento histórico en que se aprueba; en similar sentido, TESAURO, *I gruppi*, op. cit., p. 201-212, estima que los grupos parlamentarios tienen todas las características típicas de las asociaciones en general y de las asociaciones políticas en especial.

³⁶¹ ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ, *Los Grupos parlamentarios*, op. cit., p. 348 y 349.

³⁶² La definición es el resultado de la unión de posturas de dos autores: SAIZ ARNAIZ, *Los Grupos parlamentarios*, op. cit., p. 318 y SANZ PÉREZ, *La naturaleza jurídica...*, op. cit., p. 355.

³⁶³ ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ y RAZQUÍN LIZÁRRAGA, *Notas sobre la calificación...*, op. cit., p. 1904. Concluyen definiendo a los grupos como: “agrupaciones de personas físicas que se unen para servir a un fin determinado, mediante una organización a la que el derecho otorga personalidad”. Años más tarde,

derecho español. Parten de considerar a los grupos como una asociación legal y permitida. Ambos autores entienden que los grupos poseen todos los elementos que identifican a las asociaciones: una pluralidad de miembros, unos fines propios, una organización y un marco jurídico propio para defender su creación.

En otro sector de la doctrina española, y partiendo también de la naturaleza asociativa de los grupos parlamentarios, pero con algunos matices, se ha sostenido que "la asociación '(el grupo parlamentario) no se presenta como una simple asociación privada..., ni como una asociación de interés público..., sino como una asociación de configuración legal. Es decir un ente asociativo creado por el legislador cuyo régimen se dispone parcialmente al margen del artículo 22 de la Constitución y que se encarga de cumplir funciones públicas"³⁶⁴.

PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI³⁶⁵, coincidiendo con la doctrina al respecto, otorga a los grupos parlamentarios una naturaleza asociativa, indica en su obra, que éstos son asociaciones peculiares, dando los siguientes matices:

Es un derecho reconocido en la Constitución por la vía general, también cuando se refiere a la creación de partidos políticos, y desarrollado en los Reglamentos de las Cámaras y las normas emanadas de los órganos rectores de éstas.

ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ, *Los Grupos parlamentarios, op. cit.*, p. 314-315, sostiene en su tesis doctoral una postura algo distinta y opta por calificar de manera más elaborada a los grupos parlamentarios, combinando la teoría asociacionista con distintos matices jurídicos y rechazando la concesión de personalidad jurídica a los entes parlamentarios colectivos. Más en concreto, ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ descarta las tres clasificaciones clásicas (órgano de la Cámara, órgano del partido y asociación independiente) para concluir que *los grupos son partes de un órgano constitucional (el Parlamento) integradas por un número más o menos amplio de miembros de éste (elemento personal), dotadas de una cierta continuidad (normalmente una legislatura) y organización (en el ejercicio de la propia autonomía y dada su estructura asociativa), que expresen un pluralismo político (emanación de los partidos) y que ejercen funciones de relevancia pública en el seno de aquel órgano.*

³⁶⁴ JOSÉ MARÍA MORALES ARROYO, *Los Grupos parlamentarios..., op. cit.*, p. 346.

³⁶⁵ NICOLÁS PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, *Los Grupos parlamentarios, op. cit.*, p. 157

Los derechos activos del derecho son restringidos, puesto que sólo se predica de los diputados y senadores en su condición de representantes del pueblo.

Es un derecho limitado en el tiempo, como máximo la legislatura o la *prorrogatio* de la Diputación Permanente.

Los fines de estas asociaciones están limitados, su campo de actuación es la política parlamentaria, tanto en posiciones e apoyo al gobierno, como de oposición. Estos fines coinciden con funciones públicas o, si se prefiere, con el desarrollo de competencias constitucionales.

Son asociaciones que tienen un tiempo tasado para su creación voluntaria, por lo común al comienzo de la Legislatura y a veces como prohibición expresa de constituirse más allá de determinados días para constituirse.³⁶⁶

Se ha sostenido que la naturaleza jurídica asociativa es la posición doctrinal que de una forma más aproximada explica la realidad jurídica de los grupos parlamentarios. El hecho de que un grupo de parlamentarios decidan, adoptando un nombre, poner en común su status de parlamentarios para cumplir una función de índole parlamentaria, responde al significado actual de las asociaciones.³⁶⁷ Siendo los diputados quienes constituyen el grupo parlamentario, se reconoce la "libertad que configura el fenómeno asociativo como decisión libremente adoptada por los individuos"³⁶⁸.

A falta de una caracterización independiente que eleve a categoría jurídica propia a los grupos parlamentarios, la naturaleza asociativa de los grupos vendría definido por el hecho de que son creados mediante una declaración de voluntad, suscrita por aquellos que van a formar parte del ente asociativo.

³⁶⁶ *Idem*.

³⁶⁷ ANGEL SANZ PÉREZ, *La naturaleza jurídica...*, *op. cit.*, p. 356. El autor refuerza su dicho, creemos de manera muy acertada, con lo establecido en su momento por el Tribunal Constitucional español que en su sentencia 11/1981, de 8 de abril, que señala que en la constitución de un grupo parlamentario por parte de los diputados se dan las facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como perteneciente al tipo descrito. En similar sentido resulta interesante la STC 67/1985, de 24 de mayo.

³⁶⁸ STC 139/1989, de 20 de julio.

A lo que se agrega que de esta no-elevación de los grupos parlamentarios a la categoría independiente no puede desprenderse que exista una falta de regulación de los grupos por parte de ordenamiento. Por el contrario, los Reglamentos parlamentarios introducen una serie de elementos en el régimen jurídico que llevan a pensar que la relación jurídica existente en el seno del grupo es de carácter asociativo.³⁶⁹

Dicho lo anterior, podemos centrar los argumentos que otorgan una naturaleza asociativa a los grupos en tres puntos:

- Es indispensable la voluntariedad de los parlamentarios para formar un grupo, lo que supone una clara similitud con cualquier asociación.
- En la existencia de un fin, una organización o unas normas que otorgan una cobertura sobre el colectivo y, en definitiva, de la similitud con una asociación.
- La disolución del grupo parlamentario tras la finalización del mandato o legislatura.

Con referencia al último punto, se ha sostenido que es habitual que durante distintas legislaturas continúen o repitan un buen número de representantes de un grupo³⁷⁰. No es menos habitual que lo hagan bajo la misma denominación e incluso con los mismos portavoces.

Ahora bien, la autonomía con que cuentan los grupos parlamentarios es un primer dato para justificar su naturaleza como asociación privada, ya que después de lo sostenido hasta el momento, no creemos que sea viable un régimen de autonomía de los grupos parlamentarios si éstos fueran órganos de las Cámaras, de los partidos políticos o de ambos. En efecto, los grupos, una vez creados por voluntad de sus miembros, adquieren un carácter autónomo que, seguramente y desde el punto de vista socio-político "refuerza

³⁶⁹ ANGEL SANZ PÉREZ, *La naturaleza jurídica...*, op. cit., p. 359.

³⁷⁰ ALESSANDRO PIZZORUSSO, *I gruppi parlamentari* op. cit., p. 168.

los lazos disciplinarios y organizativos que,... les unen estrechamente al partido”³⁷¹, pero desde el punto de vista jurídico es una de las piezas para el reconocimiento de una separación entre el partido y el ente electoral del que trae causa.³⁷²

El proceso de juridificación de los grupos parlamentarios y la aceptación de su naturaleza asociativa se han visto completados con la existencia de ciertos requisitos propios y necesarios para la creación del grupo, mismos que son de obligado cumplimiento, so pena de no poder constituirse en el seno de las Cámaras.

De cierto modo, lo anterior significa un reconocimiento de los grupos por los reglamentos parlamentarios. Desde luego, sería más clara la relación jurídica entre el grupo parlamentario y el partido político si la creación de los grupos escapara de su esfera de regulación, no obstante, que los reglamentos parlamentarios sean Derecho implica un valor agregado sobre la mera existencia fáctica de los grupos que los sitúa muy cerca de los entes asociativos.³⁷³

Consideraciones Finales sobre la Naturaleza Jurídica³⁷⁴

³⁷¹ MANUEL RAMÍREZ JIMÉNEZ, *Teoría y práctica...*, op. cit., p. 23.

³⁷² ANGEL SANZ PÉREZ, *La naturaleza jurídica...*, op. cit., p. 359.

³⁷³ JUAN CANO BUESO, *El principio de autonormatividad de las Cámaras y la naturaleza jurídica del reglamento Parlamentario*, Revista de Estudios Políticos, núm. 40, Madrid, 1984, p. 183.

³⁷⁴ Una última y sugerente postura sobre la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios es la que nos presenta FRANCISCO RUBIO LLORENTE, *El Parlamento y la representación política*, op. cit., p. 234 y 235, quien intenta reflejar el cambio que ha sufrido la representación en el siglo XX, considerando al partido político como actor al exterior del Parlamento y al grupo parlamentario al interior de aquel, es decir, afirmando que es el grupo parlamentario el que ostenta la representación política en el parlamento. La identificación plena entre grupo y partido supone una auténtica revolución en el Derecho Parlamentario, por suponer de cierta manera una transformación en la teoría de la representación, sin duda alguna, eje vertebral de esta rama del Derecho. De una parte, los propios grupos parlamentarios, se nos muestran hoy en día como auténticos artífices de la vida parlamentaria. Hasta el punto que RUBIO LLORENTE reconoce sin ambages que quizá ha llegado la hora de atribuirles a ellos, y no a los parlamentarios singulares, la representación que se deriva de la elección. Puntualiza RUBIO LLORENTE: “¿Que inconveniente de principio hay que entender, en efecto, que la representación política la ostentan efectivamente los grupos parlamentarios, no los individuos que lo componen, y que son estos grupos y no sus miembros los que actúan como representantes libres, y no vinculados al mandato de sus electores?”, a lo que acto seguido

Entiendo que la cuestión de la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios deriva (en gran medida) de las funciones que desempeñan en el ordenamiento parlamentario, como sería la participación orgánica y funcional en las competencias que desempeña la Cámara. 375

añade "¿Qué inconveniente hay que entender que un Parlamento cuyos actores no son ya los parlamentarios individuales sino los grupos políticos, sigue siendo un Parlamento representativo porque los grupos, en cuanto tales, actúan efectivamente como representantes libres, es decir, como representantes a secas?. Coincidiendo con el profesor español, sin dejar de mencionar que el planteamiento expuesto conlleva diversos peligros que resultan evidentes contra el partido político y que han sido puestos de relieve, al afirmar que "no veo que inconveniente hay, repito, en aceptar esto, siempre que naturalmente de este entendimiento no se pretenda sacar la conclusión de que la voluntad del partido se puede imponer jurídicamente a los representantes elegidos en su nombre". Acaso no sea necesario llevar nuestras conclusiones al extremo que RUBIO LLORENTE lo hace, ya que en nuestra opinión, el vínculo entre los grupos y los partidos no va más allá de la existencia de la relación política entre ambos, cuestión que debemos a la posición de los partidos políticos en el sistema jurídico constitucional. A final de cuentas, los grupos parlamentarios hoy en día son los titulares y operadores de la tarea parlamentaria.

³⁷⁵ En mayo de 2004, fue celebrado el *Simposium sobre la crisis de la representación política* en la Ciudad de Oviedo, España en dónde se presentaron diversas propuestas, de las múltiples escuchadas, nos parece adecuado transcribir como propuesta para el debate, el trabajo de IGNACIO VILLAYERDE MENÉNDEZ al respecto de los Grupos parlamentarios como órganos de las Asambleas Legislativas: La forma de Gobierno diseñada en la CE ha sido distorsionada por las fuerzas políticas en estos últimos años lo que es causa de atención y preocupación. Durante las dos últimas legislaturas, la VIª y VIIª, hemos asistido a un progresivo arrumbe del parlamentarismo, desplazado por un neo-presidencialismo que poco o ningún sustento tiene en la CE. El juego de las mayorías parlamentarias y la cada vez más intensa conmixtión entre partidos políticos e instituciones parlamentarias y de gobierno no sólo ha consolidado la denominada "democracia de partidos", sino que la ha llevado por caminos imprevistos. Hoy los grupos parlamentarios y las juntas de portavoces son los órganos de dirección real de las cámaras parlamentarias, y ambos están controlados por los partidos políticos con representación parlamentaria. El voto ponderado en los órganos colegiados paritarios, la férrea disciplina de voto en el seno de los grupos parlamentarios, los propios procedimientos parlamentarios han propiciado la disolución del representante individual y el debilitamiento de la prohibición de mandato imperativo. Pero, además, ha permitido que el Gobierno instrumentalice la mayoría parlamentaria que le apoyó en la investidura de su Presidente para sortear su responsabilidad política ante las Cámaras y para imponer su propio ritmo e intereses al Parlamento. Difícilmente las Cámaras podrán ejercer sus funciones legislativa y de control del Gobierno si éste a través del partido político mayoritario en la Cámara y sobre cuyos hombros se ha alzado con la investidura su Presidente puede justamente decidir qué iniciativas legislativas de origen no gubernamental pueden prosperar y cuándo y de qué forma el Gobierno desea ser sometido a control parlamentario. Parece, por ejemplo, que las quiebras y distorsiones en la forma de Gobierno parlamentaria podrían atajarse con la sola reforma de los Reglamentos parlamentarios y, antes de eso, con una serena y profunda reflexión de los expertos sobre el sentido actual de la representación democrática. Es posible que la herencia liberal de unos representantes que lo son a título individual de un ente abstracto en el que se identifica al Soberano, sea la Nación o el Pueblo, pero que no representan a quienes los eligen, ni siquiera al ente real y concreto formado por el conjunto de ciudadanos que componen la población efectiva de un Estado, deba someterse a profunda revisión. Es posible que el lazo de la representatividad, si debe ser el contenido de la representación, deba serlo a todos los efectos y no sólo para justificar la mayor corrección democrática de los sistemas electorales proporcionales frente a los mayoritarias. Creo yo que hoy no puede articularse

Como se ha podido constatar, la polémica sobre la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios ha sido una constante a través de los años. Cada una de las posturas esgrimidas se caracterizan por el peculiar contenido doctrinario que sus autores les confieren. Empero, cada una de las posiciones adoptadas resultan plausibles, pero con ciertas matizaciones que nos llevan a rechazar alguna de ellas.

Por otro lado, no debemos olvidar que independientemente de su naturaleza jurídica, los grupos parlamentarios existen y seguirán existiendo al interior de las Cámaras. Si tiene o no relación con algún partido político, no los exime de su relación como parte integral de los parlamentos modernos.

La doctrina y los juristas encontramos la necesidad de conocer la naturaleza jurídica de las instituciones de estudio para llegar a la raíz de nuestras investigaciones³⁷⁶. Al mismo tiempo, nos percatamos de que con independencia a la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios, éstos seguirán operando tal como lo vienen haciendo desde hace mucho tiempo; sin embargo por cuanto hace a sus relaciones con el exterior, nos encontramos con que las soluciones pueden ser distintas a las propuestas en el presente trabajo. A ese punto habremos de llegar en una ulterior investigación, baste al momento con apuntarlo.

jurídicamente un sistema democrático de representación obviando a los partidos políticos y a los propios ciudadanos como partes integrantes y capitales del entramado. Ese puede ser el camino para reforzar el devaluado parlamentarismo y alejarnos de este remedo de presidencialismo en el que se ha convertido nuestra forma de gobierno. Habrá que arbitrar las medidas necesarias que garanticen la efectividad del ejercicio del control parlamentario del Gobierno de la Nación o de un sistema legislativo que el Presidente del Gobierno ha teledirigido a través del grupo parlamentario formado por el mismo partido político que también preside. Y para ello quizá debiera asumirse que no hay más representación que la representatividad, que los grupos parlamentarios son órganos de las Cámaras y que como tal deben regularse, o que las Mesas sean órganos en los que todos los grupos parlamentarios tengan un único representante siendo objeto de elección únicamente su Presidente.

³⁷⁶ Existe un gran consenso a nivel no sólo parlamentario, sino político y social, en lo que se refiere a la aceptación de la existencia de una indiscutible vinculación entre los partidos políticos y los grupos parlamentarios, pero en palabras de ORTELLS, *La Constitución...*, *Op. Cit.*, p. 53, esto se da en la práctica, a nivel fáctico y pronone que a fin de evitar esta confusión, no estaría de más, que los reglamentos parlamentarios fueran más claros al respecto e incluyeran artículos más específicos al respecto.

En primer término, el carácter estrictamente asociativo de los grupos, resulta una tesis muy plausible, defendida en gran parte de la doctrina española y que cuenta con muchos elementos para su defensa en la doctrina constitucional y parlamentaria en Europa.

En nuestra opinión, considerar a los grupos parlamentarios solamente como órganos de los partidos políticos ha sido superado, en parte por la propia evolución de las leyes y normas que han regulado su funcionamiento a través del tiempo. Lo anterior nos lleva indefectiblemente a considerar a los grupos como órganos de las Cámaras o del Parlamento, tesis que encuentra, en nuestra opinión mayor auge doctrinal. Sin embargo, deberá acompañarse de su status como órgano del partido para resultar una teoría más completa.

A manera de resumen, hemos de insistir en nuestra tesis. Los grupos parlamentarios cuentan con una naturaleza jurídica dual. Es decir, tanto son parte del partido político que representan, como son parte de la Cámara de la que forman parte quizás no en un mismo grado, toda vez que el desempeño de las funciones principales del grupo parlamentario se llevan a cabo al interior de las Cámaras, por lo que nos inclinaríamos a darle mayor peso a su función como parte de las Cámaras pero sin demeritar su función como parte del partido político.

Encuentra sustento nuestra tesis, y para no ser repetitivos en lo sostenido en las páginas anteriores, que si bien, existe una variedad de posturas al respecto, enfatizamos en su naturaleza jurídica compuesta. El adjudicar una naturaleza jurídica en particular, sentimos deja al descubierto cuestiones que se ven reforzadas y cubiertas al otorgarles una naturaleza jurídica dual.

CAPÍTULO QUINTO

LOS GRUPOS POLÍTICOS EN EL PARLAMENTO EUROPEO³⁷⁷

Si como se ha venido desarrollando, el análisis de los grupos parlamentarios no resulta del todo sencillo, su estudio dentro de la actual integración europea, se complica un poco más. La referencia a la organización de los grupos parlamentarios del Parlamento Europeo se torna obligada toda vez que es un Parlamento en el que sus grupos políticos están formados por delegaciones de los 25 diferentes Estados miembros de la Unión Europea, sin olvidar la existencia de órganos propios del Parlamento Europeo como lo son las delegaciones interparlamentarias o los *intergrupos*.

³⁷⁷ El Parlamento Europeo (PE) es elegido por los ciudadanos de la Unión Europea para representar sus intereses. Sus orígenes se remontan a los años 50 y a los tratados constitutivos, y desde 1979 sus miembros son elegidos directamente por los ciudadanos a los que representan. Las elecciones tienen lugar cada cinco años, y todos los ciudadanos de la UE inscritos en los censos electorales tienen derecho a votar. De esta manera, el Parlamento expresa la voluntad democrática de los más de 455 millones de ciudadanos de la Unión, y representa sus intereses en los debates con las otras instituciones de la UE. El Parlamento actual, elegido en junio de 2009, cuenta con 736 miembros de los 25 países de la UE. Casi un tercio de ellos (222) son mujeres. Los miembros del Parlamento Europeo (diputados) no se sientan en bloques nacionales, sino en siete grupos políticos europeos. Entre ellos, representan todos los puntos de vista sobre la integración europea, desde los más federalistas hasta los abiertamente euroescépticos.
<http://europa.eu/institutions/inst/parliament/>

Origen

Cuando se aborda el estudio de los grupos parlamentarios³⁷⁸, nos encontramos frente a un hecho ciertamente novedoso que a la fecha pugna día tras día por su consolidación y legitimidad auténtica dentro del propio Parlamento y la Unión Europea misma. Al estudiar estas páginas, considero pertinente que tengamos presente en todo momento, que los grupos políticos son quienes canalizan la actividad parlamentaria, nadie más. El Parlamento Europeo es la única institución internacional cuyas delegaciones no se organizan en función de un criterio de nacionalidad de sus miembros, sino que lo hacen gracias a su adscripción política o ideología, en otras palabras, por afinidad ideológica. Entre tanto, podemos afirmar que los grupos parlamentarios tienen un carácter trans-estatal o transnacional, pero también intra-estatal, ya que pueden agrupar a los representantes de distintas fuerzas políticas existentes dentro de un mismo Estado. Este hecho determina que en el seno de los grupos políticos del propio Parlamento exista una "contradicción" reducida a una dicotomía a saber: por una parte la unidad y disciplina interna que exige todo grupo parlamentario, y por otra la diversidad nacional y política de los miembros que lo componen.³⁷⁹

Los grupos políticos del Parlamento Europeo, al igual que ocurre en la mayoría de los parlamentos nacionales, pueden considerarse como órganos internos de la Cámara que gozan de una naturaleza dual: en primer término son expresión política de los partidos políticos con representación dentro del Parlamento, y segundo, son órganos internos del mismo. En opinión de RUIZ-NAVARRO, esta dualidad puede expresarse sintéticamente, ya que aún estando ligados estrechamente a los partidos, de los que son emanación directa, no son un simple apéndice de éstos, sino que forman parte de un órgano institucional como son las Asambleas Parlamentarias³⁸⁰. Lo anterior deja claro que los grupos políticos, una vez integrados en la estructura parlamentaria y sobre todo una vez reconocidos y regulados por los

³⁷⁸ El nombre oficial que dispone el Parlamento Europeo es de "grupos políticos".

³⁷⁹ Tal dicotomía y un estudio pormenorizado del tema, es presentada en: JOSÉ LUIS RUIZ-NAVARRO PINAR, *El Parlamento Europeo*, Publicaciones de las Cortes Generales, Madrid, 1998.

³⁸⁰ *Idem*.

Reglamentos de la Cámara, logran asumir un carácter autónomo. Por tanto y dentro del ámbito de la juridicidad más estricta, encontramos que los grupos políticos aparecen como órganos de las Cámaras, y esto consta en los Reglamentos parlamentarios que regulan su composición y funcionamiento.

Anteriormente, según establecía el propio artículo 29 del Reglamento del Parlamento Europeo³⁸¹, "los diputados podrán organizarse en grupos de acuerdo con sus afinidades políticas". Estos grupos políticos quedaban válidamente constituidos con la simple presentación al Presidente del Parlamento de una declaración constitutiva, misma que deberá conteniendo la denominación del grupo político, la firma del total de sus miembros y la composición de la mesa.

A pesar de que a simple vista resultaba sencillo el constituir un grupo político dentro del Parlamento Europeo, el precepto aludido (29), no concreta, de manera específica, el carácter "*inter corporis*" de los grupos parlamentarios, ya que éstos gozan, desde un principio, de personalidad jurídica propia y, en consecuencia, han de tener la consideración de auténtico órganos parlamentarios. Lo anterior encuentra sustento en el Dictamen elaborado por la Mesa de la Asamblea comunitaria sobre la financiación de la campaña electoral de 1984, en el que se indica, en su punto 30, que: "Los grupos son considerados, habitualmente, como órganos jurídicos, específicos del Parlamento Europeo".³⁸²

FORMACIONES DE LOS GRUPOS POLÍTICOS

Haciendo un repaso histórico de los precedentes que dan origen a la formación de los grupos políticos, encontramos el primer referente en 1958,

³⁸¹ Las últimas reformas de este ordenamiento datan del 20 de julio de 2004.

³⁸² En opinión del Letrado de las Cortes Generales, José L. Ruiz-Navarro, Cfr. (*op. cit.* nota 53, p. 26), la forma empleada por el acuerdo resulta "poco feliz", ya que carece de toda precisión jurídica, sin embargo no deja de resaltar el espíritu que en ella subyace: Los grupos políticos son órganos jurídicos del Parlamento, a los que se les confiere plena personalidad para actuar tanto internamente como hacia el exterior.

cuando el Parlamento Europeo constaba de 142 miembros. En aquel entonces el número mínimo para constituir un grupo parlamentario se fijó en 17 miembros, lo que suponía aproximadamente el 12 por ciento del total de los efectivos de la Cámara. Para 1965 el número fue reducido a 14.

Más adelante, tras la primera ampliación de la Comunidad Europea en 1973 (adhesión de Gran Bretaña, Dinamarca e Irlanda), el número de eurodiputados se elevó a un total de 198, y en lugar de incrementarse el mínimo, contrario a la lógica, se redujo a 10 el número, si bien con la condición de que éstos de que éstos pertenecieran, como mínimo, a tres (de los entonces 9) Estados miembros diferentes. La llegada de los parlamentarios ingleses conllevó a la creación de un nuevo grupo de conservadores europeos con 20 miembros.³⁸³ Así mismo, los cambios finales dentro de la Institución se presentaron con el último partido en arribar que fue el comunista con 14 miembros, siendo el más reducido de los grupos en activo. Para 1978, había 63 socialistas, 52 Demócratas Cristiano, 24 Liberales, 19 Demócratas Progresistas, 18 Conservadores y 17 comunistas.³⁸⁴

Una vez celebrada la primer jornada electoral en torno a un Parlamento Europeo en 1979, y ante la realidad de que el Parlamento ya contaba con un total de 410 miembros, se propuso, aprovechando la revisión del Reglamento original, el incremento en el número mínimo para constituir un grupo parlamentario, concretamente 29 miembros si bien con la posibilidad de rebajarlo a 21 siempre y cuando sus componentes pertenecían como mínimo a dos países distintos. Sin embargo, tal propuesta presentada por el eurodiputado demócrata-cristiano alemán Mr. Luster, en nombre de la Comisión de Reglamento y Peticiones³⁸⁵, no fue aceptada, lo que dio cabida a que se constituyera el grupo de los "no inscritos" con 12 miembros.

³⁸³ El autor continúa: "The European Democratic Union was modified by the arrival of the British Conservatives and also by the French Gaullists with the Irish party". Cfr. para todo en: FRANCIS JACOBS, RICHARD CORBETT y MICHAEL SHACKLETON, *The European Parliament*, Longman, 1982

³⁸⁴ *Idem*, p. 57.

³⁸⁵ El documento es el 178/79, Parlamento Europeo, Estrasburgo, Francia.

Con la posterior adhesión de Grecia a la Comunidad se produjo de nuevo una reforma del reglamento en 1981, que fijó en 21 miembros la cifra mínima para la constitución de un grupo político, siempre y cuando pertenecieran a un solo país, en 15, si pertenecían a dos Estados miembros y en 10 si pertenecían a 3 o más Estados. Con la adhesión de España y Portugal el número de eurodiputados se elevó a 518, lo que produjo que las cifras mínimas cambiarán a 23, 18 y 14 con la misma fórmula antes mencionada.

En la actualidad, y después de las últimas reformas al Reglamento en 1996, el ordenamiento interno exige un mínimo de 29 diputados si se trata de un partido de un único Estado miembro; de 23 si los diputados representan a dos Estados; de 18 si agrupan a tres Estados y de 14 si pertenecen a cuatro o más Estados miembros.³⁸⁶

A raíz de la ampliación de la Unión Europea a 27 Estados miembros, el número de integrantes del Parlamento europeo se ha incrementado en función al número de escaños asignados a cada Estado miembro incorporado.

Los primeros grupos creados en la Asamblea parlamentaria de la CECA representaban a tres grandes familias políticas europeas: los socialistas, los democristianos y los liberales. Es a partir de los años sesenta en que se fueron incorporando paulatinamente nuevos grupos con descripciones como: gaullistas (Francia), comunistas, conservadores o los demócratas cristianos. Tiempo después de las elecciones de 1979, los grupos Verdes aparecieron en escena, aunados a los partidos nacionalistas y regionalistas, algunas agrupaciones extremistas y uno que otro tan radicales como los italianos o los daneses anti-mercado.

Los grupos políticos una vez reunidos en el seno del Parlamento, ejercen una gran influencia en el funcionamiento del éste, tanto (*como hemos visto*) en la elección de los órganos de dirección y de los presidentes de las distintas

³⁸⁶ Artículo 29.2 del Reglamento del Parlamento Europeo, ed. Parlamento Europeo, 2001.

Comisiones³⁸⁷, como al establecimiento del orden del día, la elección de los portavoces o la asignación de los turnos de las intervenciones en tribuna, entre otras más. Los grupos disponen de amplios recursos personales y financieros e intervienen incluso en el proceso de selección de altos funcionarios de la institución.³⁸⁸

En las últimas legislaturas (1989-1994, 1994-1999, 1999-2004, 2004-2009) y la vigente 2009-2014) el número de grupos políticos ha sido nueve, siete, siete, siete y ocho respectivamente. Dicha cifra responde, independientemente de la existente diversidad ideológica, a la presencia real de cerca de 70 formaciones políticas, incluyendo a los tres nuevos Estados que se integraron a la Unión para ser 15 Estados y a partir de Enero de 2007 la Unión europea está compuesta por 27 miembros.

LA REGLAMENTACION DE LOS GRUPOS POLITICOS DEL PARLAMENTO EUROPEO

El Reglamento Interno del Parlamento Europeo de febrero de 1999, establecía apenas provisiones para los grupos parlamentarios. Su regulación se limitaba a la contenida en el Capítulo V "De los Grupos Políticos" en el que no se establecía ninguna norma respecto a la organización y funcionamiento de los grupos.

Hoy en día con el nuevo reglamento del Parlamento Europeo que entró en vigor el 20 de julio de 2004, establece respecto de los grupos políticos lo siguiente:

- Los diputados podrán organizarse en grupos de acuerdo con sus afinidades políticas.

³⁸⁷ En la actualidad existen 17 comisiones ordinarias, siempre con la legítima posibilidad de crear aquellas para asuntos de emergencia, las denominadas "comisiones especiales".

³⁸⁸ Cfr. nota 29, p. 14, *op.cit.*, MORATA, p. 28 y s.s.

- El Parlamento no necesita normalmente evaluar la afinidad política de los miembros de un grupo. Cuando se constituye un grupo con arreglo al presente artículo, los miembros del mismo aceptan por definición que existe entre ellos una afinidad política. Sólo es preciso que el Parlamento evalúe si el grupo se ha constituido de conformidad con el Reglamento cuando los diputados interesados niegan la existencia de dicha afinidad.
- Todo grupo político deberá estar integrado por diputados elegidos en al menos una quinta parte de los Estados miembros. El número mínimo de diputados necesario para constituir un grupo político será de diecinueve.
- Un diputado sólo podrá pertenecer a un grupo político.
- La constitución³⁸⁹ de un grupo político deberá declararse al Presidente. En dicha declaración deberá indicarse la denominación del grupo, los miembros que lo integren y la composición de su mesa.

³⁸⁹ Los diputados pueden organizarse en grupos de acuerdo con sus afinidades políticas. Según el artículo 29 del Reglamento del Parlamento, "todo grupo político deberá estar integrado por diputados elegidos en al menos una quinta parte de los Estados miembros. El número mínimo de diputados necesario para constituir un grupo político será de diecinueve". Cada grupo político cuenta con un Presidente, una Junta directiva y una Secretaría. Los grupos desempeñan un importante papel en la determinación de las prioridades políticas del Parlamento y en la elección de los temas que la Conferencia de Presidentes decide inscribir en el orden del día de las sesiones plenarias. Además, examinan los informes de las comisiones parlamentarias en función de sus orientaciones políticas, pueden presentar enmiendas y dan indicaciones de voto a sus miembros. El grupo más numeroso con 268 miembros es el Partido Popular Europeo (PPE-DE), en el que se agrupan los diputados demócrata-cristianos y populares de la Unión. Forman parte de este grupo 24 diputados españoles elegidos en la lista del PP. El Partido de los Socialistas Europeos (PSE) es el segundo grupo más importante de la Cámara integrado por 200 diputados. Los 24 españoles provienen de la lista electoral PSOE. El tercero en orden de importancia numérica con 88 diputados es el Grupo de la Alianza de Liberales y Demócratas por Europa (ALDE), en el que están integrados 2 diputados españoles; uno de Convergència Democràtica de Catalunya y otro del Partido Nacionalista Vasco. El Grupo de los Verdes/Alianza Libre Europea (V/ALE) (42 diputados) está integrado entre otros por 3 diputados españoles; uno de Los Verdes; uno de Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) y otro de Iniciativa Per Catalunya Verds. El Grupo Confederado de la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica (IUE/IVN), está formado por 41 diputados. En él se integra un diputado español de Izquierda Unida. Los otros grupos del Parlamento Europeo en los que no hay ningún representante español son: Grupo Independencia y Democracia (ID); Grupo Unión por la Europa de las Naciones (UEN); y los No Inscritos (NI).

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

- La declaración de constitución se publicará en el Diario Oficial de la Unión Europea.
- En la actual Séptima Legislatura (2009-2014)³⁹⁰ existen 7 grupos políticos, conformados de la siguiente manera:

GRUPO POLÍTICO	SIGLAS	ESCAÑOS
Partido Popular Europeo ³⁹¹ (democristianos) y Demócratas Europeos ³⁹²	EPP-ED	265
Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas	PES	184
Grupo de la Alianza de Liberales y Demócratas por Europa	ALDE	85
Verdes / Alianza Libre Europa ³⁹³	Greens / EFA	55
Izquierda Unitaria Europea / Izquierda Verde Nórdica ³⁹⁴	GUE / NGL	35

³⁹⁰ En junio de 2009 se eligieron los miembros de la sexta legislatura del Parlamento Europeo. Los votantes de los 25 estados que en ese momento conformaban la Unión Europea (UE) pudieron participar de estas elecciones democráticas, que definieron la conformación del parlamento para el periodo 2009-2014.

³⁹¹ Fue creado el 23 de junio 1953 como grupo parlamentario en la Asamblea Europea Común del Carbón y Acero, con el nombre de *Grupo Demócrata-Cristiano*. Anteriormente, el PPE, como se denomina desde 1976, era sólo el grupo parlamentario de la *Unión Europea Demócrata Cristiana* (UEDC) creada en 1965. En 1983 al ser fusionadas las secretarías de la UEDC y el PPE, es además la organización de los partidos y asociaciones demócrata cristianas de Europa. Como grupo parlamentario (Grupo Demócrata) cambia su nombre después de la primeras elecciones directas al Parlamento Europeo (1976) a *Grupo del Partido Popular Europeo* (*Grupo Demócrata-Cristiano*), posteriormente en julio 1999 es cambiado a su actual denominación *Grupo del Partido Popular Europeo (Demócrata-Cristianos) y Demócratas Europeos*.

³⁹² El Partido Demócrata Europeo es un partido político europeo iniciado el 14 de abril de 2004 por François Bayrou y Francesco Rutelli (que son los 2 co-presidentes) y fundado oficialmente el 9 de diciembre de 2004 en Bruselas bajo la presidencia de honor de Romano Prodi (ex presidente del gobierno italiano).

³⁹³ El Partido Verde Europeo es un partido político europeo creado el 22 de febrero del 2004 en Roma. Proviene de la fusión de 32 partidos ecologistas nacionales de 29 países de Europa, con seis no miembros de la Unión Europea (Suiza, Rusia, Georgia, Ucrania, Rumania y Bulgaria), en una formación de dimensión europea. Forman grupo en el Parlamento Europeo junto con varios diputados independientes, nacionalistas y regionalistas de izquierda con el nombre de Los Verdes Europeos/ Alianza Libre Europea.

³⁹⁴ Izquierda Unitaria Europea - Izquierda Verde Nórdica su acrónimo GUE-NGL (GUE del francés *Gauche Unitaire Européene*; NGL del inglés *Nordic Green Left*) es un grupo parlamentario socialista y comunista en el Parlamento Europeo, compuesto por la Izquierda Unida Europea y la Izquierda Verde Nórdica. Los parlamentarios miembros son: 7 por el Partido del Socialismo Democrático (Alemania), 6 del Partido Comunista de Bohemia Moravia (República Checa), 5 del Partido de la Refundación Comunista (Italia), 3 del Partido Comunista Francés, 3 del Partido Comunista Griego, 2 del Partido Comunista Portugués, 2 del Partido de la Izquierda (Suecia), 2 del Partido de los Comunistas Italianos, 2 del Partido Socialista (Holanda), 2 del Partido Progresista de los Trabajadores (Chipre), 2 del Sinn Féin (uno por Irlanda y otro

Conservadores y Reformistas Europeos	ECR	54
Grupo Confederado de la Izquierda Unitaria Europea / Izquierda Verde Nórdica	GIU	35
Europa de la Libertad y la Democracia	ELD	30
No inscritos	NI	28
TOTAL		736

La integración por países actualmente³⁹⁵ es: Bélgica 22, Bulgaria 17, República Checa 22, Dinamarca 13, Alemania 99, Estonia 6, Irlanda 12, Grecia 22, España 50, Francia 72, Italia 72, Chipre 6, Letonia 8, Lituania 12, Luxemburgo 6, Hungría 22, Malta 5, Países Bajos 25, Austria 17, Polonia 50, Portugal 22, Rumania 33, Eslovenia 7, Eslovaquia 13, Finlandia 13, Suecia 18, Reino Unido 72, para un total de 736 Eurodiputados.³⁹⁶

De igual manera el reglamento no menciona nada al respecto de la organización y funcionamiento interno de los grupos parlamentarios, por lo que a través de la información disponible en la página *web* del Parlamento Europeo³⁹⁷ encontramos algunas referencias de los grupos políticos mayormente representados en el recinto parlamentario europeo.

Antes de proseguir con la composición de los actuales grupos parlamentarios, quisiera detenerme en un punto que resulta por demás actual: la escasa participación a las jornadas electorales del Parlamento Europeo en las elecciones de junio de 2009. Diversos especialistas han relacionado los bajos índices en las elecciones europeas con el escaso protagonismo del Parlamento Europeo, que en opinión del profesor español ROBERTO BLANCO, conduce a un parlamentarismo de tipo “foro” que ni elige al ejecutivo, ni lo controla, ni legisla, ni es codecisor. Así mismo, dicha relación con la inexistencia de un auténtico sistema de partidos europeos que contribuiría a desorientar a los

por Irlanda del Norte (Reino Unido), 1 del Partido Socialista Popular (Dinamarca), 1 de la Alianza de la Izquierda (Finlandia), 1 de Synaspismos (Grecia), 1 del Bloque de Izquierda (Portugal) y 1 de Izquierda Unida (España).

³⁹⁵ 2009-2014

³⁹⁶ http://europa.eu/institutions/inst/parliament/index_es

³⁹⁷ <http://www.europarl.eu.int>.

electores respecto de su decisión de voto, siendo así un factor desincentivador de la participación.³⁹⁸ Las anteriores consideraciones nos orillan al estudio de la viabilidad de partidos políticos europeos, lo cual, sin embargo, desviaría la atención principal del presente trabajo.

Resulta evidente la multiplicidad de ideologías y tendencias que componen los grupos políticos dentro del Parlamento Europeo. Confusiones y demás términos afines pueden adjuntarse a la compleja formación parlamentaria. Sin embargo, el ánimo de colaboración y cooperación es lo que al final del día determinará la verdadera vocación de los parlamentarios europeos reunidos en Estrasburgo. Los Presidentes de cada grupo político se sitúan al frente de los mismos en cualquier circunstancia.

Como puede deducirse de la información anterior, no hay en la actualidad un grupo político que por sí sólo pueda sumar la mayoría de los votos. El deseo de cohesionar a la institución parlamentaria para hacerla más operativa y fuerte frente al Consejo de Ministros explica la diversidad de acuerdos que prevalecen a su interior, que le dan legitimidad a las negociaciones, a manera de ejemplo, encontramos los pactos suscritos periódicamente por los grupos socialistas y popular. Dichas negociaciones y acuerdos han derivado en acuerdos sólidos que hacen referencia a la rotación de la Presidencia hasta 1999. Pactos entre ideologías distintas con la idea de salvaguardar los intereses de los ciudadanos europeos. En cualquier caso, el Parlamento y sus grupos siguen actuando por consenso en temas de gran trascendencia.

Los requisitos formales para la constitución de un grupo político, como se ha señalado anteriormente, son realmente simples: presentación de una declaración constitutiva con sus elementos integrantes, que será publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas.³⁹⁹

La inscripción en un grupo político, sin embargo, no es obligatoria. Los diputados del Parlamento Europeo pueden mantenerse al margen de las

³⁹⁸ ROBERTO BLANCO VALDÉS, "Partidos Políticos y Grupos Parlamentarios", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 53, 1999, p. 95-119.

³⁹⁹ Cfr. FRANCIS JACOBS, p. 57.

fuerzas políticas y trabajar independientemente. Actualmente el número de diputados no inscritos a un grupo político es reducido, no obstante, su existencia es una muestra clara de que todas las voces populares, incluso aquellas fuerzas políticas que rechazan el proceso de integración Europeo y son contrarios a la Unión Europea, lograron un escaño en el Parlamento, en respeto del principio democrático que subyace en la existencia misma de esta Institución.

Por otro lado, es fundamental hacer una referencia a los cambios que el Parlamento ha realizado con la finalidad de afrontar la ampliación de la Unión Europea, la cual supone un reto histórico excepcional ya que significa unificar el continente tras su división al finalizar la Segunda Guerra Mundial, incorporándose los siguientes países: Estonia, Letonia, Lituania, Eslovenia, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Chipre, y Malta.

Con motivo de este proceso de adhesión de nuevos Estados se produjeron importantes reformas tanto normativas como de estructuras. Entre estas últimas se pueden mencionar la reforma de las sedes del Parlamento Europeo en Bruselas y Estrasburgo, aumentando el número de escaños e incorporando los recursos humanos y materiales necesarios para la interpretación simultánea y la traducción a las nuevas lenguas oficiales de la Unión Europea.

Las normas reglamentarias dejan gran libertad a los grupos para organizarse internamente. El único requisito, como se ha señalado, es la composición de una mesa propia.⁴⁰⁰ En la práctica esta fórmula permite la representación en este órgano directivo de los diferentes partidos políticos nacionales; incluso, diversos grupos parlamentarios se constituyen en subgrupos nacionales que actúan con cierta autonomía del grupo principal. Los tratadistas han definido a éstos como: Los Intergrupos.

⁴⁰⁰ RUIZ-NAVARRO, *El Parlamento...*, op. cit., p. 150 y s.s.

Los Intergrupos

Éstos, de los que existen, según datos oficiales⁴⁰¹, más de setenta, son considerados un fenómeno característico del Parlamento Europeo. Asimilables en cierto modo a verdaderos grupos de presión. Los Intergrupos están conformados por miembros de los distintos grupos políticos con intereses comunes independientemente de su militancia o afinidad política.

La importancia de los Intergrupos atiende a diversas circunstancias, como son el número de miembros, recursos disponibles y los objetivos perseguidos. Sin embargo, la escasez de recursos puede resultar un impedimento para el desarrollo de los Intergrupos ya que al carecer de medios, propicia que las reuniones sean esporádicas, ni así con aquellos que tienen bastantes recursos tanto materiales como económicos. Dicha financiación puede provenir del propio Parlamento, de los propios Grupos Parlamentarios o de fuentes externas como las Comisiones o los denominados lobbies privados. Como ejemplo de los Intergrupos, encontramos al denominado "Legisladores Globales para un Medio Ambiente Equilibrado", formado por miembros del Parlamento Europeo, la Dieta Japonesa, el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica, y el Parlamento de Rusia.⁴⁰²

Prerrogativas de los Grupos Políticos

Los grupos políticos del Parlamento Europeo tienen, al igual que en los parlamentos nacionales, toda una gama de prerrogativas y derechos. Algunos más importantes que otros; en su mayoría estriban entre solicitudes y designaciones, sin embargo, considero conveniente enumerarlos:

- Presentación de candidaturas para la integración de la Mesa Directiva. Sólo serán válidas aquellas que contengan la aceptación expresa de los interesados para ocupar la Presidencia, Vicepresidencia y Cuestores.

⁴⁰¹ Proporcionados por Publicaciones Oficiales de la Unión Europea, marzo de 2000.

⁴⁰² *Op. cit.*, JACOBS, p. 41 y s.s.

- Designación de los miembros de Comisiones. Los grupos elevan a la Mesa las propuestas de consenso con los nombres de los diputados que les van a representar en cada una de las comisiones. Al mismo tiempo, los grupos pueden designar en cada comisión un número de suplentes permanentes igual al número de miembros titulares de cada comisión.
- Presentación de una Moción de Censura a la Comisión de las Comunidades. Para el caso en cuestión, cualquier grupo político o una décima parte de los miembros del Parlamento pueden presentar al Presidente del Parlamento una moción de censura contra la Comisión; la formalidad requiere que sea por escrito y motivada.
- Distribución del tiempo del uso de la palabra. El Presidente de la Asamblea debe consultar a los presidentes de los grupos parlamentarios la distribución del uso de la palabra en los debates. El criterio a seguir para su distribución es la igualdad de tiempo por grupo político en una primera fracción y, en una segunda fracción, se divide por el número de integrantes por grupo.
- Solicitud de celebración de un debate con carácter urgente. Los grupos o en su defecto 23 diputados en su conjunto pueden solicitar por escrito al presidente del parlamento que se celebre un asunto de actualidad de urgencia. La solicitud deberá ir acompañada de una propuesta de resolución.
- Solicitud de sesión plenaria. El Presidente puede levantar o suspender la sesión en el curso del debate o de una votación, si así lo acuerda el Pleno, a propuesta propia o a petición de un grupo parlamentario o como mínimo 10 diputados.
- Aprobación del Orden del Día. Antes de cada período parcial de sesiones plenarias, la Mesa Directiva establecerá el proyecto de orden

del día sobre la base de un programa de trabajo elaborado por el Presidente previa consulta de los grupos políticos.

- Solicitud prioritaria del uso de la palabra. Si bien todos los diputados que previamente se hayan inscrito en la lista de oradores tienen la facultad de intervenir en el asunto del orden del día que lo soliciten, los presidentes de los grupos políticos tienen un uso de uso de la palabra prioritario para fijar la posición de su grupo sobre el asunto que se está debatiendo.

Las funciones anteriormente enumeradas son las que señala el Reglamento del Parlamento en relación con los grupos políticos que lo conforman. Sin embargo, no podemos dejar de mencionar que en la práctica parlamentaria, la labor de los presidentes de los grupos parlamentarios se desarrolla en muchas ocasiones por cuestiones y decisiones políticas que coadyuvan a la tarea parlamentaria.

Independiente de la labor de cada diputado, los Presidentes de los grupos políticos se agrupan en la denominada "reunión de coordinadores", de manera periódica para discutir y tratar aquellos puntos considerados de alta importancia antes de pasar a su planteamiento en el Pleno. Los Presidentes designan a los ponentes de las iniciativas, fijan posiciones, establecen directrices a seguir, entre otras funciones de importancia.

Todas las funciones que desarrollan los grupos parlamentarios, al igual que las propias del Parlamento, las ejercen gracias a un presupuesto asignado, en otras palabras, gracias a las facilidades financieras y administrativas con las que cuentan. Merece la pena detenerme en este tema.

Facilidades administrativas y financieras de los Grupos Políticos

En un primer momento y mucho antes de la primera elección de los miembros del Parlamento Europeo en 1979, el Reglamento en vigor del

Parlamento, otorgaba a cada uno de los grupos políticos determinadas asignaciones económicas, siempre con cargo al presupuesto de la Cámara que eran calculadas dependiendo de su representación.

En la actualidad la financiación de los grupos parlamentarios es mucho más compleja de lo que parece. Ante todo, hay que tener en cuenta el número de créditos que el Parlamento Europeo dispone para cada diputado con carácter individual. Aunado a lo anterior, están los créditos que se asignan para cada grupo político. El total del importe se establece en el seno de una reunión de los representantes de los grupos, y el proyecto resultante se somete a la consideración de la Mesa de la Asamblea; ésta, previa consulta a la Comisión de Presupuestos, elabora un anteproyecto provisional de estimación de gastos, mismo que, una vez aceptado es aprobado por la Mesa ampliada. Por último, la Comisión de Presupuestos elabora un proyecto definitivo con la estimación final de los gastos y se presenta el dictamen correspondiente ante el Pleno.⁴⁰³

En el Reglamento del Parlamento Europeo vigente no se hace mención alguna sobre los medios administrativos correspondientes a los grupos parlamentarios, sin embargo, no podemos soslayar que los recursos son fundamentales para el funcionamiento eficaz de los órganos integrantes del Parlamento.

En opinión del Profesor RUIZ-NAVARRO, para la cabal comprensión del funcionamiento de los grupos parlamentarios y de los parlamentarios mismos, existen diversas circunstancias, a saber:⁴⁰⁴ en primer término, el elemento geográfico. Éste relaciona con que la mayoría de los eurodiputados suelen tener su residencia muy alejada de la sede del Parlamento, que, además cuenta, con 3 sedes (Bruselas, Estrasburgo, Luxemburgo). Si a estas circunstancias añadimos la dificultad de trabajar en 23 lenguas oficiales distintas, vemos la enorme necesidad de que los grupos parlamentarios cuenten con un número elevado de colaboradores. Así, cada grupo tiene un

⁴⁰³ RUIZ-NAVARRO, *op. cit.*, p. 165.

⁴⁰⁴ *Idem.*

secretariado constituido, en general, por personal contratado que coordina la labor parlamentaria y política del grupo, tanto en el seno del Parlamento como en el exterior.

Perspectivas de los Grupos Políticos del Parlamento Europeo

Cierto es, que frente a la falta de protagonismo social e institucional de las organizaciones partidistas europeas, los grupos parlamentarios si han ido ganando relevancia a medida que se profundiza el proceso de institucionalización y democratización de los órganos comunitarios.⁴⁰⁵ En otras palabras, después de haber analizado las circunstancias posteriores a las primeras elecciones del parlamento Europeo de 1979, la legitimidad y funcionamiento del Parlamento y los grupos parlamentarios se han visto fortalecidos. De hecho, el tiempo transcurrido desde el momento del nacimiento de los grupos políticos, ha visto como aquellos se consolidan de forma progresiva, a medida que se asentaba la propia función del Parlamento en el complicado conjunto de las instituciones de la Comunidad Europea.⁴⁰⁶

El actual Reglamento del Parlamento Europeo constituye una buena muestra de esa consolidación.⁴⁰⁷ En efecto, tras establecer un principio característico de los ordenamientos parlamentarios de los Estados miembros, el de la prohibición del mandato imperativo: "los diputados al Parlamento Europeo ejercerán su mandato con independencia. No estarán sujetos a instrucciones ni a mandato imperativo alguno" (art. 2), llamado a tener, la misma escasa significación que en aquellos tiene tras la consolidación de las organizaciones partidistas y el establecimiento, de facto, de un consiguiente mandato de

⁴⁰⁵ BLANCO, *op. cit.*, p. 113.

⁴⁰⁶ *Idem.*

⁴⁰⁷ El Reglamento del Parlamento Europeo puede consultarse en: E. GARCÍA DE ENTERRÍA, A. TIZANO y R. ALONSO GARCÍA, *Código de la Unión Europea*, Madrid, Civitas, 1996.

partido, el capítulo V está dedicado a los grupos políticos y la manera de organizarse como ya establecimos anteriormente.⁴⁰⁸

En esta línea de estudio, el Reglamento procede de forma similar a como lo hacen los reglamentos parlamentarios de los Estados de la Unión: otorgando, en ciertas ocasiones, la iniciativa de actuación directamente a los grupos constituidos en la Cámara según las reglas que el propio ordenamiento señala; y exigiendo, en otras, un número mínimo de diputados para la propuesta de resoluciones de marcada trascendencia.⁴⁰⁹

En cuanto a la potestad colegisladora, el ejercicio por parte del Parlamento Europeo, presenta una particularidad que sólo puede comprenderse al ponerla en relación con la propia naturaleza de la función legislativa que lleva a cabo el Parlamento: su naturaleza de legislador sólo parcial y de segundo orden explica, así, que los grupos parlamentarios carezcan de iniciativa legislativa y que la resolución de solicitar a la Comisión que presente las propuestas legislativas oportunas. Sin embargo, lo anterior no ocurre cuando nos encontramos frente a la eventual presentación de enmiendas o modificaciones a los textos normativos, mismos que podrán ser propuestos por un grupo político sin autorización previa.

El ejemplo anterior, a manera de resumen, sería deformador, si no se subrayase, que la distancia que existe entre las previsiones referidas y el papel efectivo de los grupos políticos en el funcionamiento real del Parlamento es mucho mayor, en el de Europa que en los Estados miembros de la Unión⁴¹⁰.

Dicho todo lo anterior, tal parece que la función de los grupos políticos de la Cámara de Estrasburgo ha visto retribuidos sus esfuerzos por consolidarse como parte fundamental y funcional del Parlamento. El camino a seguir

⁴⁰⁸ Para abundar más en el tema, se recomienda la lectura de la 3ª edición de: (*op. cit.*, nota 57, p. 27), donde se puede encontrar información puntual sobre la composición puntual sobre la composición y estructura orgánica de los grupos políticos del Parlamento Europeo.

⁴⁰⁹ ROBERTO BLANCO, *op. cit.*, p. 103.

⁴¹⁰ *Idem.*

parece encontrarse trazado, sin embargo, no podemos soslayar que la consolidación de instituciones paralelas de la Unión Europea tendrán que seguir de la mano con los grupos políticos, para así, disipar cuantas dudas persisten sobre la legitimidad y representación de las instituciones que en la actualidad dan vida a la Unión Europea.

SEGUNDA PARTE

LOS GRUPOS
PARLAMENTARIOS
EN MÉXICO

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTÓRICO-JURÍDICOS DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN MÉXICO

Consideraciones Preeliminarias

Para encontrar evidencias sobre los primeros grupos parlamentarios legalmente constituidos en la historia del parlamentarismo mexicano, no es necesario remontarnos mucho tiempo atrás.⁴¹¹

Como se apreciará en las páginas posteriores, constitucionalmente esta institución de los grupos parlamentarios aparecen jurídicamente en México a partir de la reforma constitucional⁴¹² conocida como la "Reforma Política" en

⁴¹¹ Sin embargo desde las Cortes Gaditanas de 1812, encontramos agrupaciones de parlamentarios afines a temas políticos y legislativos. RAFAEL ROJAS, *La nueva sociabilidad política, El camino de la democracia en México*, Dirección de Publicación des del Archivo General de la Federación, México, 1998, p. 140. El autor menciona que en la época del Imperio de Iturbide, dentro del Congreso ya existían grupos parlamentarios como el grupo opositorista republicano, el grupo borbonista y el grupo iturbidista. En nuestra opinión, el autor equivoca el término de grupos parlamentarios puesto que en ningún texto reglamentario de la época se hacía alusión a las agrupaciones al interior del Congreso, en todo caso, estos grupos, eran reuniones de diputados con temas e ideologías comunes, pero de ninguna manera eran grupos parlamentarios constituidos o regulados jurídicamente.

⁴¹² La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente desde 1917, está integrada por 136 artículos y 19 transitorios, la cual ha sido reformada (hasta JULIO de 2010) en 558 ocasiones. Por períodos Presidenciales: ALVARO OBREGÓN (8), PLUTARCO ELÍAS CALLES CAMPUZANO (18), EMILIO

el año de 1977, que incluyó la formalización de los partidos políticos en el sistema constitucional mexicano y donde por primera vez las agrupaciones de diputados son reguladas por la Constitución Política Mexicana.

El 6 de Diciembre del año 2010, cumplió 33 años de vigencia, y la histórica reforma política de 1977⁴¹³ fue la primera gran reforma integral del sistema electoral mexicano. Fue por primera vez que los legisladores mexicanos se plantearon la necesidad de atender temas trascendentales para el funcionamiento interno y externo del Poder Legislativo de México, y es allí, en este paquete de reformas y adiciones constitucionales que se incluyó a la organización interna de los partidos políticos en el Congreso Mexicano.

Como en gran parte de la doctrina parlamentaria, la constitucionalización de los partidos políticos trajo consigo que los reglamentos internos de las asambleas hicieran lo propio con grupos parlamentarios. En el caso mexicano resulta como consecuencia del reconocimiento de las instituciones políticas a partir de 1977. Derivado de lo anterior, la reglamentación interna del Congreso Mexicano se encargó del desarrollo de los grupos parlamentarios.

Ahora bien, al igual que la historia del parlamentarismo europeo, en el Congreso Mexicano, desde sus orígenes, que si bien no estaban formalmente reconocidos como grupos o agrupaciones, es el antecedente que buscamos a fin de poder plasmar en estas líneas el desarrollo histórico en México de los Grupos Parlamentarios.

PORTES GIL UEL ÁVILA CAMACHO (18), MIGUEL ALEMÁN VALDÉS (20), ADOLFO RUIZ CORTINES (2), ADOLFO LÓPEZ (2), PASCUAL ORTIZ RUBIO (4), ABELARDO L. RODRIGUEZ (22), LÁZARO CÁRDENAS DEL RÍO (15), MAN MATEOS (11), GUSTAVO DÍAZ ORDAZ (19), LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ (40), JOSÉ LÓPEZ PORTILLO (34), MIGUEL DE LA MADRID HURTADO (66), CARLOS SALINAS DE GORTARI (55), ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN (77), VICENTE FOX QUESADA (31) FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA (60) (. En http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm.

⁴¹³ Sin restarle importancia a las reformas constitucionales anteriores, la de 1977 puso los cimientos para el comienzo de la apertura estructural real del sistema político mexicano y del Congreso de la Unión, en un contexto político, económico y social marcado por elementos favorables que no se volvería a presentar en México sino hasta las reformas de 1994 y 1996 que incidieron en el sistema electoral y en la creación del Instituto federal Electoral, encargado de organizar las elecciones federales en nuestro país.

Es aquí donde dedicaré algunas líneas para tener mayor información y antecedentes de la organización interna del Congreso y de sus integrantes y para ello enunciaré diversas referencias a los reglamentos internos que han regido nuestra vida parlamentaria. Conviene reconocer que si bien en el reglamento interior se suelen abordar de manera amplia todos los aspectos del régimen interior del Congreso, en ocasiones se han expedido otros varios decretos, que han venido a regular algo que en la práctica se fue viendo como insuficiente, de manera que los reglamentos interiores pudieran no darnos la base suficiente para efectuar el análisis completo del mencionado régimen interno del Congreso, tal y como sucede en nuestro México, con la vigencia de una Ley Orgánica y un Reglamento Interno.

Para entender más a detalle el concepto del presente capítulo, es necesario retomar algunos aspectos del pasado, aquellos antecedentes que dieron origen a una institución que hoy en día resulta indispensable para el buen funcionamiento del poder legislativo de cualquier país: Los grupos parlamentarios.

A lo largo del presente capítulo y como principio de método, analizaremos los diversos textos constitucionales que han regido la vida constitucional de México, resaltando aquello que por su importancia así lo indican y posteriormente analizaremos la normatividad interna del Congreso, que en el caso mexicano se compone del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso general de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Todos los ordenamientos mencionados recogieron en su momento las experiencias de nuestras asambleas deliberantes, así como las de otros países que se probaron como adecuadas para el medio político constitucional mexicano. A este respecto, la vigente ley y reglamento recogen prácticas y aún expresiones literales, que reconocen su origen en algunos de los ordenamientos jurídicos del pasado, tanto del nuestro como el de otros países. Empero, y no obstante el valor histórico tradicional de ellas, consideramos indiscutible actualizar y perfeccionar, con base en la

experiencia de las reglas que rigen el ejercicio de las facultades constitucionales del Congreso Mexicano.

Al final del presente trabajo de investigación, anexo un recuadro con estadísticas esenciales sobresalientes de las diversas Legislaturas del Congreso Mexicano, así como un cuadro sinóptico con la numeración secuencial y conformación de los grupos parlamentarios en México a través de su reglamentación oficial en 1979, todo ello, con la finalidad de ampliar el estudio que nos ocupa. Resulta interesante como ha media que el tiempo avanza, la estructura y organización interna del Congreso Mexicano ha ido evolucionando, de ser en un origen una Cámara con un Partido hegemónico dominante, a ser una Cámara plural que da entrada a múltiples expresiones partidistas, que no es otra cosa sino el resultado de la participación de la población mexicana al elegir y conformar el Congreso de la Unión.

Las Cortes de Cádiz⁴¹⁴ y la Constitución de 1812

El Consejo de la Regencia del año 1809 emitió una convocatoria para que un Congreso Constituyente diera a España una Constitución. Para el año siguiente (1810) se decide ampliar la convocatoria a las colonias españolas, en virtud de que la Constitución también entraría en vigor para ellas.

Es así como se emite el Decreto de la Regencia⁴¹⁵, ordenando la “elección de diputados a cortes extraordinarias del reino en todos los virreinos y capitanías generales de América”.⁴¹⁶

⁴¹⁴ En gran medida los mexicanos aprendimos el quehacer legislativo gracias a la experiencia española y al trabajo en las Cortes españolas de 1810-1822; sin olvidar las primeras Cortes ordinarias de finales de septiembre de 1913-1814 hasta la expedición de los Decretos de Valencia, aboliendo la obra de las Cortes de Cádiz. En palabras de BARRAGÁN, *Algunas Consideraciones...*, *Op. Cit.*, p. 124, Dichas Cortes Constituyentes han sido, aunque algunos autores no lo reconozcan, una de las asambleas históricas más importantes de todo el parlamentarismo; por su crecido número que osciló entre 308 y 291; por su composición, ya que había integrantes de muy variado orden”.

⁴¹⁵ Publicado en la capital de la Nueva España el 7 de mayo de 1810 (algunos afirman que fue el 16 de mayo).

Si bien es cierto, en esta época no existían grupos parlamentarios propiamente establecidos, la elección del primer grupo de 17 diputados propiamente mexicanos se lleva a cabo en la capital de Nueva España a finales de junio del año de 1810.

Estos primeros diputados, llegan a España el 24 de Septiembre de 1810 - cuando se inician las reuniones de las Cortes de Cádiz-la mayoría con un perfil y una formación meramente eclesiástica, lo cual les aseguraba una participación en los debates por venir, aunque no llegaron los 17 diputados a las Cortes en España.⁴¹⁷

La Regulación interna del Congreso bajo la Constitución de Cádiz, ve la luz gracias a que el 13 de Septiembre de 1813 se expidió el Reglamento del Congreso Soberano, que si bien no solamente regulaba al órgano legislativo, también lo hacía con otros poderes, sin embargo, en ninguno de sus apartados hace mención a las agrupaciones de diputados o sus afinidades ideológicas o políticas.

La Constitución de Cádiz de 1812, vigente en nuestro territorio que en aquella época pertenecía al Reino de España, dedicaba a Las Cortes su Título III, en los artículos 27 a 167, regulando con mucho detalle, lo referente a la elección, organización, procedimientos y competencias del Órgano legislativo. Por mencionar algún artículo relevante, el 127 garantizaba la autonomía parlamentaria por vez primera en la Europa continental, al puntualizar que en todo lo referente a discusiones, gobierno y orden interno: "se observará el reglamento que se forme por estas Cortes generales y Extraordinarias".⁴¹⁸

⁴¹⁶ FRANCISCO JOSÉ DE ANDREA S., *Historia del Congreso en México Siglos XIX y XX*, Cámara de Diputados, México, 2000.

⁴¹⁷ No concurren a las Cortes los representantes de Oaxaca, San Luis Potosí; el de Sonora, Doctor Manuel María Moreno, muere al poco tiempo de arribar a España, por lo que la representación efectiva es de 14 representantes políticos pioneros de la Nueva España.

⁴¹⁸ Constitución de Cádiz de 1812.

Finalmente, podemos afirmar que en las Cortes de Cádiz de 1812, que fue el primer Parlamento de hispanos y americanos, la presencia nutrida y las intervenciones de los diputados mexicanos alimentaron el ambiente político-cultural en América y Europa a favor del cambio y del derecho de los países americanos a su autonomía.

Una antigua y noble tradición acompaña la evolución de las normas relativas al gobierno interior del Congreso Mexicano, especialmente si consideramos que la primera de ellas fue el Reglamento que expidió el prócer y cura eclesiástico José María Morelos y Pavón de fecha 11 de septiembre de 1813, cuyas disposiciones contenían las reglas a las que habían de sujetarse los trabajos del Congreso de Chilpancingo. El Reglamento de Morelos consta de una breve exposición de motivos y de 59 artículos, "para el decoro y acierto de las sesiones, y todo lo perteneciente a su policía (*gobierno*) interior".⁴¹⁹

A finales de septiembre de 1821, la Junta Provisional Gubernativa, emanada del Plan de Iguala, y con la restauración de la vigencia de la Constitución de 1812, la Junta actuó muy al estilo de las Cortes Gaditanas: se reservó el ejercicio del Poder Legislativo en toda su extensión; instaló a la Regencia, según lo preveía el Tratado de Córdoba y lo más importante, haría suyo el mismo Reglamento de las Cortes de 27 de Noviembre de 1810, con muy pocas modificaciones.⁴²⁰

Para el 24 de febrero de 1822 ya se encontraría reunido el Primer Congreso Constituyente Mexicano y bajo el amparo del reglamento de 1813, el

⁴¹⁹ ERNESTO LEMOINE VILLICAÑA. *Documentos del Congreso de Chilpancingo*, IMSS, México, 1981, p. 94-113.

⁴²⁰ JOSÉ BARRAGÁN, *Algunas consideraciones de carácter histórico sobre el régimen interno del Congreso de la Unión*, Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios, Primera Época, Volumen I, Número 2, mayo-agosto de 1991, p. 121, nos recuerda que el dictamen de la comisión señalaba: que era de parecer se adoptasen los Reglamentos que las Cortes hicieron para su Gobierno interior en 24 de Noviembre de 1810 por no ser tan análogo el posterior de 4 de septiembre de 1813...con la advertencia de que debe subrogarse el nombre de la Junta al de Cortes donde quiera que éste se encontrase en los reglamentos".

Congreso decidió expedir un nuevo y extenso Reglamento interior de fecha 25 de Abril que regiría su régimen interior.⁴²¹

Como a continuación detallaremos, una vez consumada la Independencia de México, el Congreso expidió en dos años sucesivos, 1823 y 1824⁴²² dos cuerpos normativos que contenían las normas que condujeron el ejercicio de las atribuciones del Congreso Mexicano durante el siglo XIX. A finales de éste, el 1º de Septiembre de 1898, comenzó a regir un nuevo reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, cuya vigencia, salvo algunas reformas decretadas en octubre de 1916 para regular la instalación del Congreso Constituyente de Querétaro, y otras de 1925, prolongó su vigencia hasta la expedición del reglamento pasado que fue promulgado el 1º de Marzo de 1934 y recientemente con la aprobación el 15 de Diciembre de 2010 del Nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados.⁴²³

El Congreso en el México Independiente: Los Reglamentos del Congreso Mexicano de 1822 a 1824

Para comprender mejor esta etapa legislativa en México, es importante establecer que los trabajos parlamentarios fueron encaminados para que el Constituyente de 1824⁴²⁴ configurara para los mexicanos una Constitución

⁴²¹ Desde el 24 de febrero de 1822, hasta el 30 de octubre del mismo año, fecha que el Congreso es disuelto por Iturbide; y desde el 7 de marzo de 1823, fecha de su reinstalación hasta el 24 de abril del mismo año, se rigió por las provisiones constitucionales provenientes de Cádiz y el reglamento de 1813. La vida de este Congreso fue muy difícil y accidentada, lo cual explica, que su actividad también haya corrido con la misma suerte y así haya sido reflejada en su reglamentación interna.

⁴²² DANIEL COSIO VILLEGAS, *Historia mínima de México*, El Colegio de México, 1983.

⁴²³ Entró en vigor el 1 de Enero de 2011.

⁴²⁴ Vale la pena resaltar que el esquema bicamaral en México se implantó por primera vez en cumplimiento de lo dispuesto por los documentos constitucionales de 1824: el Acta Constitutiva y Constitución, por lo que se insertó un régimen republicano y popular de tipo federal. Tanto el bicamarismo como el federalismo se adoptaron en México no como un fin o como una meta, sino como un medio del que sus promotores pretendieron valerse para combatir privilegios, la ignorancia, la injusticia y la miseria; como un instrumento para asegurar la independencia, la libertad, la igualdad, la paz y el progreso. Tomado de FERNANDEZ RUIZ, *El Poder Legislativo...Op. Cit.* P. 127.

con elementos tan importantes y sólidos como una vigencia razonable y una aplicación en una amplia porción o en todo el territorio mexicano, implicar un cambio radical con el pasado reciente y contener figuras, instituciones e ideas originales.⁴²⁵

En esta época si bien todavía no encontramos indicios de grupos legislativos o parlamentarios al interior del Congreso Mexicano, ya encontramos dos grandes corrientes dominantes: los federalistas y los centralistas.

Los federalistas imitando la tesis implementada en los Estados Unidos de Norteamérica para unir a sus trece colonias y conformar un solo Estado, defendieron en tribuna sus diferentes puntos al respecto. Miguel Ramos Arizpe, sin duda alguna el más sobresaliente de los federalistas de la época, sostuvo que la realidad del momento indicaba que las provincias mexicanas se estaban separando y que era imperante adoptar un sistema federal.

Los centralistas por el otro lado, en voz inigualable de fray Servando Teresa de Mier, argumentaban que la unión preservada durante siglos por la nación mexicana corría el riesgo de ser rota por el federalismo, debido a lo artificial del sistema.

La pugna entre los liberales federalistas y los conservadores centralistas se convirtió en la constante de la política nacional del siglo XIX; según el grupo o partido que detentaba el poder, se iba asumiendo una organización política, centralista o federalista.

La regulación interna del Congreso mexicano durante la etapa pre-independentista e independiente, se plasmó en el Reglamento del 2 de Noviembre de 1822, cuya función consistió en organizar y normar al Congreso Constituyente, posteriormente, para reemplazarlo se expidió el Reglamento del 25 de Abril de 1823, que si bien describía las facultades del Congreso mexicano y sus atribuciones, todavía no incluía algún aspecto

⁴²⁵ EMILIO O. RABASA, *Mexicano: Esta es tu Constitución*. Porrúa, México, 1997.

relativo a la organización o afinidad de los legisladores que formaban parte del Congreso mexicano.

Finalmente, al publicarse el Acta Constitutiva de 1823, se expidió el Reglamento del 23 de Diciembre de 1824, cuyas líneas generales apuntaron a las facultades del poder legislativo y sus atribuciones como creadoras de las leyes nacionales.

El Congreso Centralista de las Bases⁴²⁶ y Leyes Constitucionales de 1836

Transcurría el año de 1835 cuando el Congreso Mexicano se declaró investido de facultades constituyentes y que modificaría la forma de gobierno (*federalista*); así, el Congreso dio una especie de golpe de Estado, pues desconoció la Constitución de 1824.

De la confusa variedad de tendencias políticas que siguió a la caída del Emperador Agustín de Iturbide, estaban llamados a surgir dos grandes partidos que, andando en el tiempo, se llamarían liberal el uno y el otro conservador. El primero, nombrado de progreso en sus comienzos y de la reforma después, propugnaba en cuanto a la forma de gobierno la republicana, democrática y federativa. Por otro lado, el programa del partido conservador difería gradualmente de los puntos del partido liberal; adoptaba el centralismo y la oligarquía de las clases preparadas y con el tiempo se inclinó hacia la Monarquía. De la lucha de poderes que se suscitó⁴²⁷ al interior del Congreso Mexicano y de los propios partidos, surgió el partido de los Moderados, que bajo la amplia denominación de liberales se diferenciaban de los puros.

⁴²⁶ Las Bases Constitucionales determinaron un sistema gubernativo republicano, representativo y popular, en el que el supremo poder nacional continuaba dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Como se trataba de un esquema centralista, se sustituyeron los estados por departamentos; el ejercicio del Poder Legislativo se atribuyó a un Congreso de representantes de la nación, dividido en dos cámaras, de diputados y de senadores.

⁴²⁷ FELIPE TENA RAMÍREZ, *Leyes Fundamentales de México*, 188-1995, Porrúa, 1995, p. 200.

El Partido Conservador en la Cámara de Diputados se preparaba para elaborar una nueva Constitución, que recibiría el nombre de Constitución Central de 1836 o como se le conoció comúnmente: las Siete Leyes Constitucionales, pues era el número de leyes que contenía.⁴²⁸

Por cuanto a la organización interna de los diputados electos, las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de Diciembre de 1835, señalaban en su preámbulo quinto: El ejercicio del poder legislativo residirá en un congreso de representante de la nación, dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, los que serán elegidos popular y periódicamente.

La ley constitucional establecerá los requisitos que deben tener los electores y elegidos, el tiempo, modo y forma de las elecciones, la duración de los electos, y todo lo relativo a la organización esencial de los diputados y senadores del mencionado poder, y a la órbita de sus atribuciones. Si bien el artículo que precede, dio pie a que los legisladores mexicanos pudieran organizarse a través de una reglamentación interna. Cosa que no sucedió pues en esta época no encontramos ninguna mención al respecto de la organización interna de los diputados y senadores.

Sin embargo, en la Base Tercera, artículo 56, establecía: Los diputados y senadores no pueden, a más de lo que les prohíbe el reglamento del Congreso: I.- Renunciar al encargo sin causa grave..., II.- Admitir para sí, ni solicitar para otros, durante el tiempo de su encargo y un año después, comisión ni empleo alguno de provisión de Gobierno que no les toque por rigurosa escala, y III.- Obtener para sí, ni solicitar para otro, en el mismo período del párrafo anterior, pensión ni condecoración alguna de provisión del Gobierno.

Respecto a la reglamentación interna del Congreso durante este período, primero, en el debate del gobierno federalista y el surgimiento del

⁴²⁸ Como nos recuerda el maestro FELIPE TENA RAMIREZ, *Leyes fundamentales...*, Op. Cit., p. 202: "entre los disturbios domésticos y la Guerra de Texas, El Congreso prosiguió su misión constituyente. La nueva ley fundamental se decidió en siete estatutos, razón por la cual la Constitución centralista de que se trata se le conoce también como la Constitución de las Siete Leyes".

centralista, surgieron dos leyes orgánicas del Poder Legislativo la de 9 y 22 de septiembre. La primera fue tan efímera pues no cumplía con las expectativas aristocráticas que los miembros del Congreso centralista deseaban. Aún así, bajo el régimen centralista, el 29 de Octubre de 1840 se emitió un Reglamento que regulaba un Gran Jurado de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, que como su nombre lo dice, regulaba y tenía como misión principal el observar de cerca la actuación de los servidores públicos quienes en esa época comenzaban a enriquecer sus bolsillos a costa del erario público.

Las Bases Orgánicas de 1843

Ciertamente el período de finales de 1830 a 1843 no fue uno de los mejores para el Congreso Mexicano. Sucesos como: La guerra de los pasteles con Francia, los desastres de Texas, la lucha de los liberales contra los conservadores, por mencionar algunos, tenían al Congreso entre la espada y la pared, en otras palabras, México tenía un poder legislativo sumiso y clasista. El primero pues actuaba a merced del Presidente de la República que en aquel entonces era el General Antonio López de Santa Anna y el segundo debido a que los miembros del Senado en su mayoría eran nombrados por la propia Cámara de Diputados.⁴²⁹

Sobre la normatividad interna del Congreso bajo las Bases Orgánicas de 1843, el 30 de marzo de 1844 entró en vigor un nuevo Reglamento del Congreso para regular a las Diputaciones Permanentes que sesionarían durante los recesos del Pleno del Congreso Mexicano.

Si acaso por no dejar de mencionarlo, el artículo 71 de dicho ordenamiento establecía: “todo lo relativo a las Juntas preparatorias, ceremonial, orden de los debates y demás puntos conexos con el desempeño de las funciones

⁴²⁹ Artículo 36.- Para la elección del tercio de senadores que corresponde postular a la Cámara de Diputados, sufragará un número igual al de los que hayan de ser elegidos, y la acta de elección se remitirá a la Cámara de Diputados o a la Diputación Permanente.

encomendadas a las Cámaras, se fijará en el reglamento interior del Congreso”.

El Congreso Constituyente de 1856-1857: El Unicameralismo

Como es sabido, en su versión original, la Constitución de 1857 configuró un órgano legislativo unicameral al determinar la conformación del Congreso de la Unión, mas tal determinación no fue fácil pues representó uno de los puntos de mayor discusión y controversia en el seno del Congreso Constituyente de 1856-1857.⁴³⁰

La actividad del Congreso Mexicano para mediados del siglo XIX seguía siendo incipiente y sin una autonomía reconocida. No en vano, el entonces Gobernador de Oaxaca, (posteriormente Presidente de la República), Benito Juárez, reconocía: “El Congreso daba el espectáculo acostumbrado de la impotencia parlamentaria, entregado a la confusión y a la recriminación de rencillas febriles, como si no hubiera guerra en la agenda”⁴³¹. Y en ese mismo año en Junio de 1857 agregaba: “Verdad es que en esa Constitución, aún no se han establecido de lleno y con franqueza todos los principios que la causa de la libertad demanda para que México disfrute de una paz perdurable. Verdad es también que establecer esos principios por medio de reformas, corresponde a los representantes de la Nación; pero entre tanto, vuestra sabiduría y patriotismo os ministrarán medios a propósito para preparar los ánimos de vuestros comitentes, removiendo los obstáculos que los intereses bastardos, las preocupaciones y la ignorancia oponen al mejoramiento de nuestra sociedad”⁴³².

⁴³⁰ JORGE FERNÁNDEZ RUIZ, *Poder Legislativo*, Porrúa, México, p. 192-193.

⁴³¹ RALPH ROEDER, *Juárez y su México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1972, p. 106.

⁴³² Discurso del Gobernador del Estado de Oaxaca, licenciado don Benito Juárez, *Documentos, Discursos y correspondencia*, México, 1857, pp. 249-250.

La Asamblea se integró con liberales y conservadores, como venía sucediendo desde 1823. La unión de los miembros del Partido Conservador eran voceros del clero, y por ende, debatían con fervor la consolidación de un principio de intransigencia religiosa. Sus intereses eran los de la colonia, la subsistencia de los fueros militares y eclesiásticos, y la conservación de las prerrogativas de la clase poderosa.

El sector de los liberales agrupados en la Cámara tenía un ideario político opuesto al de los conservadores y deseaba cambios inmediatos y fundamentales en la estructural constitucional mexicana. Para ellos, lo más importante era el hombre, que debía ser protegido, a través del derecho.

La Constitución de 1857 suprimió al Senado, es decir, México tenía un sistema unicameral.⁴³³

Por primera vez en la historia constitucional mexicana, se plasmaban en el texto constitucional algunas líneas referentes a la vida interna del Congreso. En la fracción XXVIII del artículo 72 de la Carta Magna, se estableció la facultad para que el Congreso emitiera su Reglamento interior, lo que hizo, finalmente, con el Reglamento del 4 de diciembre de 1857. Es así como observamos, que con el paso del tiempo, la vida interna del Congreso Mexicano recibía un trato más digno y presentable. La importancia de que estuvieran reglamentadas algunas situaciones al interior del poder legislativo

⁴³³ Las razones oficiales de la desaparición del Senado se encuentran en la exposición de motivos: *¿Qué ha sido el Senado en nuestro régimen político, especialmente en los últimos días? No por su existencia se mejoraron nuestras leyes, ni se perfeccionan las instituciones [...] En vez de representar la igualdad de derechos y el interés legítimo de los estados, se olvidaba de los débiles, cuando se tiranizaba y oprimía [...] Distante del generoso pensamiento de dar tregua para que la reflexión y la calma corrigiesen los errores, quería ejercer un veto terrible, tenía pretensiones de una superioridad excesiva [...] Hasta el día de hoy nuestra propia experiencia no nos ha convencido de las grandes ventajas de una segunda cámara. A una discusión incompleta, frecuentemente ligera y precipitada en una de las dos asambleas, sigue en la otra una discusión que ni es más profunda ni más luminosa. La ley no gana en esta doble prueba sino un poco más de incoherencia en un texto recargado, como a porfía, de enmiendas y correcciones desatinadas.* En 1874 se reformó la Constitución de 1857 para restablecer el sistema bicameral en México, según copia del modelo norteamericano. La Cámara de Diputados tendría la representación popular, mientras que el Senado representaría a las entidades federativas y el Distrito Federal. Este sistema es el vigente hoy en día para el poder legislativo federal mexicano.

era imperante, lo que significó años más tarde, su total inclusión dentro de la normatividad fundamental mexicana.

La Vigente Constitución Mexicana de 1917

Brevemente, es preciso esbozar algunas de las razones por las cuales la Constitución Mexicana de 1917 permanece vigente hoy en día para todos los mexicanos. Primeramente, porque resultó del esfuerzo del Congreso General para plasmar un proyecto esencial y claro de nación que habría de construirse paulatinamente. Segundo, la necesidad de construir un sistema político que permitiera hacer realidad los diferentes postulados de la Constitución recién aprobada. Tercero, que desde 1929⁴³⁴ hasta el año 2000 la permanencia de un partido político al frente del poder Ejecutivo dominante frente al poder Legislativo, desgastó la relación que hoy en día parece tener intención de retomar los postulados por los que se creó la División de Poderes en México.

El texto original del Constituyente de 1916-1917 no establecía ningún apartado sobre la organización interna de los miembros del Congreso Mexicano, aunque en la práctica las ideologías existentes se agrupaban para la práctica parlamentaria.

Al analizar el caso mexicano, no podemos perder de vista que la mayoría absoluta del entonces partido hegemónico (Partido Revolucionario Institucional) en ambas Cámaras del Congreso no permitía mucha participación por parte de agrupaciones políticas distintas a las del partido en el Gobierno Mexicano. La realidad y la práctica parlamentaria en México conllevó a que 46 años después, en 1963 se implantara en México el sistema

⁴³⁴ Así lo comprendió Plutarco Elías Calles, quien en 1928, durante su último Informe de Gobierno, al inaugurar la época de las instituciones con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), pidió a todos los revolucionarios unirse para combatir, ya no contra ellos en luchas fratricidas, sino contra la reacción, que estaría representada en las Cámaras: *"La presencia de grupos conservadores al interior de las Cámaras, no sólo no pondría, pues, en peligro el nuevo edificio de las ideas, ni las instituciones revolucionarias legítimas, sino que impediría los intentos de destrucción y el debilitamiento mutuo de grupos de origen revolucionario que luchan entre sí frecuentemente solo porque se hayan sin enemigo ideológico en las Cámaras"*.

de "Diputados de Partido"⁴³⁵, lo que permitió a uno que otro diputado opositor a integrarse a las fila del Poder Legislativo Federal Mexicano.

El Artículo 70, Párrafo III Constitucional

Dentro del apartado referente a la constitucionalización de los grupos parlamentarios desarrollaremos el antecedente jurídico-constitucional del presente artículo 70 párrafo III de la Constitución Política de México. Empero, consideramos oportuno hacer un par de consideraciones como antecedente.

Como desarrollaremos a lo largo del presente apartado, el artículo 70 constitucional, establece que la normatividad del Congreso deberá contener las formas de organización para la agrupación de diputados, es decir, contemplará la formación de grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados.

En la exposición de motivos de la iniciativa de la reforma constitucional, se señalaba que: "la costumbre parlamentaria consagró que la estructura interna, los órganos de gobierno y los sistemas de funcionamiento del Congreso de la Unión", lo que nos permite precisar que ya en ese momento la realidad de lo grupos parlamentarios había llegado al Congreso Mexicano.

El tercer párrafo del precepto constitucional en cuestión, fue adicionado como parte de la Reforma Política de 1977. En él se contempla a los denominados grupos parlamentarios, integrados sólo por diputados de acuerdo a su filiación de partido, cuya finalidad es garantizar la libre expresión de las corrientes⁴³⁶ ideológicas representadas en dicha Cámara, recientemente enriquecidas.

⁴³⁵ Lo que resulta ser el antecedente para que en 1977 y 1982 se implantara en México el sistema de elección de diputados por la vía de la representación proporcional.

⁴³⁶ SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE, *Comentarios...*, Op. Cit., p. 750.

De la interpretación del artículo 70 de la Constitución Mexicana, entendemos que la finalidad de los grupos parlamentarios es coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo y facilitar la participación de los diputados en las tareas legislativas. Asimismo, constituyen, orientan y estimulan la formación de criterios comunes tanto en las discusiones como en las deliberaciones en que participan sus miembros.⁴³⁷

Ley Orgánica del Congreso Mexicano en 1979

Atendiendo a las nuevas reformas aprobadas para la Constitución Política Mexicana, en 1979 sobrevinieron una serie de reformas y adiciones a la reglamentación interna del Congreso Mexicano⁴³⁸, mismas que eran necesarias para tener congruencia con las nuevas disposiciones constitucionales aprobadas en el año 1977.

Así las cosas, la regulación de los grupos parlamentarios quedó plasmada en la Constitución en su artículo 70 párrafo tercero y en la entonces ley orgánica del Congreso en sus artículos 8, 31 a 37, 94 y 95.⁴³⁹ Destaca por su importancia, el artículo 32 que establecía: "...Para integrar un grupo parlamentario se requiere cuando menos de 5 diputados y, en la Cámara de Senadores, un mínimo de tres senadores de la misma afiliación partidaria..."⁴⁴⁰

⁴³⁷ *Idem*, p. 751. Agrega la autora al respecto del artículo 70: Partiendo de la idea de que en general los diputados como los senadores, tanto de la mayoría como de la oposición, no son especialistas ni técnicos, así como porque éstos son frecuentemente auxiliados por especialistas, se ha considerado como una necesidad establecer "Consejos Legislativos", denominación no muy precisa para referirse a la figura de asesores en el Congreso. Es importante recordar que la actividad del Congreso no sólo es legislativa, por lo que propone SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE, crear la figura de Asesores permanentes del Congreso.

⁴³⁸ Publicada el 25 de Mayo de 1979, dicha Ley sufrió diversas modificaciones, a saber: fue reformada el 21 de diciembre de 1981, que sólo legalizó prácticas y usos parlamentarios que ya se daban, como ejemplo las agrupaciones de diputados, ya en ese entonces reconocidos como grupos parlamentarios.

⁴³⁹ SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE Y CONCHA CANTÚ, *Comentario al artículo 70, op. cit.*, p. 187.

⁴⁴⁰ LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Edición para la Cámara de Diputados, 1979.

Interesante redacción, tomando en cuenta que en aquella Legislatura la representación distinta a la del partido en el gobierno era mínima y si acaso el Partido Acción Nacional era el único partido que contaba con mínimo 5 diputados para conformar un grupo parlamentario, por lo que en la práctica, el único grupo parlamentario formalmente constituido era el del Partido Revolucionario Institucional (partido entonces en el gobierno).

Pero sin ahondar mucho en el párrafo anterior, lo que verdaderamente destaca en mi opinión, es que por primera vez en la historia del Congreso Mexicano, los partidos políticos iban encontrando un camino más claro hacia la plena democracia al interior del recinto parlamentario. Es decir, ya ellos sabían el mínimo de legisladores que se requerían para conformar un grupo parlamentario, sus atribuciones, sus obligaciones y derechos. Si a lo anterior le sumamos los beneficios de la reforma política que hemos comentado por cuanto al nuevo sistema electoral mixto que daría entrada a las minorías, lo cierto sería que a partir de la LI Legislatura del Congreso de la Unión (1979-1982), tendría mayores posibilidades de reunir a más grupos parlamentarios en su interior.

Bajo el mismo tenor, fundamental resultaba el artículo 38 de aquella Ley Orgánica en comento que plasmaba alguna definición: "...los grupos parlamentarios son las formas de organización que podrán adoptar los diputados con igual afiliación de partido para realizar tareas específicas en la Cámara..."⁴⁴¹

La anterior, es una definición muy breve; empero, queriendo entender las razones del legislador, ofrece al lector una rápida síntesis de los que un grupo parlamentario en esencia es: un conjunto de legisladores con una afiliación partidista similar. Hoy en día, esta definición carece de elementos torales para el cabal entendimiento de lo que verdaderamente es un grupo parlamentario, tal y como se intentó esbozar al principio del presente estudio.

⁴⁴¹ *Idem.*



La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1999

En México, el texto constitucional consagra a los grupos parlamentarios y existe además reglamentación parlamentaria para ellos debido a su trascendencia y utilidad para los trabajos que se desarrollan al interior de las Cámaras.

Las reformas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hicieron necesario el que diversos ordenamientos sufrieran modificaciones para adecuarlas a la realidad política y social del Estado mexicano. Como resultado de todo lo anterior, la dinámica política de un Congreso Mexicano plural y con clara vocación democrática, tuvo que suplir la insuficiencia de diversas normas internas mediante la aprobación de acuerdos parlamentarios suscritos por los diversos grupos en el Congreso.

Los esfuerzos anteriormente mencionados, someramente describen la realidad del Poder Legislativo Mexicano⁴⁴². Años más tarde, gracias a constantes y permanentes deliberaciones y acuerdos entre los grupos parlamentarios se logró al fin que en 1999 fuera publicada la Nueva⁴⁴³ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.⁴⁴⁴

La LVII Legislatura del Congreso Mexicano (1997-2000), se distinguió por haber realizado un importante esfuerzo en la tarea de actualización del ordenamiento que rige la estructura y funcionamiento del órgano depositario del Poder Legislativo en nuestro país.⁴⁴⁵ El reflejo de los cambios y la pluralidad política de México, en la Cámara de Diputados principalmente,

⁴⁴² Un estudio sobre el desarrollo de la labor de los parlamentarios mexicanos puede consultarse en: BERNARDO ALVAREZ DEL CASTILLO VARGAS, *El Diputado como representante popular*, tesis, Universidad Anáhuac, México, 2000, p. 41-95.

⁴⁴³ El 20 de julio de 1994 fue publicado un Decreto que modificó y adicionó la Ley Orgánica del Congreso en congruencia con las reformas constitucionales que se habían aprobado; hubo quienes consideraron a ésta como la Nueva Ley Orgánica del Congreso, sin embargo, esto no se daría hasta 1999 en la LVII Legislatura.

⁴⁴⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación (México) el 3 de septiembre de 1999.

⁴⁴⁵ MARINEYLA CABADA HUERTA, *Implicaciones de una Reforma Integral del Congreso Mexicano*, Quórum, México, p. 206.

permitió que fuera integrada con características nunca antes vistas en relación a la representación política, lo que permitió comprobar, que al momento de enfrentamientos para conformar los órganos de gobierno interior de la Cámara, la realidad había rebasado por mucho a las diversas disposiciones legales y máxime a las reglamentarias, lo que conllevó a un esfuerzo sumario para adecuar la realidad política que en México se vivía después de muchos años.

Algunas décadas pasaron para que el Congreso Mexicano reformara y en consecuencia, expidiera una nueva ley orgánica que respondiera a la nueva realidad política de México.⁴⁴⁶ Es aquí donde quisiera detenerme para ampliar y plasmar la ratio legis de los legisladores mexicanos al respecto de una nueva Ley Orgánica del Congreso, máxime desarrollando el Título Segundo de dicho ordenamiento en donde establece los lineamientos referentes a los grupos parlamentarios.

Argumenta la exposición de motivos del proyecto lo siguiente:

“...La revisión de los preceptos relativos a los grupos parlamentarios que dan forma a la afiliación de los diputados pertenecientes a un mismo partido o a una misma corriente de pensamiento político. Al efecto, destacamos que por primera vez en un ordenamiento de esta naturaleza se realiza la caracterización de esta forma de la libertad de asociación política que establece nuestra Carta Magna, al concebírseles como el ámbito de acción política en el que se proporciona información, se otorga asesoría y se

⁴⁴⁶ Reforzando el párrafo escrito, es menester señalar que durante la LVII Legislatura del Congreso Mexicano (1997-2000), se presentó la inédita situación de que el partido del entonces Presidente de la República, Partido Revolucionario Institucional (PRI), no obtuvo la mayoría de los escaños parlamentarios. Lo anterior supuso una renovación fundamental de las normas y textos legales que en aquel entonces regulaban el porvenir de los mexicanos. Gracias a ello, hoy los mexicanos contamos con una Ley Orgánica del Congreso que si bien no es del todo perfecta, sí se aproxima a la realidad de nuestro país. Hoy en día, el partido en el gobierno, el Partido Acción Nacional (PAN) tampoco obtuvo una mayoría en la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados y del Senado (2000-2003) respectivamente. En la LIX Legislatura, el partido en el gobierno el Partido Acción Nacional (PAN), descendió drásticamente en su número de diputados, por lo que la mayoría absoluta de legisladores quedó en meras ilusiones. Lo anterior es muestra inequívoca, en nuestro parecer, de la falta de confianza en el sistema de partidos en México por parte del electorado.

preparan los elementos necesarios para articular el trabajo parlamentario de los diputados y senadores que han ratificado su pertenencia a esa forma de organización parlamentaria”⁴⁴⁷.

Continúa la exposición de motivos: “Queda claro que los grupos parlamentarios no constituyen órganos o parte de la estructura orgánica de la Cámara, puesto que carecen de funciones con relación a las tareas que la Constitución ha encomendado al pleno, pero que son una forma asociativa moderna que refleja el juego del sistema de partidos y de las ideas que postulan al interior de la representación popular”⁴⁴⁸.

Es en esta última parte donde no coincido con la intención del legislador mexicano. Clasificar de inicio a los grupos parlamentarios como que no forman parte alguna de la Cámara lo considero algo aventurado. La afirmación planteada por los legisladores mexicanos atendió estrictamente a cuestiones y motivos políticos. En efecto, al momento de haberse presentado dicha reforma a la Ley Orgánica del Congreso Mexicano, no fue del interés de los diputados y senadores mexicanos el otorgar la relevancia que merecen los grupos parlamentarios. Los grupos parlamentarios de oposición se enfrentaron en acalorados debates con el entonces partido mayoritario, el Partido Revolucionario Institucional. Dicha reforma, si bien hace una descripción de los grupos parlamentarios, no clarifica ni define que son éstos.

Así las cosas, a través del instrumento de carácter parlamentario en cuestión, se superó la ausencia o deficiencia de legislación en materias como la integración de las reglas para los trabajos en comisiones legislativas, los sistemas de votaciones⁴⁴⁹. Sin embargo, no tardó en presentarse el abuso de

⁴⁴⁷ Exposición de Motivos de la Nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, 1999.

⁴⁴⁸ *Idem*.

⁴⁴⁹ Hasta la LVII Legislatura se cambió el sistema electrónico de votaciones en el Congreso mexicano, a propuesta del entonces diputado del Partido de la Revolución Democrática, Porfirio Muñoz Ledo y cuyo costo para los mexicanos fue de más de 4 millones de dólares, por cierto, en este 2010 ya se ha solicitado la compra de un nuevo sistema de cómputo.

los diferentes acuerdos parlamentarios, utilizándolos para reemplazar al reglamento, según la situación política que se presentara.

Aquí los grupos parlamentarios de la LVII Legislatura jugaron un papel fundamental, en específico, los coordinadores de los tres principales Grupos Parlamentarios⁴⁵⁰, quienes respaldados por sus legisladores y por sus partidos políticos, encabezaron las principales tareas legislativas y además las de carácter administrativo en la recién creada Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP)⁴⁵¹, en dónde los coordinadores de los grupos parlamentarios tomaban las decisiones más importantes sobre la Cámara Baja de México.

Quizás no tengamos que esperar mucho tiempo para que cuestiones como estas, sean definidas y aclaradas por los parlamentarios de México. En los últimos años de la vida parlamentaria en el Congreso mexicano las cosas están cambiando. Los mexicanos poco a poco somos testigos de la distancia real que el Legislativo está tomando del Ejecutivo Mexicano, lo que ha permitido observar que la vida interna del Congreso se encuentra en el sendero de la plena autonomía y democracia en sus decisiones interna. El consenso de los grupos parlamentarios al interior del Congreso Mexicano y la nueva realidad de su organización interna por cuanto a la toma de decisiones nos dejan entrever que se desea enaltecer de una buena vez la vida parlamentaria en México.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 20 de marzo de 1934, ha sufrido modificaciones en

⁴⁵⁰ Por parte del PRI el Diputado Arturo Núñez Jiménez, por el PAN, el Diputado Carlos Medina Plascencia, por el PRD Porfirio Muñoz Ledo.

⁴⁵¹ Hoy en día, la Junta de Coordinación Política.

diversas ocasiones.⁴⁵² En ninguna de ellas se hace mención a las fracciones o grupos parlamentarios. A primera vista resulta lógico pues la reglamentación de los grupos no llega sino hasta 1977; empero, la realidad nos demuestra que a partir de la publicación y vigencia de la Ley Orgánica del Congreso, el Reglamento Interno quedó en un segundo plano.

La nueva reglamentación interna de la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores

En el pasado, derivado de la nueva conformación de las Cámaras en el que la pluralidad es la regla general para su integración, diversas voces⁴⁵³, se han expresado al respecto de la “urgencia” por crear una nueva reglamentación tanto de la Cámara de Diputados como la de Senadores, a fin de ser más eficientes en su trabajo.

Así las cosas, el pasado año 2010 tanto en la Cámara de Senadores como en la Cámara de Diputados se aprobaron los nuevos Reglamentos que rigen a partir del 1 de Septiembre de 2010 y del 1º de enero de 2011 respectivamente, con lo que el legislador mexicano cumple con una demanda de muchos años de todos los miembros y académicos que en su momento expresamos la necesidad imperante de otorgar y actualizar la normatividad interna de cada una de las Cámaras en México.

Algunos comentarios al respecto. Para ello algunas consideraciones de la Exposición de Motivos del Debate para la aprobación del Dictamen del nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados el 15 de Diciembre de 2010, el

⁴⁵² Una aclaración de 2 de Mayo de 1934, reformado el 21 de Noviembre de 1934, 31 de Diciembre de 1935, 16 de Octubre de 1937, 1º de Noviembre de 1937, , 27 de Enero de 1940, 21 de Diciembre de 1957, 31 de Diciembre de 1963, el 21 de octubre de 1966, el 20 de enero y 11 de Diciembre de 1975, y finalmente el 27 de Noviembre de 1981.

⁴⁵³ Entre ellas, JUAN CARLOS CERVANTES GÓMEZ, *Un Nuevo Reglamento para el Congreso*, Quórum, México, p. 185, MARINEYLA CABADA HUERTA, *Implicaciones de una Reforma Integral del Congreso Mexicano*, Quórum, México, entre otros.

Diputado Jorge Carlos Ramírez Marín, quien presentaba sus argumentos a favor al señalar que:

“El dogma constitucional que establece que todo poder público tiene su origen en el pueblo y se instituye para beneficio del pueblo no es una sentencia académica ni una promesa política, sino el principio dinámico que da sentido al Estado y sus instituciones.

Esta tarea significativa, que da orden a la actividad humana, de poner reglas y límites dentro del Estado corresponde al Poder Legislativo. El Congreso mexicano ha sido pilar fundamental de los cambios más significativos de la historia nacional; sin embargo, la sociedad de hoy en día coincide en afirmar que durante mucho tiempo el Poder Legislativo no ha asumido a plenitud sus facultades ni con el nivel de compromiso que se espera de los legisladores.

Para ninguno de nosotros resultan desconocidos los resultados de diversas encuestas que califican la actividad legislativa en uno de los rangos más bajos de desempeño y de falta de confianza de los ciudadanos. Parte de esa concepción es producto de la falta de reglas claras de la organización y funcionamiento del Poder Legislativo.

Como cualquier institución humana se ha requerido hacer un alto en el camino y concebir un análisis en retrospectiva, tal como Francisco Zarco lo demandó al Congreso mexicano.

Señores, no nos equivoquemos. La opinión de la mayoría parlamentaria no es la opinión pública cuando difiere de la opinión del país. Esta percepción con sabor amargo debe motivarnos para reflexionar y enfrentar el momento histórico que se presenta frente a esta legislatura. Recuperar la confianza de los ciudadanos y la esperanza de los mexicanos, ése es nuestro deber.

Qué mejor inicio para esta tarea que ordenar nuestro trabajo cotidiano a través de la actividad legislativa con la creación de una norma que nos organice internamente como una institución pública seria y confiable.

Desde 1934 nuestro órgano legislativo ha venido funcionando con una reglamentación que ya desde hace algunos años resultaba inaplicable a la nueva realidad parlamentaria del país y que tuvo su origen en la reforma constitucional de la prohibición de la reelección legislativa, con la idea de regular una institución legislativa diversa, tanto orgánica como funcionalmente, que dista mucho de ser la que en esa época dio origen a esta normatividad.

Por ello, esta Cámara de Diputados, y en particular los integrantes de la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias nos propusimos crear una norma de organización interna que, bajo los principios de ley general, impersonal, abstracta y universal regule de manera clara y precisa la vida parlamentaria.

En el terreno del fortalecimiento institucional este dictamen que presentamos a su digna consideración aporta reglas, principios, límites y requisitos al trabajo legislativo de las diputadas y los diputados. Lo anterior se explica porque este Reglamento tiene un doble alcance:

Primero, la urgente resolución a un problema añejo e insoslayable para un órgano legislativo, carecer de una norma exclusiva para esta Cámara.

Segundo. La apremiante necesidad que reencontrarnos como institución depositaria de la soberanía como los soberanos por excelencia, las mujeres y hombres de esta nación.

De tal manera que este esfuerzo legislativo que presentamos, no busca el simple cambio institucional para modernizar algunas estructuras ni es un proyecto de coyuntura política. Por el contrario, el proyecto de reglamento es resultado de un examen profundo de las causas y consecuencias, de las debilidades y faltas que se identificaron dentro de los procesos legislativos y administrativos, que se implementan al desarrollar al interior de la Cámara de Diputados, pero que también es reflejo y reconocimiento de los avances y decisiones atinadas que se han implementado en los últimos años para mejorar el trabajo parlamentario.

La visión con que se construyó este documento es de largo plazo y aunque compartimos el principio de que ninguna norma es eterna ni inmutable consideramos que de resultar aprobado el proyecto será un reglamento que por su integración y bases democráticas podrán ser perfeccionados por las siguientes legislaturas.

Es piedra angular del proyecto, la firme convicción de todos los que participaron en su elaboración, que busca otorgar certeza jurídica al trabajo legislativo y se armoniza dicho trabajo con los principios constitucionales de legalidad.

Por ello, el reglamento establece requisitos mínimos a la presentación de iniciativas, procurando que se presenten propuestas legislativas que sean producto de la reflexión parlamentaria para adecuar la normatividad de la realidad nacional.

También permite a las diputadas y a los diputados, presentar iniciativas a nombre de sus grupos parlamentarios con el fin de que las comisiones de trabajo les den prioridad a estos asuntos y se evite con ello el rezago legislativo.

De manera paralela y complementaria, el reglamento establece condiciones institucionales, para que los trabajos parlamentarios de las comisiones y comités que integran la estructura de la Cámara de Diputados, se fortalezcan como verdaderos espacios de debate técnico, jurídico, político y social, a efecto de formar especialistas en los temas y materias de su competencia, elevando la calidad del debate y el profesionalismo en la toma de las decisiones y fundamentalmente de la vida del país.

Asimismo, terminará con el rezago legislativo que se acumula en las comisiones; entre otras razones, porque posibilita el retiro de una propuesta por su autor o por el coordinador del grupo que la respalda. Si se considera que ha quedado sin materia y elimina el corto plazo para dictaminar, en la mayoría de los casos, imposible de cumplir por las comisiones y diferenciar éste en iniciativas y minutas de reforma constitucional.

Es cierto que en el cuerpo normativo se estipulan las obligaciones de los legisladores y, ante su incumplimiento, también las sanciones, en especial para las faltas continuas en comisiones y en el pleno que, sin duda, son el reclamo más sensible de la sociedad al trabajo legislativo.

Sin embargo, el reglamento no persigue el ánimo de convertirse en una herramienta inquisitoria, sino en una que facilite el trabajo legislativo y acerque el quehacer de la Cámara de Diputados y sus integrantes a la población.

Con esta claridad que imponen obligaciones y sanciones, el reglamento también establece con los derechos y prerrogativas de los diputados y de las diputadas, como principio impulsor de la equidad entre pares.

Por ello regula el derecho de solicitar licencia y proponer el vacío legal que existe para regular los casos en los que se puede llamar al suplente, en los que la Cámara puede declarar vacante el cargo de algún diputado.

Dentro del proceso legislativo, por primera vez se estimula la participación formal en la elaboración del dictamen de diferentes actores, entre ellos, del autor de la iniciativa con el objeto de enriquecer su resolución y crear normas más vinculadas con el sector de la sociedad.

En este mismo contexto se reconoce la existencia de una actividad que se ha venido incorporando en nuestro país, el cabildeo externo. Lo anterior para poner a la vista de todos los grupos parlamentarios, de los sectores productivos y de la sociedad en general, las diversas voces que se hacen escuchar en el trabajo legislativo a efecto de formar una opinión o de sociabilizar un proyecto.

En cuanto a la dinámica de trabajo parlamentario en el pleno, el Reglamento establece mecanismos que invita a la presentación de una larga lista de puntos de acuerdo porque ahora serán turnadas por el presidente de la Mesa Directiva de manera directa a las comisiones, para que al interior de ésta se discutan, con excepción de aquellos puntos de acuerdo que se consideran de urgente u obvia resolución.

La idea es que el trabajo legislativo en el pleno sea dinámico y productivo, reservándose exclusivamente para desahogar los asuntos que por competencia constitucional y legal le pertenecen y los que por su trascendencia son de interés nacional.

Para lograr este objetivo, el Reglamento establece con claridad los diversos tipos de mociones y votaciones que podrán presentarse en las discusiones en el pleno y clarifica la manera de computar las asistencias y determinar el quórum tanto en el pleno como en las comisiones.

Compañeras diputadas y diputados, estamos frente a un proyecto de Reglamento que no tiene nombre ni apellido particular, porque es producto de la experiencia heredada de las necesidades apremiantes y del aprendizaje adquirido de todos y cada uno de los integrantes de esta Cámara de Diputados.

La ocasión amerita que como cuerpo colegiado, tomemos conciencia de sí mismo y hagamos eco de las voces populares que reclaman una recomposición de la relación que como legisladores tenemos con todo el pueblo.

La sociedad aspira a tener un Poder Legislativo que se constituya como pilar de la defensa férrea y continua de los intereses colectivos, desde el más simple y común hasta el más alto en sentido patriótico.

Que los anhelos del general José María Morelos y Pavón, por lograr que el Congreso dictara la buena ley superior a todo hombre, obligatoria a constancia y patriotismo, adquieran valor actual en esta Legislatura para alcanzar, a partir de este esfuerzo de orden interno, que las leyes venideras moderen la opulencia y la indigencia.

Que las palabras de Benito Juárez calen lo hondo en nosotros. "Luchemos en contra de la costumbre de la vanidad y la ostentación a la que todo funcionario público está tentado". Comprometámonos con la concepción del Poder Legislativo que esbozó Venustiano Carranza en 1916 cuando aseguró:

“El Legislativo tiene incuestionablemente el derecho y el deber de inspeccionar la marcha de todos los actos de gobierno, a fin de llenar debidamente su cometido”. Que sea el motivo que nos impulse a regular nuestro diario acontecer.

Para concluir, les solicito con el mayor comedimiento a todos ustedes su voto aprobatorio al dictamen que contiene el proyecto de Reglamento de la Cámara de Diputados. Le solicito igualmente al señor presidente que se sirva autorizar insertar en sus términos esta intervención que he presentado a la consideración de los compañeros diputados y compañeras diputadas.”

Por su parte, el Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia subió a la tribuna y se pronunciaba en CONTRA del Reglamento, al exponer que:

“Lamento decirles que este reglamento de cabo a rabo es anticonstitucional. Se ocupa de materias que están reservadas a la ley. Dice su artículo 1o. que tiene por propósito regular la estructura y el funcionamiento internos. Si uno revisa el artículo 70 de la Constitución, claramente el artículo 70 de la Constitución indica que la estructura y funcionamientos del Congreso es atribución del Congreso y no del reglamento.

Por otro lado, otra materia que está reservada a la ley es la de los grupos parlamentarios. El artículo 70 de la Constitución determina que en la ley se regulará el funcionamiento, los derechos y obligaciones de los grupos parlamentarios.

Es un reglamento tan anticonstitucional que se ocupa del cabildeo, cuando ni siquiera en este Congreso ni siquiera el Constituyente Permanente ha reformado el artículo 73 de la Constitución para regular el cabildeo y otorgar esa facultad al Congreso.

Establece también que regula el servicio de carrera, violando radicalmente y de frente el artículo 123 de la Constitución. El servicio de carrera es atribución, es materia de una ley y no de un Reglamento.

Creo que el propósito del reglamento es contrario a la Constitución. Es un reglamento además que regula directamente materias de la Constitución, es lo que se conoce en la doctrina como reglamento autónomo, violando el principio de jerarquía normativa, la escala normativa que prevé cualquier sistema jurídico.

Es un reglamento, además, que tienen a fortalecer a la Junta de Coordinación Política, a los grupos parlamentarios, que afecta los derechos de los legisladores en lo individual, que no regula para nada a los legisladores independientes, que no forman parte de los grupos parlamentarios.

Es un reglamento, en pocas palabras, producto además de un procedimiento desaseado. Vamos a votar el día de hoy un dictamen mocho, en donde hay reservas de primera y reservas de segunda.

Por todo lo anterior votaré en contra del mismo en lo general y espero de todos ustedes una conducta conforme a la Constitución. Basta ya de no respetar la Constitución. Tenemos que honrar a la Constitución en primer lugar, compañero. Voten en contra de este Reglamento, que es lo que merece. Por su atención, muchas gracias.”

Se presentaría una tercera intervención en tribuna a FAVOR por parte del diputado José Luis Jaime Correa del Partido de la Revolución Democrática sobre el dictamen de Reglamento de la Cámara de Diputados.

“Este nuevo reglamento tiene un significado histórico y representa indudablemente un parte aguas para la vida parlamentaria de la Cámara de Diputados. Quienes tenemos una visión progresista nos sentimos muy satisfechos porque estamos seguros que todos los cambios propuestos dinamizarán desde todos sus órganos, este órgano legislativo.

Compañeras y compañeros, por fin hemos llegado a la última etapa de un proceso muy intenso de trabajo que se originó y desarrolló al interior de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.

Debo destacar que nos sentimos satisfechos de haber logrado incidir en el establecimiento de novedosas disposiciones para hacer más eficiente el quehacer parlamentario en la Cámara de Diputados, a través del fortalecimiento del trabajo en comisiones ordinarias –éste es el primer gran avance de este Reglamento definiendo plazos específicos para la dictaminación y la eliminación del rezago que venimos arrastrando desde hace varias legislaturas.

Uno de los temas de nuestro mayor interés ha sido el de elevar en el pleno el debate político de los temas actuales. Por eso le dimos prioridad a la agenda política en el debate de la coyuntura nacional.

También quiero destacar que hemos propuesto e insertado un lenguaje de género en todo el texto. Establecimos mecanismos para garantizar que las diputadas y los diputados asumamos nuestras tareas cabalmente y de manera honrada, a la altura de la responsabilidad de un representante popular que ha sido electo para realizar tareas de Estado y que por lo tanto debe asumir su labor con la mayor eficiencia.

Este trabajo está cimentado en nuestro texto constitucional; por eso cuidamos que en todo el reglamento quedaran plasmadas las responsabilidades de los diputados y diputadas como servidores y servidoras públicas.

Asumir el cargo de diputado federal implica obligaciones con la nación. Es un espacio para servir con dignidad, con compromiso y con transparencia. Por tanto, hay que eliminar la perniciosa idea que tienen algunos de servirse con todos los privilegios que se tengan al alcance.

En este Reglamento se establece que los recursos humanos de la Cámara se adecuarán al nivel de las altas responsabilidades de un Congreso que aborda temas que requieren la mayor especialización parlamentaria, eliminando el compadrazgo y la improvisación, porque esta Cámara requiere cambiar los viejos vicios que la han mantenido durante décadas en la inmovilidad.

Voy a terminar reconociendo el trabajo de los diputados y diputadas que participamos en la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, que queremos darle a esta Cámara de Diputados un nuevo dinamismo y sobre todo una nueva visión de Estado.”

Al final del Debate, el Dictamen fue aprobado⁴⁵⁴, con algunos artículos reservados que en su momento fueron debatidos y aprobados y se estableció que la vigencia del nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados sería el 1º de Enero de 2011. Insisto en el tema, solo nos resta ser observadores de la nueva reglamentación del las Cámaras en México y con el tiempo podremos valorar que tanto se eficientizan los procesos, los tiempos y en general la actividad legislativa, pero lo más importante y que es una demanda histórica de los mexicanos: LA PRODUCTIVIDAD Y RESULTADOS DEL TRABAJO DE LOS DIPUTADOS Y SENADORES.

Prosigamos al estudio y análisis de la realidad parlamentaria de los Grupos en México.

La Constitucionalización de los Grupos Parlamentarios en México

Como se ha intentado demostrar en los párrafos que anteceden, algunos indicios de las primeras agrupaciones en el seno de las Cámaras legislativas de México lo encontramos en los inicios del siglo pasado. Ahora bien, recordemos algo esencial en la historia de México: los procesos electorales se efectuaban en los Estados de la República, con plena autonomía del gobierno federal, con lo que era doble la causa de lealtad de diputados y senadores al gobernador: primero, porque a él le debían su candidatura, y segundo, porque a él también le debían que las elecciones se efectuaran en términos “convenientes”⁴⁵⁵. De este modo, era natural que los gobernadores tuvieran

⁴⁵⁴ Se emitieron un total de 268 votos, de los cuales 255 a favor, 7 en contra y 6 Abstenciones.

⁴⁵⁵ ELISEO MENDOZA BARRUETO, *El presidencialismo mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 278.

“bloques” o “grupos” en las Cámaras, lo cual debilitaba políticamente al Presidente de la República y le impedía imponer en su voluntad sobre el Congreso de la Unión.

Sin embargo, fue inminente la disolución de dichos “bloques” debido a la coacción e imposición política del titular del Ejecutivo, característica del presidencialismo mexicano a lo largo de su historia.

En México, los grupos parlamentarios fueron regulados por la Constitución a partir de 1977.⁴⁵⁶ Lo anterior es cierto, como también lo es que la evolución de los partidos políticos a través de las diversas reformas constitucionales y electorales propició la regulación de aquellas asociaciones esporádicas de parlamentarios con afinidad política que se presentaban en el Congreso Mexicano desde finales del siglo XIX.

En 1976, el Presidente de México, Licenciado José López Portillo y Pacheco⁴⁵⁷ (1976-1982), pactó con el Poder Legislativo una mayor apertura del sistema

⁴⁵⁶ SUSANA THALÍA PEDROZA DE LA LLAVE Y HUGO ALEJANDRO CONCHA CANTÚ, *Comentario al artículo 70, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, p.p. 752 y ss.

⁴⁵⁷ Al respecto, El entonces Presidente López Portillo, señalaba en su 1er Informe de Gobierno el 1º de Septiembre de 1977: “Saber dialogar significa haber aprendido a considerar a los opuestos y admitir que de la polémica abierta, la razón política de México resulta favorecida. A nadie le es dado negar la obligación y la conveniencia de mantener una convivencia pacífica, en la cual el derecho fije los términos de la relación y señale los métodos por medio de los cuales los grupos puedan luchar por hacer prevalecer en el conjunto, su propia tesis sobre la sociedad. Por ello no quisimos prejuzgar la Reforma Política orientándola desde el centro y bajo un criterio único y establecimos como inicial estadio, la consulta directa, para que del flujo mismo de la opinión pública fuera surgiendo su modalidad. Propiciamos la concurrencia de los partidos políticos de cualquier ideología, para conformar la voluntad nacional con el concurso de todos los ciudadanos, en pleno ejercicio de sus derechos y claro conocimiento de sus obligaciones. La Reforma Política fortalecerá a la sociedad, es la manera de alcanzar ahora un nuevo consenso que nos dé fuerza para seguir. Obliga simultáneamente a desterrar abusos y cambiar usos; y requiere responsabilidad, honestidad y sentido crítico de los líderes. Los grupos que desde la disidencia arriben con esta Reforma a la participación política institucional, contribuirán más sólidamente al desarrollo del país y ellos mismos serán más fuertes, en la medida que vayan adquiriendo un sentido de universalidad para comprender que los intereses de los diferentes grupos, se enriquecen mutuamente y no necesariamente se anulan. Próximamente enviaré al honorable Congreso de la Unión una iniciativa de Reformas Constitucionales y, de ser éstas aprobadas por el Constituyente Permanente de la Nación, remitiré una iniciativa de nueva ley sobre organizaciones políticas y procesos electorales. La iniciativa de reformas intenta elevar a rango constitucional las normas jurídicas relacionadas con los partidos políticos, viendo en ellos formas superiores de asociación, a través de los cuales se realiza la conducta cívica y se contribuye a la formación

político, que resultaba inevitable y ciertamente impostergable: una Reforma Política estructural para los mexicanos.

Como primer paso, a principios de 1977, se comenzó a trabajar en un proyecto de ley denominado: "Ley de Organización Políticas y Procedimientos Electorales". Con esta ley, (*LOPPE, como popularmente se le conoció*), se modificaría el sistema en que se asignaban los asientos parlamentarios: de un sistema de mayoría relativa, se paso a un sistema mixto que incorporó por primera vez en nuestro país la representación proporcional, conocido también como el sistema de listas.⁴⁵⁸

El 6 de Octubre de 1977, por conducto del Secretario de Gobernación, Lic. Jesús Reyes Heróles, el Ejecutivo federal envió al Congreso de la Unión, una iniciativa de reformas constitucionales que a la postre sería conocida como la Reforma Política de 1977.

Con respecto a la aparición en el texto fundamental mexicano de los grupos parlamentarios, nos remitimos en particular a las reformas y adiciones al artículo 70 de la Constitución Mexicana, incluidas en la iniciativa de reformas a la Constitución Mexicana.

de la voluntad popular a la integración de sus órganos representativos. Es una evaluación que apremia el perfeccionamiento de las instituciones democráticas, buscando que las minorías estén representadas en proporción a su número y que no sólo expresen libremente sus ideas, sino que sus modos de pensar puedan ser considerados al tomar decisiones las mayorías. O, en otras palabras, que el pensamiento de las minorías tenga significado político e influya en las decisiones gubernamentales. A las mayorías les solicito que reconozcan los derechos políticos de las minorías, los respeten y vean en la discrepancia una contribución a la formación de la conciencia nacional; a las minorías les señalo que con las reformas adquirirán el alto compromiso de participar en el gobierno del país. A todos obligarán las decisiones a que concurren. Las funciones y actividades de los partidos políticos nacionales se declaran de interés público; tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales, y a que, por ley, y no en forma vergonzante se les garantice un mínimo de elementos para sus actividades y su acceso permanente a los medios de comunicación social". Diario de los Debates del Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Septiembre 1977. <http://cronica.diputados.gob.mx/>.

⁴⁵⁸ Reforma al artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de Diciembre de 1977. La reforma señalaba: la descripción de las bases generales para determinar a los 100 diputados electos por el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, requisitos que debe cumplir un partido político para obtener el registro de sus listas; facultades para que le sean atribuidos los diputados por el principio de representación proporcional; y asignación y número de diputados según el principio de representación proporcional.

En uno de sus tantos apartados, la Iniciativa señala textualmente:

"... Mediante la Reforma Política que ahora nos anima debemos buscar una mejor integración del sistema de libertades y del sistema democrático que nos rigen, respetando el derecho de las minorías a preservar su identidad y a manifestarse sin cortapisas.

Hemos de tener presente que las mayorías son quienes deben gobernar; pero debe evitarse el abuso de éstas, que surge cuando se impide para todo la participación política de las minorías; el gobierno que excluye a las minorías, así se funde en el principio de la mitad más uno, únicamente en apariencia es popular.

La incorporación de fuerzas políticas e ideológicas a la participación institucional amplió la capacidad representativa del régimen y mostró una sensibilidad política hacia los cambios que se llevaban a efecto en la sociedad.

En México, como en otros países democráticos, los partidos son instrumentos de lucha de las diversas clases sociales que integran la sociedad y defienden, por lo tanto, sus propias concepciones ideológicas y políticas. Los partidos políticos son instituciones relativamente recientes en la vida del país si tomamos en cuenta que los "partidos políticos" que existieron durante el porfiriato (1890-1920) no fueron tales sino agrupamientos políticos circunstanciales. El caudillismo fue un fenómeno político que impidió durante un cierto período de la vida de México la aparición y la consolidación de los agrupamientos políticos permanentes. El desarrollo del capitalismo, la influencia ideológica de las ideas avanzadas, provenientes de otros países, el aumento de la población, pero sobre todo, la diferenciación de las clases sociales han permitido desarrollar y vigorizar a los partidos políticos cuya presencia en la vida nacional es insoslayable.

En otro de sus apartados, la iniciativa hacia referencia a las diferentes ideologías expresadas en la Cámara:

“Objetivo fundamental de esta Iniciativa es promover una más amplia y diversificada concurrencia en la Cámara de Diputados de las corrientes de opinión y las tendencias ideológicas existentes en el país; para lograrlo es necesario revisar los principios electorales vigentes.

Se han considerado los frutos y las experiencias que resultaron de la reforma de 1963, que incorporó al sistema electoral mexicano el régimen de los diputados de partido en la composición de la Cámara de Diputados y que a lo largo de cinco procesos electorales permitió acceso de las minorías a la representación nacional, pero que, sin embargo, ha agotado sus posibilidades para atender los requerimientos de nuestra cada vez más dinámica y compleja realidad política y social.

Por ello, creemos que es necesario implementar, dentro del concepto de mayoría, nuevos instrumentos que nos lleven a satisfacer las exigencias de una representación adecuada a las diversas fuerzas políticas que conforman la sociedad mexicana.”

La reforma política impulsada por el Presidente López Portillo ofreció garantías de respeto al voto a los partidos opositores. A grandes rasgos, logró la apertura del sistema político a las minorías que representaban cierto sector de la sociedad. Sin lugar a dudas, un cambio fundamental en nuestro sistema jurídico electoral al adoptar un sistema electoral mixto. La incorporación de diputados y senadores no solo de mayoría, sino de representación proporcional nos dan un panorama de lo fundamental y trascendental que fueron estas reformas constitucionales a la par que se elevaban a nivel constitucional los partidos políticos en México, lo que tuvo como consecuencia que por primera vez se plasmara en la norma fundamental mexicana un párrafo que hiciera referencia a las agrupaciones al interior de las Cámaras del Poder Legislativo Federal de México.

Dentro de la misma Iniciativa de ley, pero ya en lo referente a la vida interna del Congreso de la Unión, señalaba:

"...La costumbre parlamentaria consagró que la estructura interna, los órganos de gobierno y los sistemas de funcionamiento del Congreso de la Unión se regulen por un reglamento propio pero que, por su jerarquía normativa, realmente constituye un ordenamiento con características de Ley Orgánica.

El vigente Reglamento del Congreso de la Unión, expedido hace tiempo, ha dado lugar a que, por los requerimientos de los sucesivos momentos, se le hagan periódicas reformas, no obstante que, en términos generales, dicho ordenamiento ha conservado sus líneas tradicionales, propiciando con ello que en la actualidad sea un texto que carece de unidad sistemática.

Si a esto añadimos que la Reforma Política que se propone mediante esta Iniciativa, de ser aprobada, incrementará el número de miembros de la Cámara de Diputados casi al doble de sus integrantes actuales, resulta evidente que una asamblea de tal magnitud requerirá, desde luego, formas específicas de organización y mecanismos de funcionamiento y coordinación que encaucen el desarrollo de las tareas legislativas.

Además, el legislador debe contar con un instrumento ágil y claro que regule el procedimiento de sus actividades en la Cámara; que establezca con precisión las reglas de su funcionamiento y los métodos de trabajo."⁴⁵⁹

La realidad era insoslayable: existían de facto asociaciones de diputados y/o senadores con la misma afinidad política que tomaban decisiones en lo individual pero que necesitaban de un instrumento legal para la toma de decisiones colectiva, en conjunto y bajo una misma bandera política.

Sin duda alguna, la constitucionalización de los partidos políticos fue la base fundamental para la aparición formal de los grupos parlamentarios en México, por lo que me atrevo a señalar que esta reforma fue trascendental para nuestra experiencia parlamentaria ya que por primera vez en la historia política de nuestro país, los partidos políticos se definen como instituciones

⁴⁵⁹*Idem.*

de interés público y se prescinde de sus atribuciones que son las de promover la participación del pueblo en la vía democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal al ejercicio del poder público, de acuerdo los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal libre, secreto y directo.

Así mismo, por primera vez el Estado garantiza a los partidos políticos las condiciones objetivas necesarias y equitativas para el desarrollo de sus actividades. Finalmente, un dato que resulta relevante es que los propios miembros y militantes de los partidos políticos determinarían el régimen de su vida interna y su independencia, algo que era urgente y necesario para algunos partidos políticos.

Las discusiones al interior del Congreso sobre el particular fueron acaloradas y del interés general pues entre muchos otros temas, por primera vez se estaba legislando sobre las agrupaciones y afinidades ideológicas al interior de las Cámaras del Congreso de la Unión.

Así lo entendió el Ejecutivo federal y por ello su propuesta de adicionar al artículo 70 de la Constitución mexicana el siguiente párrafo:

Artículo 70.....

...

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.

...

La primera lectura del Dictamen⁴⁶⁰, se verificó el 18 de Octubre del mismo año de 1977, (recordemos que en aquella época, las iniciativas de ley que el Ejecutivo enviaba al Legislativo eran aprobadas rápidamente debido al control del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo), en lo referente al artículo 70, algunas reflexiones se expresaron en tribuna, por mencionar algunas:

La Iniciativa de Reforma advierte que el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como la Ley Orgánica del Congreso General, por lo que será necesario el realizar las adecuaciones pertinentes ante la nueva realidad política que esta a punto de ser aprobada, tanto al exterior como al interior del Congreso. Los partidos políticos deberán de conformar una serie de lineamientos por cuanto a la constitucionalización de los grupos parlamentarios, de tal modo que a partir de este momento estarán regulados por una normativa del Congreso como por lineamientos que cada partido político tenga a bien expedir.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de ya larga vida, ha tenido que sufrir reformas impuestas por las circunstancias, pero conservando sus principales lineamientos de tal modo que ahora carece de unidad sistemática, y como de la reforma política nacerán nuevas exigencias, obviamente habrá que poner en vigor un nuevo ordenamiento que responda a las necesidades sobrevenidas.

Las Comisiones dictaminadoras reconocen que es plausible el propósito de la Iniciativa Presidencial para adicionar con dos párrafos el artículo 70 Constitucional, y acogen las razones que para fundamentarlo se traen a

⁴⁶⁰ Las Comisiones encargadas de elaborar el Dictamen fueron las de Puntos Constitucionales y Estudios legislativos, cuyos miembros eran: Primera Comisión de Puntos Constitucionales: Rodolfo González Guevara, Guillermo Cosío Vidaurri, Maximiliano Silerio Esparza, Víctor Manzanilla Schaffer, Antonio Riva Palacio López, Víctor Alfonso Maldonado Moreleón, Manuel Gutiérrez Zamora Zamudio, Porfirio Cortés Silva, Reynaldo Dueñas Villaseñor, Raúl Caballero Escamilla Enrique Ramírez y Ramírez, Angel Sergio Guerrero Mier, Ricardo Eguía Valderrama, Fernando Moreno Peña, Augusto César Tapia Quijada, Lucía Betanzos de Bay, Pericles Namorado Urrutia, Carlos Manuel Vargas Sánchez, Crescencio Herrera Herrera, Eduardo Andrade Sánchez, Roberto Leyva Torres, Raúl Bolaños Cacho Guzmán, Enrique Alvarez del Castillo Labastida, Ricardo Pedro Chávez Pérez. Estudios Legislativos: Presidente, Miguel Montes García.- Secretario, Pericles Namorado Urrutia. Sección Constitucional: Antonio Riva Palacio López, Enrique Alvarez del Castillo, Raúl Lemus García, Manuel Villafuerte Mijangos, Porfirio Cortés Silva, Luis Priego.

colación en la exposición de motivos; pero estiman que el contenido del artículo propuesto debe permitir mayor flexibilidad para que ambas Cámaras organicen su funcionamiento interno, sin olvidar, por lo que hace principalmente a la Cámara de Diputados, salvaguardar la nueva composición plural que la Iniciativa propone.

La reforma que se comenta, obligará a los Partidos Políticos a seleccionar a sus mejores exponentes para el logro del triunfo electoral, siendo justo que la minoría se halle representada, siempre y cuando se fijen las normas mínimas para que sean legítimos representantes de ellos en realidad.⁴⁶¹

Como en toda discusión parlamentaria, hubo voces que se manifestaron en contra como la del Diputado del Partido Popular Socialista (PPS), que señalaba en tribuna: "Nuestra opinión sobre las reformas propuestas por el Presidente López Portillo tienen la finalidad de hacer avanzar más audazmente a México en su incipiente vida democrática. No hemos dejado de reconocer la trascendencia histórica de dichas reformas pero tampoco de señalar, con honestidad y espíritu crítico y constructivo, sus insuficiencias y limitaciones. Mientras la mayoría defiende intereses, nosotros defendemos principios."⁴⁶²

Lamentablemente, estos diputados que en minoría subían a tribuna, ofrecían argumentos que no trascendían debido a su escasa representación al interior de las Cámaras.⁴⁶³

⁴⁶¹ DICTAMEN DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, Diario de los Debates, Cámara de Diputados, 18 de Octubre de 1977.

⁴⁶² DICTAMEN DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, Diario de los Debates, Cámara de Diputados, 18 de Octubre de 1977, Voto particular del Diputado Héctor Ramírez Cuellar del partido popular Socialista.

⁴⁶³ Al respecto, resulta muy ilustrativo el planteamiento del entonces diputado del Partido Revolucionario Institucional Victor Manzanilla Schaffer: Hemos escuchado que el Constituyente Permanente órgano formado por el Poder Legislativo Federal y las Legislaturas de los Estados, ha sancionado en forma definitiva, lo que en este Recinto discutimos y aprobamos, como adiciones y reformas a la Constitución Política, a fin de elevar nuestra vida colectiva a un estadio superior de convivencia democrática. Con su promulgación y publicación, estas reformas políticas se convertirán en nuevas instituciones, que harán patente lo que estaba latente en la conciencia de nuestro pueblo. Con esta declaratoria culmina todo un proceso legislativo que se inició tiempo atrás, con las audiencias públicas convocadas por la Comisión Federal Electoral, proceso que se materializó en forma concreta con la Iniciativa del Presidente López Portillo, con la discusión y aprobación en este Recinto Parlamentario, que continuó con la revisión y aprobación de la República y, finalmente, como hoy nos lo anuncian, terminó su ciclo constitucional con la

aprobación que realizaron las Legislaturas de los Estados. Con la declaratoria, la voluntad política de la nación ha quedado manifestada en forma clara y precisa. Se ha ratificado, una vez más, que los mexicanos deseamos seguir conviviendo en la libertad, en la democracia y en la justicia social; que los mexicanos queremos permanecer arraigados en el humanismo revolucionario, que ambicionamos seguir perfeccionando nuestra democracia participativa, representativa y social. Quienes defendimos y votamos en favor de la Reforma Política, deseamos dejar clara constancia de nuestro reconocimiento a los señores senadores de la República por haberla discutido aprobado y a los legisladores de los Estados de la Federación, por haber sancionado tan importantes reformas constitucionales. Todos hemos participado: los ciudadanos, los partidos políticos, las minorías, los grupos minoritarios, las autoridades, las mayorías nacionales y el pueblo en general, con su vocación humanista, con su votación democrática, fielmente interpretada, con toda autoridad moral y legal, por el Presidente López Portillo. Con la Reforma Política hemos fortalecido la democracia participativa en el Distrito Federal, creando el referéndum y la iniciativa popular frente a la legislación y a los reglamentos que ordenan nuestra vida en común en nuestra ciudad capital. Por primera vez, señores diputados, en nuestra historia constitucional, se creó la excepción al sistema representativo, en beneficio de la participación democrática directa de nuestro pueblo al crearse el referéndum. La Reforma Política que ha sido aprobador el Constituyente Permanente permite una más concreta colaboración entre los Poderes de la Unión. En abril de este año el Presidente López Portillo expresaba: "El Gobierno de la República debe promover y alentar la incorporación de todas las potencialidades políticas del país para que las diversas fuerzas, por minoritarias que sean, participen en la realización de nuestra unidad democrática. El Ejecutivo a mi cargo está empeñado en llevar adelante la reforma política necesaria para ampliar las posibilidades de la representación nacional y garantizar asimismo la manifestación plural de las ideas e intereses que concurren en el país". Apreciamos también en este primer año de gobierno la reforma administrativa que capacita al régimen para organizarse mejor y para organizar el esfuerzo productivo de los mexicanos, pero los logros del Gobierno en este primer año de sus ejercicios, fueron justipreciados, evaluados por esta representación nacional y las reformas legales que se realizaron han sido apoyadas por el pueblo, y han sido apoyadas por la opinión pública. Todo esto demuestra que existe confianza y fortaleza en nuestro pueblo y en nuestra nación. Todo esto demuestra que existe vigor en la nación, que se mide, no solamente por lo que queremos, sino también por lo que no queremos. Los mexicanos deseamos seguir, sí, perfeccionando nuestra democracia política y social; queremos mayor justicia social; queremos y exigimos mayor justicia en el reparto de la riqueza, mayor justicia en la distribución del ingreso. Deseamos acabar con las ofensivas desigualdades económicas y culturales. Anhelamos que se convierta en realidad la igualdad de seguridades para todos, para que tengan acceso al bienestar, a la educación, al trabajo, a la vida plena. Igualdad de seguridades para todos los mexicanos contra el hambre, la desocupación, la inseguridad, la miseria, la injusticia, la ignorancia y todos aquellos obstáculos que le impiden al mexicano realizarse como hombre digno, pero también es cierto que los mexicanos no deseamos, no queremos una sociedad injusta dividida entre ricos y pobres, entre cultos y analfabetos; entre poderosos y débiles; entre campesinos y latifundistas. Los mexicanos no queremos una economía dependiente ni tampoco un país enajenado. La flexibilidad de nuestras instituciones constitucionales; la doctrina y la filosofía revolucionarias; la voluntad y la decisión de quien nos gobierna, hacen posible que en los años venideros nuestra sociedad avance hacia el logro de estas metas, apartándose de todo extremismo, apartándose de toda violencia, del extremismo por la falsedad de sus planteamientos y el fracaso a que está condenado; de la violencia porque es el camino más claro que conduce a la anarquía o a la dictadura. Lo que hemos construido los mexicanos lo hemos logrado por nuestro apego al derecho; lo hemos realizado en etapas sucesivas, sin atropellar nuestra historia, porque sabemos que en la Constitución, en ese Código fundamental que hemos protestado cumplir y hacer cumplir, y esto lo sabemos todos, existe un artículo no escrito pero que todos lo tenemos en la mente: ¡No se permite la aventura! Señores diputados: No somos de aquellos que creen que la actitud y la conducta democrática se

La segunda lectura del Dictamen⁴⁶⁴, se verificó al día siguiente de su primer lectura, es decir, el 19 de Octubre del mismo año de 1977, sin mayores contratiempos, algunas voces en contra⁴⁶⁵, pero al final imperó la mayoría

producen por el solo hecho de reformar nuestras instituciones políticas; creemos que para darle plena vigencia y validez a los principios de nuestra democracia se requiere la práctica diaria, la demostración cotidiana, la enseñanza con nuestro ejemplo. La democracia vive en plenitud cuando en nosotros crea una auténtica moral de comportamiento colectivo. Por ello, no basta reformar la Constitución; se necesita reformarnos a nosotros mismos. Los ideales democráticos se alcanzan en la libertad, en el Estado de Derecho, en el régimen de opinión pública, cuando cada persona, cuando cada ciudadano demuestra cotidianamente su conducta democrática; su actitud democrática; su moral democrática; su pensamiento y su acción democráticos. Por ello, es consustancial a toda democracia la educación democrática, despojada de fanatismos, despojada de segregaciones y de discriminaciones. De esto se desprende la enorme carga de responsabilidad histórica de todos nosotros, de los Partidos Políticos y de las autoridades de la nación. Si se han abierto los cauces para la expresión de la voluntad ciudadana, nuevos cauces, si la Reforma Política que hemos aprobado garantiza una mayor participación ciudadana y una mejor manifestación plural de ideas y de intereses, el comportamiento de los ciudadanos, la organización y funcionamiento de los Partidos Políticos y la participación del pueblo en su conjunto, deben de renovarse hasta crear una mística democrática que se practique en el seno de la familia, en la escuela, en la sociedad y en el propio Estado. Esto es lo profundo de la Reforma Política; a esto nos convoca la reforma constitucional. Y Creo que nuestro pueblo está preparado para alcanzar los estadios superiores de vida colectiva, de vida democrática; los ideales democráticos no son modelos establecidos en los cielos; están enraizados en las necesidades fundamentales de la humanidad y se alcanzan con esfuerzo nacional, con perseverancia y con sentido de responsabilidad. La Reforma Política del Presidente López Portillo partió del principio de reconocer a cada mexicano libertades, su derecho a participar, su facultad de enjuiciamiento y su posibilidad de participación en el gobierno. No me resta más que pedir, frente a este nuevo estadio de vida democrática, que hoy lo hemos declarado aceptado por voluntad democrática, que hoy lo hemos declarado aceptado por voluntad de nuestro pueblo, que si hemos tenido la capacidad para crearlo, debemos tener la constancia para mantenerlo y el saber y la experiencia para perfeccionarlo. Muchas gracias. *Diario de los Debates del Congreso Mexicano*, Diciembre 1 de 1977.

⁴⁶⁴ Se registraron como oradores ante la Secretaría para hablar en pro del dictamen los Diputados Eduardo Andrade Sánchez, Francisco Ortiz Mendoza, César Tapia Quijada, Antonio Soto Sánchez, y Pericles Namorado Urrutia, y en contra los Diputados: Ramón Garcilita Partida y Jorge Garabito Martínez.

⁴⁶⁵ Como la del Diputado Ramón Garcilita Partida El Dictamen aprobatorio de la mayoría, que acepta íntegramente el Proyecto del Ejecutivo, salvo con algunas pequeñas modificaciones, se llega a la conclusión de que en el fondo no es una reforma política; no lo es porque faltan precisamente los supuestos que acabo de mencionar. Sí constituye una base, y hay que reconocerlo, hay disposiciones muy importantes, hay datos positivos, precisamente como el de haber incorporado como garantía individual el derecho de información, que desgraciadamente en forma escueta solamente se adiciona en el artículo 60. en el Capítulo de las Garantías Individuales. No se dice cómo se reglamentará este derecho. Claro, la Constitución no es para reglamentar, la Constitución es para dar principios y realmente creo que la representación nacional esperará con interés el proyecto de reglamentación al artículo 60. para dar efectividad al derecho de información.

absoluta del partido en el Gobierno, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y fue aprobado por 191 votos en pro⁴⁶⁶ y 17 en contra.

La Minuta proveniente del Senado fue aprobada por 186 votos a favor en la Cámara de Diputados el 1º de Diciembre de 1977, y publicada el 6 de Diciembre de ese mismo año en el Diario Oficial de la Federación, con lo que inició su vigencia.

La Autonomía del Congreso de la Unión

De manera breve y sin desvirtuar la razón del presente apartado, me gustaría anteceder el siguiente tema exponiendo con claridad que la aparición de los

⁴⁶⁶ El Diputado Eduardo Andrade, en pro señalaba: En materia de representatividad, ¿que nos aporta la reforma política? Sin duda que introduce cambios y avances formales y materiales de esencia y de grado. En cuanto al incremento de diputados que nos propone, tiene ventajas no sólo cuantitativas, sino cualitativas. El hecho de que el Poder Legislativo cuente con un mayor número de miembros lo conforma a la realidad demográfica del presente, pero lo que es más importante, la necesaria reducción de la circunscripción territorial en la que debe realizarse la elección, habrá de incidir en la calidad del vínculo entre el pueblo y sus representantes; y quiero aquí con prolepsis oportuna, salir al paso de los desgastados argumentos que pretenden aferrarse a la idea de que la persona del diputado representa en conjunto y abstractamente a la nación, no es así, señores; si bien es cierto que en la lucha política se esgrimen ideas y principios, el combate electoral no es sólo de ideas o de principios, éstas son las armas, quienes les blanden son los hombres que combaten por el voto; las ideas pueden convencernos, pero se requieren caracteres capaces de llevarlas a la práctica para conmovernos y movilizarnos. ¡Que cómoda resulta la añeja teoría de que sólo respondemos a nuestra conciencia porque somos representantes de toda la nación! Yo quisiera, en un auténtico ejercicio de conciencia, que quien ha salido a la calle a buscar el voto ciudadano, me explicara con qué cara y mediante qué argumentos ha sido capaz de explicar tan alambicados razonamientos a un pueblo que reclama soluciones concretas y respuestas inmediatas a sus inveteradas carencias. La representatividad se perfecciona en muchas formas, con motivo de la reforma política, una que aparece con especial vigor, es la introducción parcial de la representación proporcional. Ello implica que toda corriente de opinión que sea capaz de aglutinar un número suficiente y razonable de seguidores, pueda encontrar posibilidades de ingresar a esta Cámara, y también hacer participar a todas las minorías en los procesos de toma de decisiones. La Reforma Política, para ser absoluta, para ser completa, no puede quedar solamente a nivel de los mecanismos de participación o de sus fórmulas intermedias, tiene que incidir también en los órganos decisorios para llevar hasta ellos el reflejo de los planteamientos iniciales. En ese sentido se refuerza y se ordena mejor la intervención del Poder Legislativo. Diversas son las disposiciones que hacen alusión a este punto, la primera, la facultad de expedir nuestra propia ley, que con gran acierto han ampliado las Comisiones. La segunda, la primacía del principio de autocalificación, cuyo sustento ya hemos explicado en otro momento; la tercera, la ampliación del concepto de fuero constitucional, al recinto en el cual sesionamos; esto y el hecho de preservar la inviolabilidad personal de los legisladores atribuyendo al Presidente de cada Cámara la función de vigilar que efectivamente se cumpla, son procesos que alimentan y que elevan la dignidad republicana de nuestra primordial función democrática.

grupos parlamentarios en la vida constitucional mexicana no hubiese sido posible de no haber existido una total y clara autonomía al Congreso mexicano y a su reglamentación interna.

Como se ha señalado: "El Congreso debe gozar de toda independencia necesaria para determinar su propia organización interna y el modo de preparar el ejercicio de sus funciones...en esta materia debe gozar de absoluta libertad...y por ningún motivo debe ser sujeto de control por parte de otro órgano",⁴⁶⁷ exceptuando la corte Constitucional, como sostiene BALLADORE⁴⁶⁸, quien agrega que la libertad del Congreso solo puede limitarla ella misma.

Por lo anterior, es que las reformas que hemos comentado, en nuestra opinión, encuentran un fundamento sólido para su existencia en la norma fundamental mexicana, garantizando la independencia del órgano y la libertad de sus componentes (como lo son los grupos parlamentarios).

⁴⁶⁷ ELISUR ARTEAGA NAVA, *Tratado de Derecho Constitucional, Volumen 1*, Oxford University Press, México, 1999, p. 412.

⁴⁶⁸ GIUSEPPE BALLADORE PALLIERI, *Diritto Costituzionale*, Dott. A. Giuffrè, Milán, 1976, p. 240.

CAPÍTULO SEGUNDO

**CONSTITUCIÓN Y EXTINCIÓN
DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS
EN MÉXICO**

Antecedentes

Corresponde ahora centrarnos en algunas cuestiones de la práctica cotidiana de los grupos parlamentarios, en otras palabras, como se constituyen los grupos al interior de las Cámaras y así mismo, las vías por las cuales se pueden extinguir.

Las principales fuentes que se utilizarán en el presente apartado serán la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el nuevo Reglamento del Senado publicado en el Diario oficial de la Federación el 4 de junio de 2010⁴⁶⁹ y el recién aprobado Reglamento de la Cámara de Diputados publicado en el Diario oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2010⁴⁷⁰; así como los reglamentos internos y normas de funcionamiento de los grupos parlamentarios de la actual LXI Legislatura del Congreso Mexicano.⁴⁷¹

⁴⁶⁹ Vigente desde el 1° de Septiembre de 2010.

⁴⁷⁰ Vigente desde el 1° de Enero de 2011.

⁴⁷¹ Publicados en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del 6 de octubre de 2009. GPPRI, GPPAN, GPPRD, GPPVEM, GPPT, GPPC y GPPNAL.

La constitución de los grupos parlamentarios incluye un conjunto de actos y requisitos que deben satisfacer las fuerzas políticas que han accedido a una de las dos Cámaras del Congreso de la Unión. Las normas reglamentarias que disponen el proceso y las reglas específicas que deben cumplirse en el proceso de formación de los grupos parlamentarios cumplen con diverso alcance una pluralidad de funciones y se consolidan en el respeto estricto de diversos principios jurídicos.⁴⁷²

La constitución de los grupos parlamentarios la podemos definir como el acto voluntario por el que de manera expresa un grupo de parlamentarios manifiesta su deseo de agruparse formalmente a los órganos competentes de la Cámara (Presidencia, Mesa Directiva, Secretaría General), para formar un grupo parlamentario, toda vez que reúne los requisitos establecidos previamente por la reglamentación correspondiente.

Para el análisis del presente apartado, la Constitución Mexicana en su artículo 70, establece de manera precisa que: "...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..."⁴⁷³

Por su parte, el artículo 26 de la Ley Orgánica del Congreso Mexicano en vigor establece que: "Conforme a lo dispuesto por el artículo 70 constitucional, el grupo parlamentario es el conjunto de diputados, según su

⁴⁷² JAVIER PÉREZ ARROYO y ANTONIO J. PORRAS NADALES, *El Parlamento de Andalucía (Análisis de la Primera Legislatura 1982-1986)*, Tecnos, 1987, p. 91., Los grupos políticos que tras las elecciones acceden a la Cámara no son considerados grupos parlamentarios desde un primer momento. El propio parlamento, mediante sus normas de funcionamiento, impone una serie de requisitos de necesario cumplimiento, sin cuya satisfacción les resulta imposible actuar en la Cámara; estos requisitos cumplen un fin cautelar en un aspecto tan trascendental en la vida parlamentaria como es la formación de los grupos, sujetos colectivos del parlamento. El preceptivo cumplimiento de las citadas condiciones reglamentarias es una perfecta muestra de que el origen jurídico de los grupos parlamentarios se encuentra en la propia Asamblea y su mantenimiento a lo largo de la legislatura depende de que reúna continuamente los requisitos vigentes al tiempo de su constitución.

⁴⁷³ Como fue analizado en capítulos anteriores, dicho artículo fue adicionado a la Constitución Política en 1977 y está vigente desde entonces.

afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara”.

Se desprende de la lectura del artículo que antecede que solamente podrán conformar un grupo parlamentario aquellos legisladores afines ideológicamente, de lo contrario serán considerados como legisladores independientes o sin partido.

Establece el artículo 26 de la Ley Orgánica del Congreso Mexicano que los grupos parlamentarios son el conjunto de diputados que según su filiación de partido político garantizan la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara.

Nos encontramos frente a una definición que sin caer en el abuso de contenido semántico, se aproxima en la revelación de cual es la principal actividad de la institución denominada grupo parlamentario.

Procedemos en consecuencia a desarrollar los apartados más relevantes para la constitución de los grupos parlamentarios en México: La Vinculación Ideológica, la Pertenencia a un Partido Político, el Número de Integrantes y la Voluntad u Obligatoriedad.

Vinculación Ideológica

Al conformarse los Congresos, Asambleas, Parlamentos o Cortes, las distintas corrientes ideológicas en ellos representadas proceden a unirse en sus respectivos grupos parlamentarios, para lo cual, como tendremos oportunidad de analizar más adelante, deberán de cubrir determinados requisitos que establece la Ley Orgánica del Congreso General de México.⁴⁷⁴ Casi la totalidad de reglamentación federal como estatal, por encima de cualquier otro criterio establecen como requisito para la formación de un

⁴⁷⁴ FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 4ta reimpresión, 2000. *El agregado es nuestro.*

grupo parlamentario el de la vinculación ideológica⁴⁷⁵, en otras palabras, que pertenezcan a un mismo partido político o que tengan afinidad ideológica.

En México encontramos una excepción al párrafo anterior en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, que establece en su artículo 78: "Si uno o más Diputados se retira de su Grupo Parlamentario, podrán acreditarse como Grupo Parlamentario diferente a los que se registraron y conformaron la H. Legislatura, pero estarán impedidos a reclamar los apoyos y representación que se otorgan a los Grupos Parlamentarios originales. De igual manera se disminuirán los derechos para un Grupo Parlamentario en proporción al número de Diputados que se retiren del mismo".

De los Congresos Locales, Querétaro es el único Estado de la República Mexicana que ofrece una salida al legislador para no quedarse sin grupo parlamentario, ahora bien, el costo a pagar resultará en la disminución de sus derechos y prerrogativas económica, situación que complica mucho la funcionalidad de las actividades propias de un legislador. La práctica cotidiana en el Congreso Mexicano revela que resulta más conveniente para un parlamentario pertenecer a un grupo parlamentario que ser legislador independiente, toda vez que las oportunidades de participar en el debate político, de allegarse de recursos para trabajar eficazmente, entre otras muchas prerrogativas que como grupo parlamentario constituido se tienen, se vuelven mayores.

Como una segunda excepción, en distinto términos, en el Estado de Baja California y de conformidad con su Ley Orgánica del Poder Legislativo en artículo 77⁴⁷⁶ aquellos diputados que no pertenezcan a un grupo

⁴⁷⁵ El término ideología lo utilizó DESTUTT DE TRACY, en sus *Elements d'idéologie* (1801-1815), para designar la ciencia de las ideas con el fin de distinguirla de la antigua metafísica.

⁴⁷⁶ **ARTICULO 77.-** Los Diputados con igual afiliación de partido, podrán organizarse en grupos parlamentarios para sostener los principios y lineamientos de sus respectivos partidos y para coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo por medio de la orientación de criterios comunes en las discusiones y deliberaciones. *Los Diputados que no deseen o dejen de pertenecer a un grupo parlamentario o no puedan formar un grupo parlamentario por los requisitos establecidos en esta Ley, serán considerados como Diputados no coordinados* debiéndoseles guardar las consideraciones que a los Diputados

parlamentario serán considerados como Diputados No Coordinados. Empero, en este Congreso Local existe la encomienda de apoyar a los mencionados Diputados No Coordinados para desarrollar sus actividades legislativas como si fueran Diputados pertenecientes a un grupo parlamentario, claro está, con las reservas presupuestales correspondientes.

La pertenencia a un partido político

En México, resulta un elemento indispensable para conformar un grupo parlamentario el ser miembro del partido político al que representan. Lo establece así el artículo 70 de la Constitución, así como los artículos 26, 71 y 72 de la Ley Orgánica del Congreso en el caso de Diputados y Senadores respectivamente.⁴⁷⁷

En el caso de México, durante muchos años en el siglo XX, la Cámara de Diputados y de Senadores, en otras palabras, el Poder Legislativo de la Unión, en la práctica cumplía las funciones que el Poder Ejecutivo encomendaba; tradicionalmente la tarea legislativa estuvo subordinada a la gubernativa, de tal suerte que las cuestiones legislativas se encontraban en un segundo plano. En México, si bien no encontramos ningún ordenamiento en dónde se encuentre jurídicamente formalizado el vínculo del grupo parlamentario con el partido político, creemos necesario la existencia de esta unión toda vez que en las Cámaras federales y locales no se permiten la existencia de grupos de parlamentarios sin partido.

coordinados, y apoyándolos en lo individual, conforme a las posibilidades y presupuesto del Congreso del Estado, para que puedan desempeñar sus funciones de representación popular.

⁴⁷⁷ Artículo 70 Constitucional: "...La ley determinará formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido...". Artículo 26 de la Ley Orgánica del Congreso: "...Conforme al artículo 70 constitucional, el grupo parlamentario es el conjunto de diputados, según su afiliación de partidos...". Artículo 71: "Los grupos parlamentarios son las formas de organización que podrán adoptar los senadores con igual afiliación de partido...", complementa el Artículo 72: "Sólo los senadores de la misma afiliación de partido podrán integrar un grupo parlamentario. Ley orgánica del Congreso mexicano, 2000.

La relación entre el grupo parlamentario y el partido político ha cambiado en los últimos años. Han quedado lejanos los tiempos en los que los diputados, considerados individualmente y sujetos en los que se concretaba la representación, eran los ejes de los parlamentos. En la actualidad han sido sustituidos por los partidos políticos y su relación con el grupo, máxime, con el coordinador del grupo parlamentario.

En el caso mexicano, los legisladores están sujetos a nuevos procesos que nos permiten afirmar que se encuentran en una fase de transición que incluye diversos factores, entre otros: se quebró su dependencia con el Poder Ejecutivo, en el caso del partido en el gobierno ya no basta el palomeo del Presidente, como era usual en años anteriores, la labor de los legisladores dependerá cada vez más de las iniciativas propias y de la de los partidos de su pertenencia, al igual que su permanencia en las Cámaras.⁴⁷⁸

La creciente colonización del ámbito social y estatal por los partidos se ha acompañado de un número de trabajos centrados en dichas organizaciones, tanto en su vinculación con la sociedad como con las instituciones. La conversión de los partidos en protagonistas al interior de las Cámaras, han venido a intensificar la complejidad de las relaciones entre éstos y su representación parlamentaria. Como señala LOYOLA DÍAZ: El resultado ha sido la difuminación de los parlamentarios ante el creciente peso que han ido adquiriendo sobre ellos los partidos a través de los grupos parlamentarios.⁴⁷⁹

Las características de la relación entre parlamentarios y partidos políticos en la actualidad han sido explicadas mediante la combinación de diferentes variables, cambiantes en su capacidad explicativa en función de los contextos nacionales.⁴⁸⁰ Si bien ya establecimos lo referente a la dependencia del parlamentario con el partido para ser electo, hoy en día se demanda cada vez más a legisladores especializados para el ejercicio de sus funciones, toda vez que los temas ha tratar así lo requieren, sin olvidar la naturaleza de los

⁴⁷⁸ RAFAEL LOYOLA DIAZ, *Diputados, Grupos y trabajo parlamentario en la Cámara de Diputados*, Porrúa, México, 2000, p. 62.

⁴⁷⁹ *Idem*, p. 63.

⁴⁸⁰ *Ibidem*.

partidos políticos que actúan en el sistema político, quienes ante su nueva realidad en México, han renovado su reglamentación y vida interna a fin de pegarla lo más posible a los fines democráticos.

Es práctica común en México y no creo en el resto de los parlamentos sea la excepción, que los partidos políticos, en su gran mayoría, pretenda imponer sus decisiones a los propios parlamentarios a través de la llamada disciplina de partido, lo que me lleva a pensar que sin haber un mandato imperativo del pueblo sobre los representantes, sí se impone un mandato imperativo de los partidos sobre ellos, con lo cual se corre el riesgo de distorsionar la esencia de las funciones parlamentarias.

Al respecto, en el pasado encontramos en México un caso particular y en el artículo 8 del entonces Reglamento Interno del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, que establecía: "Cuando la magnitud de la decisión lo amerite se procederá mediante el "voto verde" en la cual el coordinador, a nombre del equipo, negociará junto con el Comité Ejecutivo Nacional la decisión, que en éste caso será definitiva e irrevocable para todos los miembros del Grupo. Es causal de sanción económica el proceder sin disciplina cuando se determine el "Voto Verde".⁴⁸¹ La realidad es que en este partido político, la gran mayoría de las decisiones se toman desde la cúpula partidista y dejan poco margen de actuación a sus integrantes, en su mayoría jóvenes con poca experiencia parlamentaria, salvo contados casos.

Independientemente de la tesis que se asuma en la cuestión planteada, y como lo afirma BERLÍN VALENZUELA⁴⁸², lo cierto es que el parlamentario de nuestros tiempos tiene una misión muy delicada, puesto que se ve obligado a conciliar tres grandes compromisos: los que tiene con la Nación, los que tiene con el partido político que lo postuló y los que contrajo con los electores que votaron y por aquellos que no votaron por el.

⁴⁸¹ Reglamento del Partido Verde Ecologista de México para regular las relaciones entre dicho instituto político y los diputados a la LX Legislatura (2006-2009).

⁴⁸² FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA, *Derecho Parlamentario*, op. cit., p. 256.

La dependencia de los parlamentarios de sus partidos ha estado, sin duda, reforzada por la vigencia de la cláusula de no reelección. Si bien no se dispone aún de datos suficientes que permitan establecer el tipo de carreras políticas, así como los efectos que dicha cláusula tiene sobre el desempeño político, podemos suponer que su virtualidad se ha configurado en una variable que ha potenciado el control de los grupos parlamentarios sobre sus diputados, al mismo tiempo que se ha constituido en un factor que ha influido en forma negativa en la responsabilidad de los parlamentarios sobre la calidad de su trabajo.⁴⁸³ Junto a ello, como hemos sostenido, la práctica política durante décadas ha fortalecido los hábitos, sobre todo de algunos, de dependencia de las cúpulas de los partidos.

En el caso mexicano, lo lamentable del asunto es que como ciudadanos no contamos con un instrumento que nos permita remover al legislador de su encargo en caso de que no cumpla con sus promesas de campaña o que (como ocurre hoy en día) acudan a la Cámara a debatir temas secundarios en lugar de legislar sobre las grandes reformas que en materias prioritarias México requiere. Sin embargo, la reelección consecutiva, es uno de los factores que permiten un mayor grado de profesionalización y experiencia en los legisladores. En la medida en que no hay reelección, se constriñe la posibilidad inmediata de que haya líderes expertos que den seguimiento a sus proyectos, programas e iniciativas. Sin lugar a dudas, el que no se contemple la reelección legislativa en México, lo consideramos como una barrera en el camino hacia la democracia plena en nuestro país.⁴⁸⁴

⁴⁸³ LOYOLA DIAZ, *Diputados, Grupos y trabajo parlamentario en la Cámara de Diputados*, Op. Cit, p. 64-65.

⁴⁸⁴ Al respecto, véase, MIGUEL CARBONELL, Hacia un congreso profesional: la no reelección legislativa en México, en GERMÁN PEREZ y ANTONIA MARTINEZ (comps.) *La Cámara de Diputados en México*, México, FLACSO. Porrúa, 2000; ALONSO LUJAMBIO, ¿Para que servirán las reelecciones en México?, *Quórum*, México, Abril de 1993; del mismo autor: La reelección de los legisladores: las ventajas y los dilemas, *Quórum*, México, Enero de 1996; BENITO NACIF, La no reelección legislativa. Disciplina de partido y subordinación al Ejecutivo en la Cámara de Diputados en México, *Diálogo y debate de Cultura Política*, México, año 1, número 2, julio-diciembre de 1997; JOSÉ ANTONIO CRESPO, Reelección Legislativa, *Este país*, México, número 86, mayo de 1998; FERNANDO DWORAK y BENJAMÍN HILL, Reelección parlamentaria. Escenarios y Desafíos, *Voz y Voto*, número 66, agosto de 1998; RICARDO ESPINOZA TOLEDO, La reelección continua de los legisladoras en México, *Diálogo y Debate de Cultura Política*, México, número 14, octubre-diciembre de 2000, entre otros.

Número de Integrantes

En nuestra opinión, el requerir un mínimo de miembros, una pluralidad de individuos encuentra su lógica en el momento mismo de la concepción de la palabra grupo, y que para el presente trabajo, como ya en algún momento se estableció⁴⁸⁵, nos parece adecuado asimilarla a la palabra quórum.⁴⁸⁶

Encontramos en el derecho parlamentario europeo y México no es la excepción, que la práctica totalidad de los ordenamientos parlamentarios actuales, el requisito numérico para conformar un grupo parlamentario es fundamental.

El mínimo en el Congreso Mexicano

Sin olvidar que en México los grupos parlamentarios se regularon desde 1977, comenzaron a operar desde la Legislatura iniciada en 1979 y de conformidad con el artículo 26 y 72 respectivamente de la Ley Orgánica del Congreso en vigor que establece:..."El grupo parlamentario se integra por lo menos con cinco diputados y sólo podrá haber uno por cada partido político nacional que cuente con diputados en la Cámara", y "...los senadores podrán integrar un grupo parlamentario, que estará constituido por un mínimo de cinco senadores..."⁴⁸⁷

⁴⁸⁵ JOSE LUIS GARCÍA GUERRERO, *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1996, pp. 284-286, quien acierta al señalar que el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define el "quórum" como: "El número de individuos necesarios para que un cuerpo deliberante tome ciertos acuerdos" y quien en su obra lo utiliza para referirse al requisito numérico exigido por las Cámaras en orden a reconocer a un grupo parlamentario.

⁴⁸⁶ ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ, *Los grupos parlamentarios*, op. cit., supra nota 33, destaca que: "Un amplio estudio sobre las condiciones numéricas para la formación de grupos parlamentarios en el mundo, se encuentra en: *Parliaments of the World*, op. cit., en las que se detalla la situación de los grupos parlamentarios en más de 80 países".

⁴⁸⁷ LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Cámara de Diputados, México, 2000.

CÁMARA DE DIPUTADOS

Como hemos mencionado el artículo 26 de la Ley Orgánica del Congreso en vigor que establece: "...El grupo parlamentario se integra por lo menos con cinco diputados...". El mínimo en el Congreso Mexicano ha permitido que a través de los últimos años se haya incrementado el número de grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados, ya que en la actual LXI Legislatura (2009-2012) de un espectro de 500 diputados existen 7 grupos parlamentarios.

El fijar un número determinado para poder constituir un grupo parlamentario atiende, en nuestro parecer, a una decisión de índole político, ya que entendemos que está relacionado con que se evite la proliferación de pequeños grupos⁴⁸⁸ que volviera difícil el funcionamiento normal de un Parlamento.

En nuestra opinión, como circunstancia jurídica, resulta acertado el fijar un mínimo numérico para constituir un grupo parlamentario. El simple hecho de calificar para constituirse como grupo conlleva una serie de obligaciones y prerrogativas (como veremos más adelante), económicas, políticas y sociales. La excesiva abundancia de grupos parlamentarios en un recinto parlamentario, como hemos señalado, se interpondría para que las actividades de una Cámara pudieran desarrollarse con prontitud y fluidez.⁴⁸⁹

El permitir a un grupo minoritario de legisladores de un partido político que no tiene la fuerza electoral suficiente como para acceder a las Cámaras de

⁴⁸⁸ En México, durante la LVIII Legislatura del Congreso (2000-2003) y como resultado de una coalición electoral con el Partido de la Revolución Democrática, el Partido de la Sociedad Nacionalista y el Partido Acción Social y el Partido Convergencia Democrática obtuvieron tres, dos y un escaños respectivamente sin llegar a obtener el mínimo numérico para constituirse como grupo parlamentario en la Cámara de Diputados federal.

⁴⁸⁹ El profesor ANTONIO CARRO MARTÍNEZ, *Los grupos parlamentarios*, Revista de las Cortes Generales, No. 17, Madrid, 1989, p. 22, estima que para no dificultar el pluralismo parlamentario se intenta evitar una proliferación de grupos.

manera individual, ha acarreado en México, diversas polémicas y claros ejemplos de corrupción.⁴⁹⁰

Entendemos que una de las finalidades de los grupos parlamentarios es la de dar a conocer, expresar y manifestar la voluntad del partido político al que pertenecen y al cual se encuentran vinculados al interior de la Cámara. Cualquier partido político, alianza o coalición, puede alcanzar dicho objetivo en el momento que obtenga un representante en una Cámara, sin necesariamente conformar un grupo parlamentario.

En México en la las Cámaras federales no se contempla tal posibilidad, sin embargo, nuevamente hacemos referencia a los Congresos Locales en México, en esta ocasión en el Estado de Chiapas, donde encontramos que la Ley Orgánica del Congreso de Chiapas, establece en su artículo 38 que: Las fracciones parlamentarias son las formas de organización que podrán adoptar los diputados estatales con igual filiación de partido para realizar tareas específicas del Congreso; pudiendo quedar constituidas por un solo diputado, cuando un determinado partido político no cuente con mayor representación en el Congreso.

Esta es la única excepción a la regla de la pluralidad de miembros por cuanto a la conformación de un grupo parlamentario en México.

EL SENADO DE LA REPÚBLICA

Por cuanto hace al Senado de la República en México, el reglamento del Congreso Mexicano va más allá que la de los diputados, pues establece el artículo 71 que: "Los grupos parlamentarios son las formas de organización

⁴⁹⁰ No es un tema propio del estudio en cuestión, pero por ilustrar me permito hacer mención que en la LVIII Legislatura (2000-2003) el Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN) accedió a la Cámara de Diputados gracias a una coalición electoral, obteniendo 3 curules cuyos integrantes fueron dos hermanos y una sobrina. Dicho partido político (ahora desaparecido) tiene una investigación judicial en curso por desvío de fondos públicos, los exdiputados están prófugos y cínicamente convirtieron el quehacer político-legislativo en un negocio familiar.

que 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 a orientar y estimular la formación de criterios comunes a las deliberaciones en que participen sus integrantes”⁴⁹¹.

Como señalaba anteriormente, el ordenamiento del Senado es más explícito que el de los Diputados, ya que en el artículo 76 establece: “Los grupos alientan la cohesión de sus miembros para el mejor desempeño y cumplimiento de sus objetivos de representación política”⁴⁹².

Desafortunadamente, la legislación mexicana no ha contemplado la figura jurídica del Grupo Mixto, que en nuestro entender tiene una misión muy clara y que no deja sin grupo a ningún parlamentario que no desee formar parte de partido político alguno. En México, simple y llanamente se convierten en legisladores independientes, situación que resulta por demás absurda e incoherente, toda vez que nuestra Constitución Política no regula (ni existe reglamentación secundaria al respecto) las candidaturas independientes para acceder a un puesto de elección popular.

Ninguno de ambos artículos, el 26 y 72 de la ley Orgánica del Congreso Mexicano han sufrido modificación alguna desde su creación en 1977, en gran medida y por más de 20 años, la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional en las Cámaras no permitía la creación de más de uno o dos grupos parlamentarios.

Conforme los tiempos democráticos en México han avanzado se han ido adecuando las diversas normatividades reguladoras de la vida interna del Congreso. Hasta el momento no existe propuesta alguna que tenga la intención de modificar el mínimo de legisladores para constituir un grupo parlamentario en el Congreso Mexicano.

⁴⁹¹ *Idem*.

⁴⁹² *Ibidem*.

En los Congresos locales de México, los mínimos requeridos para conformar un grupo parlamentario⁴⁹³, son los siguientes: Aguascalientes 2, Baja California 3, Baja California Sur 2, Campeche 2, Coahuila 2, Colima 2, Chiapas 1, Chihuahua 2, Durango 3, Guerrero 3, Michoacán 2, Morelos 2, Oaxaca 2, Sonora 2, Veracruz 2, los Estados de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal no establecen un mínimo numérico en sus respectivas leyes orgánicas o reglamentos internos.

La Voluntad u Obligatoriedad

Como en su momento se ha apuntado, la cuestión central del tema que nos ocupa, se encuentra en averiguar hasta que punto es forzosa la creación de los grupos parlamentarios en las Cámaras de acuerdo a las normas parlamentarias, o como en el caso mexicano es un acto de mera voluntad de los legisladores.

NICOLÁS PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI⁴⁹⁴ considera que de *iure* nadie puede dudar del carácter voluntario de la constitución de los grupos parlamentarios de denominación específica, es decir, que representen a un partido político determinado.

En México la conformación de los grupos parlamentario al interior de las Cámaras es un acto de mera voluntad, es decir, no es obligatorio. Al contrario que en España por ejemplo, el legislador mexicano optó desde el primer momento por el carácter voluntario de la pertenencia a un grupo parlamentario dentro de una Asamblea.

⁴⁹³ Se les denomina en algunos Estados del país: Grupo Legislativo, Fracción Legislativa, Fracción Parlamentaria, para efectos del presente trabajo, todos estos términos se entienden como grupos parlamentarios.

⁴⁹⁴ NICOLÁS PÉREZ SERRANO JÁUREGUI, *Los Grupos Parlamentarios*, op. cit, p. 117.

Por citar otro ejemplo, a diferencia de Italia, donde es obligatoria la pertenencia de los legisladores a un grupo parlamentario, los diputados y senadores mexicanos no están obligados a inscribirse en un grupo parlamentario, y en el caso de hacerlo pueden separarse de él y no integrarse a otro.

La Ley Orgánica del Congreso Mexicano en su artículo 72 nos aclara cualquier duda que pudiera surgir, al establecer que: "Sólo los senadores de la misma afiliación de partido podrán integrar un grupo parlamentario, que estará constituido por un mínimo de cinco senadores. Sólo podrá haber un grupo parlamentario por cada partido político representado en la Cámara".

Resulta muy interesante la redacción del presente artículo. En este primer párrafo del artículo en comento, el legislador mexicano contempló 3 factores fundamentales en el entendimiento de los grupos: 1) misma afiliación de partido, (afinidad ideológica-partidista), 2) podrán (voluntariedad del acto), 3) mínimo de cinco senadores... (Requisito numérico).

Podría argumentarse que la redacción del artículo atiende a la técnica legislativa utilizada, empero, consideramos que atiende a la falta de profundización sobre el tema de la constitucionalización de los grupos parlamentarios. Como tendremos oportunidad de apuntar al final del trabajo, algunas sugerencias se harán para el mejoramiento de la regulación en México sobre la figura de los grupos parlamentarios.

LAS CONDICIONES FORMALES DE CONSTITUCIÓN DE UN GRUPO PARLAMENTARIO

Determinados requisitos deben contemplarse y cumplirse para constituir un grupo parlamentario de acuerdo a las normas mexicanas. Como hemos intentado demostrar, los grupos parlamentarios son parte fundamental de la estructura interna de cualquier asamblea o parlamento. Imaginemos por un

momento como sería la actividad parlamentaria si los parlamentarios no tuvieran una disciplina de agrupación para desarrollar sus actividades como representantes de la Nación.

Hoy en día, en nuestra opinión sería impensable, siempre pensando en aquellas Asambleas con un número alto de parlamentarios, por lo que resulta necesario agruparse.

Como ha quedado asentado, en México es requisito fundamental para organizarse como grupo parlamentario la afinidad ideológica o pertenencia a un mismo partido político, un mínimo numérico, entre otros.

CÁMARA DE DIPUTADOS

En el derecho mexicano, para que un grupo parlamentario de diputados del Congreso federal quede constituido, es necesario que en la primera sesión ordinaria de la Legislatura, cada grupo parlamentario (que pretende constituirse) de conformidad con lo que dispone esta ley, entregará a la Secretaría General diversos documentos, entre los que encontramos:

- Acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en grupo, con especificación del nombre del mismo y lista de sus integrantes;
- Las normas⁴⁹⁵ acordadas por los miembros del grupo para su funcionamiento interno, según dispongan los estatutos del partido político en el que militen.

⁴⁹⁵ Interpretamos la intención del legislador, que sin decirlo expresamente, hace referencia a que los grupos parlamentarios deberán contar con una normatividad interna que a su vez esté relacionada con la documentación básica del partido político (estatutos, normas internas, reglamentos, códigos de ética, etc.).

- Nombre del diputado que haya sido designado como coordinador del grupo parlamentario y los nombres de quienes desempeñen otras actividades directivas.⁴⁹⁶

Así mismo, en la primera sesión de cada período ordinario, cada grupo parlamentario presentará la agenda legislativa que abordará durante el transcurso de éste. Sin embargo, no existe ni se contempla sanción alguna por el incumplimiento a dicha disposición del artículo 26 fracción IV de la ley orgánica del Congreso Mexicano.

Finalmente, el Secretario General deberá publicar en los medios de información internos de la Cámara⁴⁹⁷ los documentos constitutivos de los grupos parlamentarios, y al inicio de cada periodo de sesiones, la agenda legislativa de los temas que cada uno pretenda abordar durante el transcurso de éste, en clara referencia al precepto antes mencionado.

El 30 de marzo de 2006, se adicionó el numeral VI al artículo 26 para quedar de la siguiente manera: “Los grupos parlamentarios con base en la similitud de agendas o en la comunión de sus principios ideológicos, podrán formular acuerdos que se traduzcan en la conformación de mayorías parlamentarias.”⁴⁹⁸

EL SENADO DE LA REPÚBLICA

Ahora bien, en el Senado de la República el trámite es similar al de la Cámara de Diputados, se debe presentar ante la Secretaría General el acta en la que conste la decisión de los miembros en constituirse en grupo parlamentario,

⁴⁹⁶ Hasta hace unos años, la elección del coordinador del grupo parlamentario era una facultad discrecional del presidente del partido político en turno o si se trataba del partido del Presidente de la República, éste realizaba la designación. Sin embargo, desde el año 2000, se ha convertido este tema en uno de alta sensibilidad política, y gracias a ello, en los 3 partidos mayoritarios del país (PRI; PAN; PRD) se elige al coordinador parlamentario a través de una insaculación por parte de los legisladores electos.

⁴⁹⁷ Formalmente se conoce a dicho documento como Gaceta Parlamentaria.

⁴⁹⁸ Diario Oficial de la federación de fecha 30 de Marzo de 2006.

con la lista de miembros y el nombre del grupo; el nombre del coordinador del grupo y un ejemplar de los estatutos o documento normativo equivalente que haya sido aprobado por los miembros integrantes del grupo.

Aunado a lo anterior, el artículo 73 de la Ley Orgánica del Congreso Mexicano, establece que los grupos parlamentarios deberán entregar los documentos a más tardar el 28 de agosto del año de la elección. Acto seguido, el Presidente de la Mesa Directiva deberá formular, en su caso, la declaratoria de constitución de cada grupo parlamentario en la primera sesión ordinaria del pleno.⁴⁹⁹ El grupo parlamentario ejercerá desde aquel momento las funciones previstas por la ley de la materia y las demás que les sean atribuidas por los ordenamientos relacionados con la actividad parlamentaria.

En efecto y México no es la excepción, esta comunicación a la que nos referimos es remitida a la Autoridad en la Cámara (Secretaría General) y por lo regular se les exige que se señale la denominación del grupo, el número de sus integrantes, la firma de todos ellos, la decisión del nombramiento de aquel que fungirá como Portavoz o Coordinador del grupo, aunque: “en ocasiones se pide que el grupo tenga a su frente a un órgano directivo de carácter colegiado”⁵⁰⁰. Así mismo, se debe de publicar en la Gaceta Parlamentaria del Congreso de la Unión.

Parecería que la Asamblea realiza un “*acto parlamentario certificante*”⁵⁰¹ de haber cumplido los requisitos reglamentariamente exigidos para constituir un grupo.⁵⁰² El caso mexicano encuadraría en esta aseveración, ya que como todo trámite que se quiere realizar, si uno cumple con los requisitos y no omite ninguno, obtiene lo que busca.

⁴⁹⁹ En México, por lo regular es la primera sesión pasado el día 1° de Septiembre de cada nueva Legislatura.

⁵⁰⁰ *Idem*.

⁵⁰¹ Como en España así lo ha referido el Letrado Nicolás Pérez-Serrano.

⁵⁰² *Ibidem*. El mismo autor, termina señalando que El sistema varía precisamente en los supuestos en que no se cumple alguno de los requisitos exigidos, bien por que se carezca del número mínimo de miembros, o porque no todos éstos pertenezcan al mismo partido político. En el caso de México, el segundo supuesto es inadmisibles ya que como hemos visto, un requisito indispensable para constituir un grupo parlamentario es el de la pertenencia a un mismo partido político.

Por cuanto a la constitución de los grupos parlamentarios, se ha dicho con acierto que los requisitos y circunstancias podrán variar, pero, la autorización exigida tiene cierta lógica si se piensa que los grupos parlamentarios, además de ser elementos funcionales o instrumentales en la vida de una Asamblea, reflejan unas opciones electorales normalmente circunscritas a determinado número de partidos políticos.⁵⁰³

Lo anterior me lleva a reflexionar el porque no se le permite al electorado votar directamente a quienes deberán de coordinar al grupo parlamentario. Pensemos por un momento en México, y en aquellos países en dónde no existen mecanismos para evaluar el desempeño de los legisladores (reelección legislativa, etc.).

Si bien es nuestro derecho y obligación elegir y votar a quienes habrán de representarnos en el Poder Legislativo por un período de tiempo determinado, ¿porque no nos permiten de igual manera involucrarnos en la elección de quienes habrán de dirigir al grupo de parlamentarios del partido político del cual uno simpatiza?, o quizás en la elección del líder del grupo parlamentario, éste último tema será abordado en el apartado de la estructura y funcionamiento de los grupos.

Podrían acaso debatirme con argumentos tan sólidos como el que la vida interna de una Asamblea es asuntos de los legisladores que la componen, pero si como hemos sostenido y tendremos oportunidad de enfatizar en el capítulo de la naturaleza jurídica de los grupos, éstos son parte del partido político al que representan y de la Cámara de la que forman parte. Luego entonces y bajo este argumento, valdría la pena que los electores pudieran involucrarse en la elección de los dirigentes de los grupos parlamentarios, ya que finalmente, éstos junto con las decisiones del partido político al que representan, desarrollan la política a seguir y en su mayoría definen el sentido de las votaciones en el Congreso.

⁵⁰³ NICOLÁS PÉREZ SERRANO JÁUREGUI, *Los Grupos Parlamentarios*, op. cit., p. 121.

Regresando finalmente al tema de la constitución de los grupos, cualquiera que sea la postura que se adopte, es nuestra tesis sostener que la constitución del grupo parlamentario se verifica en el momento en que se han cumplido con los requisitos establecidos y la autoridad en la Cámara os ha aceptado, validado y declarado su constitución, en nuestra opinión, la publicación en los medios oficiales, es una mera formalidad. No basta con la voluntad de querer constituirse, hay que cumplimentar los requisitos establecidos en ley.

La Extinción de los Grupos Parlamentarios

En México, este es un tema que no ha sido abordado por la literatura parlamentaria ni se contempla en los ordenamientos parlamentarios vigentes. La regla general, y por así entender las intenciones de los legisladores de cada grupo, es que la vida de los grupos parlamentarios es la misma que la de la propia Legislatura de la que forman parte. En otras palabras, nacen y mueren con cada inicio y cierre de sesiones. En el caso mexicano, y atendiendo a esta interpretación, la vida de los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados es de 3 años y en el Senado Mexicano es de 6 años.

Y lo anterior genera muchas dudas, toda vez que podría decirse que los grupos parlamentarios operan como tales, durante los periodos ordinarios -y extraordinarios en su caso- de sesiones plenarias, ya que durante los recesos del Pleno, entra en funciones la Comisión Permanente⁵⁰⁴ del Congreso de la Unión, que está integrada por 37 miembros, 19 diputados y 18 senadores quienes serán nombrados por sus respectivas Cámaras, pero que en estricto sentido no es el grupo parlamentario al completo, sino una parte de éste.⁵⁰⁵

⁵⁰⁴ Para abundar en el tema: ELISUR ARTEAGA NAVA, *Comisión Permanente*, Alegatos, México, UAM, número 21, 1992.

⁵⁰⁵ En España, NICOLÁS PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, *Los grupos...*, op. cit., p 87, afirma que: *Los Grupos parlamentarios se hacen presentes en las Diputaciones Permanentes y enlazan, sin solución de continuidad, una Legislatura con la siguiente.* En postura contraria y con la que coincidimos, GARCÍA GUERRERO, *Democracia Representativa...*, op. cit., p. 327, al afirmar que: *El grupo parlamentario difícilmente puede estar representado en la Diputación Permanente, si ha desaparecido jurídicamente, la representación post mortem no existe.*

Para el derecho mexicano, puesto que nadie ha demostrado lo contrario, los grupos parlamentarios se extinguen al final de la Legislatura, es decir el 31 de Agosto del 3er año de ejercicio de la Legislatura en turno.

Los reglamentos internos de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados, no regulan la extinción de los propios grupos, si acaso nos ayuda, las normas internas del grupo parlamentario de Convergencia Democrática, en su artículo transitorio dos, que establece: "Las presentes normas de organización y funcionamiento entrarán en vigor el día de su entrega a la Secretaría General de la Cámara de Diputados y regirán durante el tiempo de ejercicio de la Legislatura".⁵⁰⁶

Ahora bien, algunas aportaciones de la doctrina al respecto nos ayudarán a comprender un poco más el tema en cuestión.

Se estima que la mayor parte de la doctrina señala que los grupos parlamentarios al ser parte del derecho parlamentario, éste debe regular su vida y su muerte.⁵⁰⁷

Es sabido que sistema parlamentario (gran parte de Europa) y el sistema presidencialista ⁵⁰⁸ (como México) presentan diferencias en cuanto su operatividad y funcionamiento, por lo que vale la pena diferenciar que en un sistema parlamentario está permitido la disolución del propio grupo o

⁵⁰⁶ NORMAS PARA LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA EN LA LIX LEGISLATURA DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNION, publicadas el 6 de Octubre de 2009, LXI Legislatura, México.

⁵⁰⁷ En España, JOSÉ LUIS GARCÍA GUERRERO, *Democracia representativa...*, op. cit., p. 316, ubica la constitución de los grupos en el derecho de partidos, por lo que éste es quien debe regular su extinción. ANTONIO TORRES DEL MORAL, *Los grupos parlamentarios*, op. cit., p. 40-42, ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ, *Los grupos parlamentarios*, op. cit., p. 167-174 y JOSÉ MARÍA MORALES ARROYO, *Los grupos...*, op. cit., p. 187-194, estiman que las formas clásicas de la extinción de los grupos son la autodisolución, pérdida del quórum, fin de la legislatura o disolución de las Cámaras. En Italia, ALESSANDRO PIZZORUSSO, *I gruppi...*, op. cit., p. 47 y ss., añade a las anteriores, la disolución decretada por el partido.

⁵⁰⁸ Un estudio pormenorizado al respecto, en FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA, *Las funciones parlamentarias en regímenes presidenciables y parlamentarios*, *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, Porrúa, México, 1987.

máxime la disolución de las Cortés, lo que conlleva la disolución de los grupos parlamentarios.

En México, no están reglamentadas situaciones como la anterior, que si bien atienden a principios del sistema parlamentario, en México no tienen cabida al día de hoy.

Tanto la extinción como la disolución pueden producirse por causas diversas, algún autor⁵⁰⁹ entiende que la extinción de un órgano se produce cuando este desaparece de la vida jurídica y la disolución implica simplemente la renovación de todos los titulares del órgano. Mas adelante, en el capítulo referente a la naturaleza jurídica de los grupos, tendremos oportunidad de analizar las diversas teorías del órgano y sus componentes jurídicos.

Ahora bien, en nuestra opinión y dando por entendido que el cambio de legislaturas no supone la extinción de las Cámaras, los grupos parlamentarios no corren con la misma suerte, toda vez que si el partido político no refrenda su popularidad o no consigue los votos suficientes para continuar representado en la Cámara, su grupo parlamentario se extinguirá al inicio de la nueva legislatura.

En México, un grupo parlamentario se disuelve al finalizar el mandato de los parlamentarios, es decir, al finalizar la Legislatura.

Por el contrario, un grupo se puede extinguir de igual manera al finalizar la legislatura o quizás si ya no cumple con el requisito numérico de cinco miembros mínimo.

⁵⁰⁹ JOSÉ LUIS GARCÍA GUERRERÒ, *Democracia representativa...*, op. cit., p. 325. Este autor considera que como el grupo es un órgano de la Cámara y como tal participa de su naturaleza, no se extingue entre legislaturas, sino que procede, a una renovación de titulares. A mi juicio, no es del todo exacta esta apreciación, toda vez que cuando inicia una nueva legislatura, se conforma y constituye un nuevo grupo parlamentario, con las mismas siglas si se quiere, pero con diferentes personas a su mando que se nombran conforme a la reglamentación correspondiente.

Como podemos observar de la lectura anterior, las causales de extinción atienden a causas que no están relacionadas con la Cámara en sí, más bien, atienden a factores que se devienen de decisiones al interior del partido político.

En México, no se aplican los supuestos de la extinción de los grupos parlamentarios, en función a que los partidos lo más que pueden hacer es sancionar a los diputados que no cumplen con las normas internas o con la disciplina partidista, ni siquiera en el caso de la remoción del coordinador parlamentario, máxime en la del grupo, toda vez que esta es una facultad exclusiva de los miembros del propio grupo parlamentario.⁵¹⁰

El 10 de Julio de 2003 el Diputado del partido Convergencia Luis Maldonado Villegas presentó una iniciativa que adicionara el numeral 2 del artículo 26 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para que un grupo parlamentario siga siendo tal aunque su número de integrantes se reduzca a menos de cinco.

Dicha iniciativa fue rechazada en votación al interior de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y no pasó al Pleno para su votación, bajo el argumento de que un grupo parlamentario so pena de extinguirse debía mantener el mínimo numérico a que hace referencia la Ley orgánica del Congreso. El expediente se archivó como asunto totalmente concluido el jueves 31 de marzo de 2005.

Se asentó en la Exposición de motivos de dicha propuesta que los partidos políticos tienen un papel fundamental en el funcionamiento del sistema democrático, porque situados como están en la zona intermedia entre el operar concreto del gobierno y quehacer disperso de la sociedad, corresponde a ellos organizar a la sociedad, recoger sus aspiraciones, darles forma, canalizarlas, enriquecerlas y presentadas a consideración del poder político.

⁵¹⁰ Artículo 20 del Reglamento Interno del Grupo Parlamentario del partido Revolucionario Institucional, artículo 47 del Reglamento Interno del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, artículo 23 del Reglamento Interno del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

Si bien los partidos se forman para el acceso al poder público, dejan de tener importantes funciones que desempeñar en el Estado democrático. Los partidos son también instrumentos de fiscalización y de control de la función gubernativa, llamados a mantener una permanente actitud crítica sobre los actos del gobierno.

A los partidos les corresponde, en este caso, no solamente vigilar el comportamiento de las autoridades públicas, sino también analizar en sus departamentos técnicos y especializados los problemas nacionales en todos los campos, a fin de plantear soluciones a las que aplica el gobierno. Los partidos tienen un papel fundamental como legitimadores del sistema político, es decir, los partidos deben promover el establecimiento de procedimientos y de instituciones para garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos y la división de poderes necesaria para lograr la conformación de un sistema democrático.

En congruencia con lo anterior, el artículo 70, párrafo tercero, de la Constitución establece que se determinará la forma y procedimiento 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.

Es importante destacar que en el contenido de la exposición de motivos de la iniciativa de reformas y adiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1977, donde se incorpora al artículo 70 de nuestra Ley Fundamental la figura de los grupos parlamentarios, se establece que la finalidad de la reforma referida es promover una más amplia y diversificada concurrencia en la Cámara de Diputados, de las corrientes de opinión y de las corrientes ideológicas existentes en el país.

De esta manera, el vigente artículo 26 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece la figura de los grupos parlamentarios, determinando que para su integración requerirán por lo menos cinco diputados o senadores.

Esta cifra, ciertamente arbitraria, incorpora un límite mínimo a la pretendida garantía de libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en las Cámaras, cantidad mínima de legisladores que sólo puede ser resultado de la votación obtenida por cada partido político nacional. En otras palabras, para que un partido político pueda conformar un grupo parlamentario deberá contar cuando menos con cinco diputados o senadores, lo que está en relación directa con el número de votos que haya obtenido el partido político de que se trate.

Ahora bien, en la práctica parlamentaria se presenta el problema, en especial para las fuerzas políticas emergentes o minoritarias, de que si, por cualquier razón, uno o varios diputados dejan de pertenecer al grupo parlamentario, reduciendo su número a menos del mínimo requerido para integrarlo, desaparecería como grupo.

Sin embargo, la disminución en el número de integrantes de un grupo parlamentario a menos del mínimo requerido para su conformación, no debe significar la desaparición de dicho grupo parlamentario, pues éste se integró gracias a haber logrado un determinado número de votos en las elecciones, lo que se traduce en la voluntad y respaldo de los de miles, incluso millones de ciudadanos, por lo que la libre expresión de la corriente ideológica que representan los diputados del partido político de que se trate, debe seguir siendo garantizada, tal y como lo dispone el artículo 70, párrafo tercero, de nuestra Constitución.

Los argumentos vertidos por el diputado Maldonado encontraban su lógica en función a que su grupo parlamentario de aquel entonces estaba conformado solamente por 5 diputados y corría el riesgo en cualquier momento de desaparecer. En la pasada LX Legislatura (2006-2009), y gracias a la coalición electoral del año 2006 con el Partido de la Revolución Democrática, el Grupo Parlamentario del Partido Convergencia cuenta con 17 diputados.

CAPÍTULO TERCERO

**ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO
DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS
EN MÉXICO**

Algunas Consideraciones

Con los temas que hasta el momento hemos abordado, y al llegar al tema de la estructura (organización) y funcionamiento de los grupos parlamentarios, nos enfrentamos a un tema que compete a la vida interna de las Cámaras, pues es allí donde convergen y se desarrollan las labores propias de los grupos parlamentarios.

En México, la aproximación al estudio de la organización de los grupos parlamentarios presenta ciertas dificultades derivadas de la falta de publicidad de las normas que, en mayor medida, regulan su formación. La estructura general de los grupos parlamentarios está configurada en los reglamentos internos de los grupos.

Pero acaso, la relevancia de tres grupos parlamentarios en particular merezca una explicación, aunque sea breve. Cada uno de los grupos elegidos ha tenido una significación política particular y han sido protagonistas del desarrollo legislativo de México en los últimos años.

El Partido Revolucionarios Institucional, con ideología de centro, fue el partido en el gobierno por más de 70 años en México y por ende su grupo parlamentario el de mayor fuerza numérica y política desde la inserción de los grupos al ordenamiento del Congreso, si bien no cuentan hoy en día con mayoría absoluta, en las Cámaras, sí mantienen esa mayoría relativa que los ha mantenido en la primer fuerza electoral del país en el ámbito de los legisladores federales. El Partido Acción Nacional, partido con ideología de derecha y que fue por más de 60 años la primer fuerza política opositora en el país, hasta el año 2000, en dónde a pesar de no haber alcanzado la mayoría en el Congreso de la Unión, si obtuvieron el triunfo en la Presidencia de la República, hecho histórico, que dio un giro al ámbito político-nacional del país. Y finalmente, el Partido de la Revolución Democrática, partido con ideología de izquierda que surge en los años de 1988 y 1989, y a escasos 15 años de su fundación ha logrado posicionarse como la tercera fuerza electoral en el país, con muchas posibilidades de incrementar su fuerza política hacia las elecciones presidenciales y federales del 2006⁵¹¹.

Estructura de los Grupos Parlamentarios⁵¹²

El legislador mexicano ha señalado que: “Los grupos parlamentarios son las formas de organización que podrán adoptar los senadores y diputados con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas en el Senado y en la Cámara de Diputados y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo. Además deberán cubrir a orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes.”⁵¹³

⁵¹¹ En las elecciones presidenciales el candidato del PRD a la presidencia Andrés Manuel López Obrador, obtuvo el 2do lugar en la preferencia electoral tan solo por 300 mil votos aproximadamente del candidato triunfador el candidato del PAN Felipe Calderón Hinojosa. Sin embargo, para las elecciones intermedias del 2009, el PRD cayó drásticamente en la intención de voto ciudadano.

⁵¹² Como muy bien han señalado KATZ y MAIR, los estatutos y normas internas de los partidos ofrecen una guía indispensable y fundamental sobre el carácter de un partido determinado, y permiten entrar en el análisis de la concepción del poder organizativo, de la autoridad y de la forma de legitimidad que opera en el propio partido. Cita tomada de MANUEL SÁNCHEZ DE DIOS, *La Disciplina de Partido en los Grupos Parlamentarios*, Revista de las Cortes Generales, Madrid, núm. 39, 1996, p. 201.

⁵¹³ Artículo 71 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2000, *el agregado es nuestro*.

De la lectura anterior, desprendemos que los grupos parlamentarios gozan de plena autonomía para organizarse y darse un reglamento o alguna normatividad similar para que los regule en el ejercicio interno de sus funciones. La autonomía normativa de los grupos se fundamenta en los estatutos de los propios partidos políticos, así como en la autonomía propia que tienen los legisladores para darse sus normas internas sin que nadie las sancione o modifique sino ellos mismos con procedimientos que ellos mismos se imponen.

Por ello que en los reglamentos internos o normas de dirección interna de los grupos parlamentarios en México, solamente encontremos referencias directas a los órganos de dirección del propio grupo, los miembros del grupo, las prerrogativas, derechos y obligaciones que tienen como miembros del grupo, así como los apoyos económicos y las sanciones en caso de no observar las normas como se indica.

Empero, en el año 2010, tanto la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores aprobaron los nuevos reglamentos internos de sus respectivas cámaras para comenzar su vigencia en el 2011 y 2010 respectivamente, situación por demás plausible ya que era necesaria; ahora solo resta observar su aplicación y observancia por parte de los legisladores mexicanos.

Con referencia a los Grupos Parlamentarios, el nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados dedica 8 artículos a establecer los lineamientos generales, que apoyados con los artículos correspondientes de la Ley Orgánica del Congreso, entienden el respeto, autonomía y la libertad de las Normas y Reglamentos Internos de Cada Grupo Parlamentario en el Congreso de la Unión mexicana.

NUEVO REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS (2011)

Transcribimos el articulado referente a los Grupos parlamentarios del nuevo reglamento de la Cámara de Diputados, que como hemos mencionado en

reiteradas ocasiones, debemos estar pendientes para ver su eficacia y aplicación.

CAPÍTULO V

De los Grupos

Artículo 17.

1. Los grupos tendrán independencia operativa y de gestión en los términos previstos en este Reglamento.

Artículo 18.

1. Los grupos tendrán por objeto promover la actuación coordinada de los diputados y diputadas, a efecto de llevar a cabo el ejercicio y el cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y legales establecidas en sus principios, postulados, plataforma electoral y agenda legislativa del partido del que forman parte.

Artículo 19.

1. Los grupos utilizarán los recursos financieros, humanos y materiales que les proporcione la Cámara, sólo para el cumplimiento de sus funciones.

Artículo 20.

1. Los grupos se organizarán de conformidad con los lineamientos que para tal efecto aprueben, en su reglamento interno.

Artículo 21.

1. Los grupos promoverán la equidad de género en los órganos que constituyan en su interior, así como en la integración de las comisiones y comités.

Artículo 22.

1. Los grupos cumplirán con las disposiciones legales, reglamentarias, de transparencia y administrativas vigentes de aplicación en la Cámara, para la verificación de los recursos públicos.

Artículo 23.

1. Los grupos podrán contratar asesoría especializada y personal de confianza, de conformidad con los lineamientos que para tal efecto aprueben, en su reglamento interno. Los pagos de honorarios, prestaciones y pasivo laboral de dicho personal se harán con cargo a las subvenciones de cada Grupo, de acuerdo a lo que establece la Ley.

Artículo 24.

1. En el desarrollo de sus tareas administrativas, los grupos observarán las disposiciones normativas aprobadas por el Pleno.

2. El ejercicio de las prerrogativas, derechos y obligaciones se mantendrá hasta el término de la Legislatura en la que fueron constituidos.

3. La Mesa Directiva hará la declaratoria respectiva cuando un Grupo deje de tener representación en la Cámara.

NUEVO REGLAMENTO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA (2010)

En el caso de la cámara alta en México, la nueva reglamentación dedica 7 artículos, por cuanto a los lineamientos generales y la organización y funcionamiento de los mismos, que al igual que los Diputados, junto con la Ley Orgánica del Congreso, cumplimentan las normas internas de cada grupo parlamentario.

TÍTULO TERCERO
DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

CAPÍTULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 25

1. Los grupos parlamentarios se constituyen, organizan, adoptan estatutos, acreditan requisitos, cumplen obligaciones y ejercen derechos y prerrogativas, en términos de lo establecido en el Capítulo Tercero del Título Tercero de la Ley.
2. Los grupos parlamentarios son autónomos en su organización y funcionamiento internos, conforme a lo dispuesto en este Reglamento y en sus respectivos estatutos. Las controversias al interior de los mismos se solucionan con apego a las disposiciones estatutarias relativas; en su caso, los órganos directivos del Senado están a lo resuelto.
3. Como forma de organización de los senadores, los grupos parlamentarios concurren al funcionamiento de la Junta, del Pleno y de las comisiones y los comités; coadyuvan al mejor desarrollo de los procedimientos legislativos y especiales, y las demás actividades específicas del Senado, así como a la salvaguarda de la disciplina parlamentaria, de acuerdo a las disposiciones legales y de este Reglamento.

Artículo 26

1. Los senadores que al inicio de la legislatura del año de la elección no se integran a un grupo parlamentario deben notificarlo mediante escrito con firma autógrafa dirigido al Presidente, por conducto de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios.

CAPÍTULO SEGUNDO

DE SU ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

Artículo 27

1. En la primera sesión ordinaria del Senado, posterior a la de su instalación en el año de la elección, el Presidente de la Mesa formula, en su caso, declaratoria de la constitución de los grupos parlamentarios e informa al Pleno de aquellos senadores que no forman parte de ningún grupo.
2. No se podrán formar grupos parlamentarios después de haberse formulado la declaratoria correspondiente por parte del Presidente de la Mesa en la primera sesión ordinaria del Senado.

Artículo 28

1. Los grupos parlamentarios que por cualquier causa dejan de tener el mínimo de integrantes que establece la Ley se consideran disueltos para todos los efectos legales y reglamentarios. Para la tramitación administrativa correspondiente disponen de un plazo de hasta treinta días.

Artículo 29

1. Las modificaciones en la titularidad de los cargos directivos al interior de los grupos parlamentarios, son notificadas de manera escrita por el respectivo coordinador a la Presidencia de la Mesa Directiva, dentro de los cinco días hábiles posteriores a su realización, anexando copia del acta o acuerdo respectivo. Los cambios de coordinadores se informan con base en la Ley.
2. Las reformas a los estatutos de los grupos parlamentarios se informan al Presidente dentro de los diez días hábiles posteriores a su aproba-

ción, anexándose copia del acta o acuerdo modificatorio respectivo y un ejemplar del estatuto con las nuevas disposiciones.

3. Las modificaciones referidas en los dos párrafos anteriores entran en vigor al momento en que la Mesa Directiva toma conocimiento de ellas.

Artículo 30

1. Conforme a la Ley, los grupos parlamentarios informan y justifican, ante el órgano de control interno del Senado, el uso y destino de los recursos que se les asignan.
2. Dentro del informe sobre el ejercicio del presupuesto de egresos del Senado, que se rinde a la Auditoría Superior de la Federación, se incluyen las erogaciones de los grupos parlamentarios.

Artículo 31

1. Los estatutos de los grupos parlamentarios deben contener, cuando menos, lo siguiente:

- I. La denominación, la cual se corresponde con la de cada uno de los partidos políticos en los que militan los senadores;
- II. Los derechos y las obligaciones de los integrantes;
- III. Los requisitos para la incorporación de nuevos integrantes;
- IV. La estructura orgánica y las reglas de funcionamiento;
- V. Las formas y los mecanismos para el nombramiento del coordinador y los demás titulares o directivos;
- VI. Las facultades y duración en el cargo del coordinador y demás integrantes del órgano directivo;
- VII. El régimen disciplinario interno;

- VIII. Las reglas para la eficiente, eficaz y honesta administración de los recursos de que disponen, así como para la vigilancia de los mismos;
- IX. La organización y funcionamiento de sus servicios técnicos de apoyo parlamentario y administrativo; y
- X. El procedimiento para la reforma estatutaria.

Algunas de las reglas que determinan el funcionamiento de los grupos parlamentarios aparecen en los estatutos de los partidos políticos, generalmente los principios básicos. En primer lugar, los estatutos de los partidos establecen el marco de relación entre el propio partido y su grupo parlamentario. En los reglamentos internos de los grupos en México encontramos que en todos se hace hincapié en que además de las relaciones internas del Congreso, los miembros de los grupos parlamentarios deberán observar en todo momento los lineamientos y documentos normativos del partido al que pertenecen.

Como establece la normativa del Congreso General de México, los grupos alientan la cohesión de sus miembros para el mejor desempeño y cumplimiento de sus objetivos de representación política.⁵¹⁴ Sin menospreciar las intenciones del legislador o las promesas que se hubieren hecho en campaña, lo cierto es que el diputado o senador tendrá que ceñir gran parte de su actuación y desempeño, dentro del marco normativo interno del propio grupo.

Si bien la autonomía y libertad de los grupos parlamentarios para darse su normatividad interna es absoluta, lo cierto es que gran parte de la reglamentación encuentra su fundamento en los considerados documentos básicos de los propios partidos políticos, como por ejemplo los Estatutos.

Para el estudio de la organización interna de los grupos parlamentarios en México, debemos diferenciar entre dos tipos de órganos, los de gobierno y los

⁵¹⁴ Artículo 76 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2000.

deliberantes. Entre los primeros encontramos al Coordinador del Grupo parlamentario y en entre los segundos, la Asamblea, el Pleno, Coordinaciones y Comisiones de Trabajo, entre otros.

El Coordinador del Grupo Parlamentario

Si podemos hablar de una persona cuya presencia, representación y gestión son fundamentales para el grupo parlamentario, este es, sin lugar a dudas, el coordinador del grupo.

La elección del coordinador del grupo parlamentario resulta determinante para la conformación de acuerdos sólidos y viables entre los diferentes partidos y, por tanto, para el avance de la agenda legislativa nacional de cada partido. No debemos olvidar, que en el caso mexicano, el coordinador del grupo parlamentario tiene amplias facultades⁵¹⁵ que le permiten sin duda centralizar el proceso de toma de decisiones del grupo parlamentario en las Cámaras.

La Ley Orgánica del Congreso de México, en su apartado referente a los diputados, señala que el coordinador expresa la voluntad del grupo parlamentario; promueve los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la mesa directiva de la Cámara. De similar manera, en el Senado de la República, el coordinador del grupo es el representante de éste para todos los efectos.

Como máximo representante del grupo parlamentario, el coordinador ejerce las prerrogativas y derechos que la ley otorga para los grupos y además deberá participar con voz y voto en dos órganos de gobierno de la Cámara: la Junta de Coordinación Política y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

⁵¹⁵ Por ejemplo: el manejo discrecional en ocasiones de los recursos económicos y materiales y administrativos, así como la designación de los vicecoordinadores y principales auxiliares del grupo parlamentario, los cargos en las comisiones de las Cámaras, la distribución de los recursos de las partidas que reciben los grupos. Tienen el poder para asignar las posiciones más importantes en la Legislatura y el control del aparato administrativo de la Cámara.

Por lo regular, el coordinador del grupo parlamentario es quien fija las posturas del grupo en los temas que por su importancia lo ameritan y negocian, cada uno por sus intereses, con los demás coordinadores de grupos.

En la Cámara de Diputados, la Junta de Coordinación Política, de conformidad con la representación de cada grupo parlamentario, es decir, el número de curules que se tengan por grupo, asigna recursos y locales adecuados a cada uno de los miembros integrantes. Adicionalmente a estas asignaciones, se dispone de una subvención mensual para cada grupo parlamentario, integrada por una suma de carácter general y otra variable, en función del número de diputados que los conformen.

En el Senado ocurre lo mismo, solamente que es la Mesa Directiva quien decide, en función de los legisladores integrantes de cada grupo, y a las disponibilidades presupuestarias y materiales, distribuyen recursos y locales a fin de que los parlamentarios cumplan sus fines como representantes de la Nación.⁵¹⁶

En nuestra opinión, en ambas Cámaras, el coordinador del grupo parlamentario debe tener ciertas características y aptitudes para enfrentar el reto de coordinar a sus bancadas. Me refiero en primer término a la capacidad de negociación con los diferentes actores políticos nacionales, pues no olvidemos que ellos representan a su grupo al interior y al exterior del Congreso, por otro lado mantener una comunicación abierta y permanente y ejercer su habilidad de expresión frente a su grupo y demás interlocutores, capacidad de diálogo con su partido y con su grupo para poder ejercer cabalmente sus funciones y cumplir con la agenda legislativa propuesta al principio de la Legislatura.

Sin duda la elección del coordinador del grupo parlamentario ha entrado en una nueva faceta parlamentaria toda vez que su cargo dependerá en muchas

⁵¹⁶ Artículo 74 de la Ley Orgánica del Congreso Mexicano: En el Senado, El coordinador del grupo parlamentario será su representante para todos los efectos...participará con voz y voto en la Junta de Coordinación Política; ejercerá las prerrogativas y derechos que este ordenamiento otorga a los grupos parlamentarios.

ocasiones de su buena relación con los miembros de su grupo y con el líder del partido que representa en el Congreso.⁵¹⁷

La elección del Coordinador del Grupo Parlamentario

A diferencia de lo que sucedía en años anteriores (en los que el Comité Ejecutivo Nacional prácticamente decidía quien era el coordinador parlamentario), las bancadas ahora participan más activamente en el proceso de selección aunque, de cierta manera, aún persista la injerencia del CEN en la elección de los coordinadores, como podremos comprobar a continuación.

En el caso del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (en adelante GPPRI), la titularidad de la Coordinación del grupo es ejercida por quien resulte electo por el Pleno⁵¹⁸ del Grupo Parlamentario –órgano superior del grupo- con base en la convocatoria expedida por el partido político.

En el PRI, en el artículo 95 de los Estatutos del partido está previsto que: (...) Los integrantes de los grupos parlamentarios del partido definirán la estructura y la organización de la Coordinación legislativa y nombrarán al responsable de la misma.⁵¹⁹

⁵¹⁷ A reserva de profundizar el tema de la disciplina parlamentaria más adelante, cabe mencionar una situación inédita que se presentó en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados (2003-2006) al remover a un coordinador de grupo parlamentario. Dicho caso se suscitó en el Partido Revolucionario Institucional cuando quien fungía como coordinadora, la Diputada Elba Esther Gordillo, y además había sido electa por los miembros del grupo al inicio de la Legislatura, perdió la confianza de la mayoría de los miembros del grupo por diversas actuaciones y decisiones unilaterales tomadas y fue removida de su cargo por decisión de los miembros del grupo parlamentario con la aprobación de la dirigencia nacional del partido político.

⁵¹⁸ Artículo 11 del Reglamento Interno del GPPRI en la LXI Legislatura, (octubre 2009): El Pleno del Grupo Parlamentario es el órgano superior de los Diputados....

⁵¹⁹ Estatutos Internos del Partido Revolucionario Institucional, México, 2007.

Por primera vez en la historia en el 2006 el Partido Revolucionario Institucional expidió una Convocatorias⁵²⁰ para la elección de sus coordinadores parlamentarios, a los Diputados del PRI electos por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional, a participar en el proceso de Elección del Coordinador del Grupo Parlamentario del PRI situación inédita pues la tradición, era que el coordinador fuera designado directamente por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, o en algunos casos, que fuera el mismo.

El Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (en adelante GPPAN), no establece ningún mecanismo de elección del coordinador del grupo⁵²¹, pero la experiencia nos demuestra que ésta ha resultado de los acuerdos entre los aspirantes a coordinadores y el Líder nacional del Partido.

En el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (en adelante GPPRD) la decisión de quien fungirá como coordinador⁵²² se da por acuerdo del Pleno del grupo mediante votación universal, libre, secreta y en cédulas.

En el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México (en adelante GPPVEM) la coordinación recae de quien entre la Bancada (máximo órgano del Grupo Parlamentario) y los estatutos del Partido nombre.⁵²³

⁵²⁰ CONVOCATORIA DEL COMITÉ EJECUTIVO NACIONAL DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, CONVOCA A LOS DIPUTADOS DEL PRI ELECTOS POR EL PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA Y DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, A PARTICIPAR EN EL PROCESO DE ELECCIÓN DEL COORDINADOR DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI A LA LX LEGISLATURA.

⁵²¹ Sin embargo, señala como atribuciones y obligaciones las siguientes: Organizar al grupo para su mejor desempeño, encargarse de los asuntos administrativos para lo cuál podrá nombrar un Tesorero, establecer relaciones con los demás coordinadores de la Cámara, Planear las actividades legislativas del grupo, aprobar los viajes al extranjero de los miembros el grupo, presentar un informe semestral de gestión, entre otros. Artículo 14 del Reglamento de las relaciones entre el PAN y los funcionarios públicos de elección. (Octubre 2009).

⁵²² Mismo que podrá ser removido por el Pleno. Artículo 10 fracción I inciso a)

⁵²³ Reglamento del GPPVEM publicado el 6 de Octubre de 2009 en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, artículo 2, párrafo tercero.

En el Grupo Parlamentario del Partido Convergencia (en adelante GPPC), la coordinación del Grupo Parlamentario será ejercida por aquel integrante designado por la Asamblea General, máximo órgano del Grupo Parlamentario.⁵²⁴

Dentro del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo (en adelante GPPT), el Coordinador del Grupo Parlamentario ante la Cámara de Diputados, será designado de conformidad con el artículo 132 de los estatutos del partidos del Trabajo, por la Comisión Ejecutiva Nacional en consulta democrática con el Grupo Parlamentario. El coordinador deberá contar con el voto de cuando menos 66 por ciento de los integrantes del grupo. La votación es libre, secreta y directa o en forma económica su así lo decide el Grupo.⁵²⁵

En el Grupo Parlamentario del Partido Nueva Alianza (en adelante GPPNA) la dirección del grupo Parlamentario recae en un Coordinador que será designado por el Presidente de la Junta Ejecutiva Nacional con la consulta de los Diputados miembros del grupo, de conformidad con los Estatutos de los partidos.⁵²⁶ Aquí valdría la pena conocer el alcance de esa consulta, o como inferimos, la designación del Coordinador se toma en la cúpula del partido político y se les notifica a los integrantes del grupo parlamentario.

Un dato curioso en la Legislatura LIX (2003-2006) y en la LX (2006-2009), es que ninguno de los coordinadores de los grupos parlamentarios, con excepción del GPPRD, fueron electos a través del sistema de representación proporcional, (de listas) y no a través del principio de mayoría, es decir, hacer campaña para ganar el voto ciudadano. Lo que me lleva a reflexionar que independiente de que cada grupo parlamentario tenga sus propios mecanismos de elección del coordinador del grupo, la decisión de quien fungirá como tal sigue siendo tomada desde las altas esferas del partido político correspondiente.

⁵²⁴ Artículo 10 de las Normas para la Organización y Funcionamiento del GPPC en la LXI Legislatura, publicados en la Gaceta parlamentaria de la Cámara de Diputados el 6 de Octubre de 2009.

⁵²⁵ Artículo 8 del Reglamento Interno del GPPT de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados (Octubre de 2009).

⁵²⁶ Artículo 10 del Reglamento interno del GPPNA, México 2009.

He aquí un argumento más de lo que en capítulos anteriores se exponía, del porque sería muy interesante que se permitiera al electorado participar directamente en la elección del coordinador del grupo parlamentario al interior de las Cámaras.

Funciones, atribuciones y obligaciones del Coordinador del Grupo Parlamentario

Como hemos sostenido en el presente capítulo, las funciones del coordinador del grupo parlamentario resultan determinantes para la conformación de acuerdos sólidos y viables entre los diferentes actores del Congreso Mexicano.

Si bien la norma reglamentaria establece que el coordinador del grupo parlamentario expresa la voluntad del grupo y deberá promover los entendimientos necesarios para el buen funcionamiento de su actividad, veamos cuales son los derechos y obligaciones que otorgan los reglamentos internos de cada grupo parlamentario a su coordinador, y quizás nos clarifique un poco más el porque de la importancia y la lucha interna que se presenta hoy en día por resultar elegido coordinador de un grupo parlamentario.

En el GPPRI, las funciones del coordinador, son⁵²⁷:

- Ejercer la representación legal del Grupo Parlamentario.
- Presidir el Pleno del Grupo Parlamentario, Consejo Consultivo y la Conferencia de Directivos de Comité y Comisiones.
- Presentar al Pleno para su aprobación, en su caso, la agenda legislativa del período ordinario.

⁵²⁷ Artículo 23 del Reglamento para el funcionamiento Interno del GPPRI en la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados el 6 de Octubre de 2009.

- Proponer al Pleno la elección de Vicecoordinadores, indicando sus funciones inherentes.
- Designar de entre los Vicecoordinadores electos por el Pleno, a quien tendrá la responsabilidad de administrar los Recursos Financieros, Materiales y Humanos que le sean asignados al Grupo Parlamentario.
- Designar, a nombre del Grupo Parlamentario, a quienes deban representarlos en órganos o funciones de la Cámara, cuya selección no este prevista por otra disposición aplicable.
- Integrar grupos de trabajo conformados por diputados y con el apoyo de personal especializado para realizar estudios relacionados con la función legislativa y para la atención de asuntos específicos.
- Dirigir a través del Vicecoordinador por él designado la gestión administrativa del Grupo Parlamentario con base en principios de honestidad, transparencia, racionalidad y equidad.
- Presentar al Pleno el Informe Anual de Actividades del Grupo Parlamentario, así como, a través del Comité de Transparencia y Rendición de Cuentas, el Dictamen del Informe de la Situación Financiera.
- Designar a los titulares de las diversas Unidades Administrativas cuyo nombramiento no es facultad del Pleno, haciéndolo del conocimiento de éste.
- Aplicar y vigilar el cumplimiento de los acuerdos del Pleno del Grupo Parlamentario.
- Estar en comunicación y coordinación permanente con el Comité Ejecutivo Nacional y los Órganos del Gobierno del Partido.
- Representar al Grupo Parlamentario o delegar dicha responsabilidad ante cualquier instancia Nacional o Internacional.
- Representar al Grupo Parlamentario ante la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados.
- Coordinar la relación con su similar del partido en la Cámara de Senadores.
- Convocar cuando lo estime conveniente, a reuniones de Representantes de Comisiones y Comités.

- Nombrar a los integrantes de las Comisiones de Protocolo que correspondan al Grupo.
- Conducir las negociaciones con los otros Grupos Parlamentarios de la Cámara, en el marco de los acuerdos tomados por el Pleno.
- Promover ante los coordinadores de los demás Grupos Parlamentarios los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados.
- Vigilar que la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, al proponer la integración de las comisiones, así como a sus respectivas mesas directivas, incorpore a los miembros del Grupo parlamentario de acuerdo a la proporción que representa en el pleno, basándose en sus antecedentes, perfil profesional y experiencia legislativa.
- Delegar en los Vicecoordinadores, las atribuciones que estime pertinentes para dinamizar el trabajo del Grupo Parlamentario.
- Proponer al pleno las Normas complementarias que se requieran para el adecuado funcionamiento del Grupo Parlamentario.
- Designar a uno de los Vicecoordinadores que supla sus ausencias temporales.
- Disponer lo conducente a efecto de establecer mecanismos de comunicación interna que permitan mantener informados a los integrantes del Grupo Parlamentario en todo momento, particularmente en los períodos de receso.

En el GPPAN el coordinador general cuenta con atribuciones y responsabilidades, entre las que destacan⁵²⁸:

- Designar a los subcoordinadores, previa consulta con el Presidente Nacional.
- Planear las actividades del grupo sobre la base de una equitativa distribución de las tareas.

⁵²⁸ Artículo 14 del Reglamento de las relaciones entre el Partido Acción Nacional y los funcionarios públicos de elección postulados por el PAN. Publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados el 6 de octubre de 2009.

- Determinar la integración de cuantos grupos de trabajo y direcciones internas sean necesarios para el buen desempeño de sus funciones.
- Administrar bajo su estricta responsabilidad los recursos humanos, económicos y materiales del grupo, contratar y coordinar al personal necesario para el mejor desempeño de las labores legislativas y administrativas y designar a los funcionarios que le auxilien para tales efectos.
- Convocar al grupo para llevar a cabo reuniones ordinarias, extraordinarias y eventos de evaluación.
- Resolver, cuando la urgencia del caso no permita consultar a los miembros del grupo, las acciones que estime necesarias para el cumplimiento de los objetivos del Grupo Parlamentario.
- Mantener comunicación con los coordinadores o representantes de otros partidos, así como con funcionarios públicos, de acuerdo con los criterios generales del Comité Ejecutivo Nacional o del partido.
- Ser el vínculo entre el grupo parlamentario y los diferentes órganos de partido y coordinarse con el presidente del Comité Ejecutivo Nacional, en aquellos asuntos que revistan importancia para la consecución de los objetivos del grupo parlamentario y del partido en general.
- Propiciar un trabajo coordinado entre los grupos parlamentarios del Congreso de la Unión, así como con los diputados locales y con los gobiernos estatales y municipales panistas en los asuntos que lo ameriten.
- Coordinar un programa de comunicación social y de proyección de imagen del grupo parlamentario y designar a los legisladores que representen al grupo en actos y tareas de difusión.
- Ser vocero del grupo ante los medios de comunicación.
- Designar la integración de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, autorizar los viajes al extranjero de los legisladores miembros del grupo; la incorporación de sus miembros a las comisiones legislativas ordinarias y especiales; y el apoyo de los legisladores a los procesos electorales estatales.

- Presentar semestralmente ante el CEN del partido un informe de los resultados de la labor del grupo, que incluirá los estados financieros previamente aprobados por el mismo.
- Abstenerse de ocupar el cargo de presidente o secretario de las comisiones de dictamen legislativo.
- En el GPPRD, las funciones del coordinador o coordinadora son⁵²⁹:
- Las señaladas en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Convocar y conducir las reuniones de la Mesa Directiva del grupo.
- Aplicar y vigilar el cumplimiento de los acuerdos del pleno y de la Mesa Directiva.
- Coordinar, con el auxilio de la Mesa Directiva, las actividades de los diputados y diputadas durante la sesión plenaria de la Cámara.
- Fungir como vínculo del grupo con las y los coordinadores de los otros grupos parlamentarios de la Cámara.
- Estar en coordinación con la Comisión Política Nacional del Partido⁵³⁰
- Fungir como portavoz del grupo parlamentario, con el apoyo del coordinador o coordinador de comunicación social.
- Representar al grupo parlamentario ante cualquier instancia nacional o internacional.
- Presentar un informe de actividades del grupo en la sesión ordinaria del Consejo Nacional del Partido.
- Presentar al término de cada período ordinario de sesiones un informe de actividades al pleno.

En el GPPVEM se las atribuciones y las obligaciones del coordinador del grupo son⁵³¹:

⁵²⁹ Artículo 21 del Reglamento Interno del GPPRD, publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de la LXI Legislatura el 6 de Octubre de 2009.

⁵³⁰ Anteriormente, durante la LX Legislatura, y en el Reglamento anterior del GPPRD el vínculo del coordinador parlamentario era directamente con el Comité Ejecutivo Nacional y ahora cambia, toda vez que el coordinador actual del GPPRD el Diputado Alejandro Encinas ha buscado una sana distancia con el actual Presidente del partido Jesús Ortega.

⁵³¹ Reglamento del GPPVEM en la LXI Legislatura, publicado en la Gaceta parlamentaria de la Cámara de Diputados el 6 de Octubre de 2009, artículo 13.

- Las señaladas en la Ley Orgánica del Congreso general de los Estados Unidos Mexicanos.
- Coordinar las actividades del Grupo y dirigir los aparatos administrativos de apoyo.
- Estar en coordinación con el Comité Ejecutivo Nacional del PVEM.
- Conducir las negociaciones con otros grupos parlamentarios de la Cámara de acuerdo a los intereses del PVEM.
- Aplicar la política de alianzas, con base en los lineamientos aprobados en coordinación con el Comité Ejecutivo Nacional del Partido.
- Elaborar y presentar los proyectos de programa legislativo, presupuesto e informes.
- Coordinar los trabajos del grupo para que reciban apoyo para el desempeño de sus comisiones y comités.
- Representar al Grupo Parlamentario ante cualquier instancia nacional o internacional.
- Designar a los oradores que habrán de intervenir en los debates.
- Coordinar la relación con el Grupo Parlamentario del PVEM en la Cámara de Senadores.
- Nombrar a los representantes del grupo ante comisiones, reuniones, actos y encuentros nacionales e internacionales.
- Convocar a junta previa a las sesiones de la Cámara cuando se estime pertinente;
- Asegurar la aplicación de los acuerdos de la Bancada en el ámbito de su competencia.
- Ser Vocero Oficial del Grupo, únicamente en caso de que no se designe a algún otro.
- Presentar informes anuales de sus actividades al partido y al Grupo Parlamentario.
- Promover y coordinar las labores legislativas y políticas de los Diputados del Grupo con el fin de garantizar su unidad, cohesión, colaboración y apoyo mutuo.
- Promover y coordinar la participación de los Diputados en tareas de atención ciudadana, iniciativas populares y gestaría social.

- Ponderar y, en su caso, aprobar la suscripción de iniciativas legislativas o puntos de acuerdo promovidos por otros Grupos Parlamentarios por parte de los Diputados integrantes del grupo parlamentario.
- Coordinar el trabajo en asuntos especiales que involucren comisiones especiales, grupos de apoyo externos o trabajo de investigación especial.
- Designar al vicecoordinador que habrá de sustituirlo durante sus ausencias.
- Moderar la discusión de la Bancada, así como aplicar y cumplir los acuerdos tomados por la misma.

En el GPPCD, el coordinador parlamentario tiene las siguientes atribuciones:⁵³²

- Representar, para todos los efectos legales, al Grupo Parlamentario de CONVERGENCIA de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Designar, a nombre del Grupo, a quienes deban representarlo en órganos o funciones de la Cámara, cuya designación no esté prevista por otra disposición aplicable.
- Convocar, elaborar el orden del día y presidir la Asamblea General.
- Proponer a la Asamblea general la designación del Vicecoordinador.
- Integrar grupos de diputadas y diputados y personal profesional especializado para la atención de asuntos que las circunstancias requieran, o para realizar estudios específicos.
- Dirigir la gestión administrativa del Grupo Parlamentario.
- Emitir sus disposiciones conforme a las presentes normas el debido funcionamiento del grupo parlamentario y realizar las acciones necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones, así como cumplir

⁵³² Artículo 11 de las Normas para la organización y el funcionamiento del Grupo Parlamentario de Convergencia en la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados el 6 de Octubre de 2009.

lo previsto en los Estatutos del partido, en su carácter de Coordinador.

- Poner a consideración de la Asamblea el programa de trabajo del Grupo Parlamentario antes de cada período ordinario.

El Reglamento Interior del GPPNA, establece⁵³³ que el Coordinador:

- Expresará la voluntad del GPPNA durante la LXI Legislatura.
- Promoverá los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva.
- Participará con voz y voto en la Junta de Coordinación Política.
- Participará con voz y voto en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.
- Comunicará a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados de las modificaciones que ocurran en la integración de su grupo.
- Promoverá reuniones previas las sesiones del Pleno de la Cámara de Diputados, a efectos de enterar a todos sus integrantes de los asuntos a tratar.
- Acordará respecto del sentido del voto en asuntos controvertidos que vayan a ser sometidos a la consideración del Pleno.
- Definirá sobre estrategias de orden y disciplina de los integrantes del GPPNA.
- Proporcionará información de interés para el mejor desempeño del trabajo legislativo.
- Adoptará todo tipo de acuerdos relativos al GPPNA.
- Portavoz del GPPNA.
- Firmar los comunicados oficiales del grupo parlamentario.
- Presentar para su aprobación en el Pleno, los lineamientos y las actividades de la política de Comunicación Social del grupo parlamentario.

⁵³³ Artículo 11 del Reglamento Interno del GPPNA de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados el 6 de Octubre de 2009.

El Reglamento Interno del GPPT establece en su artículo 9, que el Coordinador representará la línea política del partido del Trabajo ante los órganos de Gobierno de la Cámara de Diputados, ante los demás grupos parlamentarios y ante las organizaciones sociales; así mismo, el Coordinador tendrá las siguientes facultades.⁵³⁴

- Planear los trabajos del Grupo Parlamentario sobre la base de una asignación equitativa de tareas, así como el seguimiento para su cabal cumplimiento.
- Proponer a las diputadas y los diputados que ocuparán los espacios en las comisiones, comités y grupos de amistad, en lo cuales el grupo tenga participación.
- Designar entre los integrantes del grupo a quienes deberán formar parte de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.
- Conducir los asuntos financieros y administrativos del Grupo Parlamentario.
- Cumplir, con la representación del GPPT, con las obligaciones legales correspondientes en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales.
- Convocar a sesión permanente del Grupo Parlamentario, cuando la relevancia del tema lo amerite.
- Informar a la Comisión Ejecutiva Nacional del Partido del Trabajo de las decisiones adoptadas en el desarrollo de sus actividades.

Es evidente que las normas internas que estructuran y definen las atribuciones del coordinador parlamentario atienden a la importancia representativa de cada partido político. Es decir, entre más integrantes conforman a un grupo parlamentario, más definidas y cuidadas están las facultades y atribuciones del coordinador parlamentario.⁵³⁵

⁵³⁴ Artículo 17 del Reglamento Interno del GPPT publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados el 6 de Octubre de 2009.

⁵³⁵ Las responsabilidades y atribuciones de los coordinadores del PRI, PAN, PRD son mucho más detalladas que las del PVEM, PC, PNA y PT en dónde encontramos mayores atribuciones unilaterales del coordinador.

La realidad actual de la Cámara de Diputados del Congreso Mexicano, demuestra que el coordinador del grupo parlamentario destaca por su importancia tanto al frente de su grupo como en los órganos de gobierno de la Cámara. En la realidad los coordinadores toman decisiones unilaterales que les son informadas al grupo y como veremos más adelante, entra en juego la disciplina partidista y entonces la relevancia de la función del coordinar se torna más importante.

Cabe resaltar que en los actuales reglamentos internos destaca la responsabilidad administrativa y financiera que asume el Coordinador del Grupo Parlamentario, toda vez que, en el pasado los recursos económicos y materiales (que son abundantes) que reciben cada legislatura, han sido utilizado de manera indebida y a discreción absoluta de algunos cuantos.

La Asamblea o Pleno del Grupo Parlamentario

En el momento en que todos los miembros del grupo parlamentario se reúnen, constituyen la máxima autoridad de éste. Dos funciones muy claras tienen las Asambleas o Plenos de los grupos parlamentarios que quizás valdría la pena separar. Por un lado, son encargados de nombrar, remover a los titulares de los principales puestos del grupo, y por otro lado, al reunirse periódicamente fijan de manera regular las posturas a adoptarse en los temas propios del trabajo legislativo.

El reglamento interno del GPPRI organiza a éste para su funcionamiento en diferentes órganos a saber: Pleno, Coordinación, Vicecoordinadores, Consejo Consultivo, Conferencia de Directivos en Comisiones, Grupos de Trabajo, Coordinación de Asesores Legislativos, Comité de Transparencia y Rendición de Cuentas y un Comité del Fideicomiso para el Fondo de Ahorro.

El Pleno (órgano superior) del GPPRI estará presidida por una Mesa Directiva integrada por un Presidente (que es el Coordinador del grupo o el Vicecoordinador que él designe), Tres Secretarios designados por el

Coordinador y Dos escrutadores habilitados cada sesión. Dicho órgano sesionará siempre y cuando medie la convocatoria del Coordinador del grupo o cuando se tratare de un asunto que fuera respaldado por no menos de 75 diputados. El Pleno sesionará válidamente cuando se encuentren presentes la mitad más uno de sus integrantes en primera convocatoria, y de no darse el supuesto anterior, en una segunda convocatoria, con los miembros que se presenten.⁵³⁶ Excepcionalmente, el Coordinador puede convocar a sesión del Pleno en un período menor a 24 horas, dependiendo la urgencia del asunto a tratar.

De entre las facultades más importantes del Pleno del GPPRI destacamos:

- Elegir y remover al titular de la Coordinación del Grupo Parlamentario, así como recoger y sancionar la renuncia de éste.
- Elegir y remover a propuesta del Coordinador, a los Vicecoordinadores.
- Tomar los acuerdos de asuntos relevantes que deban ser comunicados al Comité Ejecutivo Nacional del partido.
- Aprobar la Agenda Legislativa con base en las obligaciones jurídicas constitucionales; la Plataforma Electoral; las recomendaciones del Comité Ejecutivo Nacional, las solicitudes de los integrantes del GPPRI, y las iniciativas de los integrantes del GPPRI en la Cámara de Senadores.
- Fijar, previa discusión en el Pleno y con la aprobación de las dos terceras partes de los asistentes, el posicionamiento que corresponda sobre los dictámenes de reforma, adición o modificación en materia constitucional.
- Interpretar y reformar sus propias normas internas.
- Elegir y remover, a propuesta del Coordinador, a los Tres Diputados que se integrantes del Comité de Transparencia y Rendición de Cuentas que habrán de dictaminar el Informe sobre la situación financiera que anualmente presente el Coordinador al Pleno.

⁵³⁶ El Capítulo Tercero del Reglamento Interno del GPPRI regula las funciones y atribuciones del grupo.

- Aprobar las Normas complementarias que sean necesarias para el adecuado funcionamiento del GPPRI.
- Interpretar y Reformar el Reglamento Interno.

La normativa del GPPAN señala que los diputados y senadores están vinculados al Comité Ejecutivo Nacional y a su Presidente en los términos de los Estatutos del partido y que además deberán estar en contacto con la organización del partido de la entidad que representen y participar en sus planes de trabajo. La máxima autoridad del Grupo es la Coordinación general, encabezada por el Coordinador del Grupo Parlamentario.

De entre las funciones más relevantes de la Coordinación General se encuentran:

- Designar a los subcoordinadores, previa consulta con la Presidencia Nacional.
- Planear las actividades del grupo sobre la base de una distribución equitativa de las tareas, sometiéndolas a la consideración de sus integrantes, así como dar seguimiento a su cumplimiento.
- Determinar la integración de cuantos grupos de trabajo y de dirección sean necesarios para el desempeño de sus funciones.
- Mantener comunicación con los coordinadores o representantes de otros partidos.
- Ser el vínculo entre el grupo parlamentario y los diferentes órganos de partido y coordinarse con el presidente del Comité Ejecutivo Nacional, en aquellos asuntos que revistan importancia para la consecución de los objetivos del grupo parlamentario y del partido en general.

La normativa del GPPRD establece que para el funcionamiento del grupo, éste se organiza con la siguiente estructura: Pleno del grupo, Mesa Directiva, Coordinaciones de Área, Comisiones de Vigilancia, Comisión jurisdiccional y las comisiones que el Pleno apruebe. Dicho de otro modo, el Pleno es el órgano de análisis, discusión y resolución del grupo, mientras que la Mesa Directiva es el órgano de dirección del grupo en cada reunión del Pleno. Será

la Mesa Directiva quien elija al Coordinador y a los Vicecoordinadores y a un Presidente de Debates de Pleno.

Por su parte como máxima autoridad, el Pleno es considerado el órgano formal de análisis, discusión y resolución del GPPRD y éste sesionará una vez al mes de manera ordinaria a convocatoria de la Mesa Directiva o de manera extraordinaria con cuando menos el 30 por ciento de los diputados del grupo.

Por su parte algunas de las atribuciones del Pleno del GPPRD son:

- Elegir y remover al Coordinador o Coordinadora General y al Vicecoordinador o Vicecoordinadora General mediante el voto universal, libre, secreto y en cédulas.
- Elegir y remover a los integrantes de la Comisión de Vigilancia de la administración interna y transparencia.
- Elegir y remover a las consejeras y consejeros del poder legislativo ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral que corresponde a los grupos parlamentarios del PRD.
- Elegir y remover a los integrantes de la Mesa Directiva del grupo y de todo aquel órgano de apoyo del grupo.
- Analizar, discutir y en su caso aprobar el plan de trabajo anual del grupo y el programa legislativo, la posición del grupo ante las iniciativas de ley, el presupuesto anual del grupo, entre otras.
- Revocar cuando existan causas fundadas, a los asesores que hayan sido seleccionados por concurso de oposición.
- Analizar, discutir y en su caso aprobar el plan de trabajo anual; la agenda legislativa; la posición del grupo ante las iniciativas de ley o decreto presentadas; la política de alianzas del GPPRD, con base en los lineamientos aprobados por el Consejo Nacional y en coordinación con la Comisión Política Nacional; el presupuesto anual del GPPRD; los lineamientos de salarios, tabuladores, funciones, capacitación, distribución y horarios del personal; el dictamen de la Comisión de Administración Interna; las cuotas extraordinarias del GPPRD para la

atención de un problema urgente; el nombramiento o remoción del secretario o secretaria de Administración y Finanzas.

El GPPVEM establece que la Bancada del PVEM es el órgano máximo de análisis, discusión y resolución. La Bancada será conducida por el Coordinador del GPPVEM. De entre sus atribuciones destacan:⁵³⁷

Analizar, discutir y en su caso aprobar:

- El plan de trabajo de cada periodo de sesiones del GPPVEM de conformidad con la Agenda Legislativa y del trabajo en comisiones.
- Aprobar, a propuesta del Coordinador del GPPVEM, la posición del Grupo ante las Iniciativas de ley o de decreto presentadas a la Cámara de Diputados por el Ejecutivo, otros Grupos Parlamentarios, Legisladores y Legislaturas Locales.
- Los lineamientos de las funciones, capacitación, distribución y horarios del personal del GPPVEM.
- El GPPC cuenta para su funcionamiento con una Asamblea General, que entre sus muchas atribuciones destacan⁵³⁸:
- Fijar la posición para votar las iniciativas de ley a presentar a nombre del GPPC, o las que presenten el Presidente de la República, Senadores y Diputados y las Legislaturas de los Estados.
- Aprobar el presupuesto anual del grupo en la Cámara.
- Elegir a sus representantes ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.
- Fijar la posición del Grupo respecto a propuestas de puntos de acuerdo, excitativas, y pronunciamientos que se considere proponer.
- Elegir al Coordinador del Grupo Parlamentario.
- Elegir y remover a los miembros de las Juntas directivas y los integrantes de las Comisiones y los Comités legislativos.

⁵³⁷ Artículo 9 del Reglamento del GPPVEM, México, 2009.

⁵³⁸ Artículo 8 de las Normas Internas del GPPC en la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados (Octubre de 2009).

- Coordinar la labor legislativa en congruencia con los documentos básico del partido político.

Por su parte, el GPPNA cuenta para su funcionamiento con una Asamblea General, que es el órgano superior del Grupo Parlamentario y que se constituye para todos los integrantes.⁵³⁹ Sin señalar cuales son sus atribuciones, se establece que la Asamblea General estará presidida por una Mesa Directiva integrada por el Coordinador del grupo Parlamentario y en su ausencia el Vicecoordinador y un Secretario.

Finalmente, en el GPPT, la Coordinación General es la representante máxima del Grupo Parlamentario y como se ha constatado en el apartado anterior, se describen las atribuciones del Coordinador del GPPT.

Como podemos observar en los distintos reglamentos de los grupos, las similitudes por cuanto a la organización son muy similares entre sí. Cada grupo cuenta con un órgano superior, que bien puede ser el Pleno, una Asamblea General, Bancada o Mesa Directiva, que será el punto de reunión en donde se pondrán de acuerdo los miembros del grupo. Imaginemos los grupos numerosos en donde sobrepasan los 80 o 90 legisladores por grupo, sería materialmente imposible coordinar a todos si no se contara con órganos de control y de dirección para llevar las labores legislativas por buen camino.

Por otro lado, los grupos parlamentarios mal llamados “pequeños”⁵⁴⁰, pues prácticamente el poder se concentra en el coordinador parlamentario, quien deberá estar en permanente contacto y acuerdo con los directivos del partido político al que representan.

Finalmente, en un plano general, el coordinador del grupo juega un papel muy importante al ser el representante para todos los efectos del grupo. Apoyado por un grupo de legisladores conforman lo que se conoce como la

⁵³⁹ Artículo del Reglamento Interno del GPPNA, México, 2007.

⁵⁴⁰ Nos referimos a aquellos Grupos Parlamentarios cuya integración no pasa de 17 miembros, que en el caso mexicano y en la actual LXI Legislatura (2009-2012) son 4 de 7.

“cúpula del grupo” mismos que ocupan los puestos directivos de éste y tienen acceso a mayores prestaciones tanto económicas como de recursos humanos. En atención a la verdad, el ser coordinador parlamentario en México, representa un puesto político de poder, muchos recursos económicos, administrativos y materiales y estoy convencido representa un puesto táctico en las aspiraciones políticas y personales de aquel que resulta elegido como Coordinador.

En el caso mexicano estamos convencidos que la tarea de coordinar a un grupo parlamentario si bien no se presenta fácil, si que tiene su recompensa en términos políticos. Por mencionar un ejemplo reciente, el actual Presidente de la República, el Licenciado Felipe Calderón Hinojosa, coordinó en su momento a su grupo parlamentario, lo que le permitió darse a conocer y presentar una carta de presentación sólida en las elecciones del año 2006.

Derechos y Obligaciones de los miembros del Grupo Parlamentario

Como hemos señalado anteriormente, los nuevos reglamentos de la Cámara de Diputados y de Senadores, aprobados en el 2010, establecen algunos derechos y obligaciones de los legisladores, que aplican de manera general para todos los parlamentarios mexicanos; aunados a ello, cada grupo parlamentario establece en sus normas internas diversas obligaciones y derechos de sus integrantes.

CAPÍTULO III

De los Diputados y las Diputadas

Artículo 5.

1. Los diputados y diputadas tendrán los mismos derechos y obligaciones, sin importar su filiación política o sistema de elección.

2. Los diputados y diputadas no gozarán de remuneración adicional por el desempeño de sus tareas, comisiones o cualquier otra responsabilidad derivada de su cargo.

Sección Primera

Derechos de Diputados y Diputadas

Artículo 6.

1. Serán derechos de los diputados y diputadas:

- I. Iniciar leyes, decretos y presentar proposiciones ante la Cámara;
- II. Asistir con voz y voto a las sesiones del Pleno;
- III. Integrar las comisiones y los comités, participar en sus trabajos, así como en la formulación de sus dictámenes y recomendaciones.
- IV. Hacer uso de la tribuna cuando el Presidente así lo autorice en los tiempos establecidos en este Reglamento. En sus intervenciones podrá hacer las manifestaciones que considere pertinentes.
- V. Asistir, con voz pero sin voto, a reuniones de comisiones o comités de las que no forme parte;
- VI. Percibir una dieta, que será igual para todos, y que les permita desempeñar con eficacia y dignidad el cargo;
- VII. Ser electo y elegir a los legisladores que integrarán a los órganos constituidos de acuerdo a la Ley;
- VIII. Solicitar cualquier información a los Poderes de la Unión o cualquier otra instancia federal;
- IX. Tener asesoría y personal de apoyo que coadyuven al desarrollo de su cargo;
- X. Participar en los debates, votaciones y cualquier otro proceso parlamentario para el que se encuentre facultado;
- XI. Formar parte de un Grupo o separarse de él, de acuerdo a sus ordenamientos;
- XII. Contar con una acreditación de su cargo vigente durante el tiempo del ejercicio;

- XIII. Tener acceso a todos los documentos y medios de información disponibles en la Cámara;
- XIV. Recibir orientación, solicitar información y asesoría de los órganos técnicos, administrativos, parlamentarios y de investigación de la Cámara;
- XV. Solicitar licencia al ejercicio de su cargo;
- XVI. Ser elegida o elegido para participar en los Grupos de Amistad, reuniones interparlamentarias, organismos internacionales parlamentarios, foros, reuniones y ceremonias;
- XVII. Obtener apoyo institucional para mantener un vínculo con sus representados, y
- XVIII. Las demás previstas en este Reglamento.

Sección Segunda

Prerrogativas de Diputados y Diputadas

Artículo 7.

1. Los diputados y diputadas tendrán las siguientes prerrogativas:
 - I. Contar con los recursos humanos, materiales y financieros que les permitan desempeñar con eficacia y dignidad su cargo, y
 - II. Disponer de los servicios de comunicación, telemáticos y demás servicios con que cuente la Cámara inherentes para el desarrollo de su función.
2. La satisfacción de las solicitudes de los diputados y diputadas, con base en las prerrogativas enunciadas, estará sujeta a las limitaciones legales y a las disponibilidades de los recursos presupuestarios, financieros, administrativos y humanos de la Cámara.

Sección Tercera

Obligaciones de los Diputados y Diputadas

Artículo 8.

1. Serán obligaciones de los diputados y diputadas:

- I. Rendir protesta y tomar posesión de su cargo;
- II. Asistir puntualmente a las convocatorias a sesiones y reuniones, del Pleno, de los órganos directivos, comisiones o comités a los que pertenezca;
- III. Acatar los acuerdos del Pleno, de los órganos directivos, comisiones y comités;
- IV. Dirigirse con respeto y cortesía a los demás diputados, diputadas e invitados, con apego a la normatividad parlamentaria;
- V. Participar en todas las actividades inherentes a su cargo, dentro y fuera del Recinto, con el decoro y dignidad que corresponden a su investidura;
- VI. Informar de los asuntos en los que tengan intereses o puedan obtener beneficios personales y excusarse de participar en la promoción, gestión, recomendación y discusión de los mismos;
- VII. Abstenerse de realizar actos que sean incompatibles con la función que desempeñan, así como ostentarse con el carácter de legislador en toda clase de asuntos o negocios privados;
- VIII. Guardar reserva de todo lo que se trate y resuelva en las sesiones secretas, así como de la información a la que tenga acceso y que, conforme a lo dispuesto por las leyes respectivas, sea reservada o confidencial;
- IX. Tratar con respeto y profesionalismo al personal que preste sus servicios a la Cámara, en apego a las condiciones de trabajo;
- X. Ejercer el voto, salvo que exista excusa;

- XI. Evitar intervenir como actor, representante legal, mandatario o patrón, en juicios de cualquier índole, en los que el patrimonio del Estado esté en riesgo;
- XII. Presentar la declaración de situación patrimonial y de modificación a la misma;
- XIII. Renunciar a obtener, por la realización de actividades inherentes a su cargo o su impacto, beneficios económicos o en especie para:
 - a) Sí, su cónyuge, concubina o concubino;
 - b) Parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado;
 - c) Terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales, de negocios, o
 - d) Socios o empresas de las que el diputado o diputada formen o hayan formado parte.
- XIV. Adecuar todas sus conductas a los ordenamientos respectivos y evitar que los recursos económicos, humanos, materiales y telemáticos, de que disponga para el ejercicio de su cargo, se destinen a otros fines;
- XV. Mantener un vínculo permanente con sus representados, a través de una oficina de enlace legislativo en el distrito o circunscripción para el que haya sido electo;
- XVI. Presentar un Informe anual sobre el desempeño de sus labores, ante los ciudadanos de su distrito o circunscripción, del cual deberá enviar una copia a la Conferencia, para su publicación en la Gaceta;
- XVII. Permitir la libre discusión y decisión parlamentaria en las sesiones, así como en las reuniones;
- XVIII. Retirar cualquier expresión material que haya utilizado para su intervención en el Pleno, una vez que ésta haya concluido;
- XIX. Acatar las sanciones que establece este Reglamento y otros ordenamientos aplicables, y

XX. Las demás previstas en este Reglamento.

2. Para los efectos de la fracción VI, la Mesa Directiva deberá llevar y mantener actualizado un registro de los asuntos que estará vigente durante toda la Legislatura.

Por cuanto a los Senadores de la República, el Nuevo Reglamento vigente desde el 1° de Septiembre de 2010, señala:

CAPÍTULO SEGUNDO **DE LOS DERECHOS Y LAS OBLIGACIONES**

Artículo 8

1. Son derechos de los senadores:

- I. Presentar iniciativas de ley o de decreto ante la Cámara de Diputados, el Senado o la Comisión Permanente del Congreso de la Unión;
- II. Presentar proposiciones ante el Senado o la Comisión Permanente;
- III. Participar en las sesiones, reuniones, debates, discusiones, votaciones y cualquier otro evento o reunión para los que están facultados, que se realizan en el Pleno, las Comisiones, los Comités y los demás órganos del Senado; así como presentar excitativas, mociones, solicitudes, propuestas y votos particulares;
- IV. Formar parte de un grupo parlamentario;
- V. Elegir y ser electos para integrar los órganos del Senado o la Comisión Permanente, así como de aquellos otros establecidos conforme a la Constitución y las leyes;
- VI. Ser electos o designados para participar en delegaciones, foros, consultas, reuniones y ceremonias de carácter oficial, en el país o en el extranjero;

- VII. Solicitar, por sí mismos o por conducto del órgano legislativo competente, a las autoridades y entidades de orden público, la información necesaria para el adecuado desarrollo de la función legislativa;
- VIII. Solicitar y recibir información de las instancias administrativas, parlamentarias y de investigación del Senado;
- IX. Solicitar a la Mesa el apoyo en materia de comunicación social, conforme a la disponibilidad presupuestal, para la difusión de sus actividades oficiales de carácter legislativo;
- X. Promover ante las instancias competentes la atención de peticiones y solicitudes de gestiones que se les formulan de acuerdo a la representación que ostentan;
- XI. Contar con una identificación oficial que acredite el cargo;
- XII. Disponer de los recursos económicos, humanos, materiales, tecnológicos y de información que les sean asignados conforme a la disponibilidad presupuestal para desempeñar con dignidad y eficiencia su cargo;
- XIII. Solicitar y, en su caso, obtener licencia cuando así lo requiera, para separarse temporalmente del ejercicio de su cargo; y
- XIV. Los demás que establezcan la Constitución y las leyes.

3. En términos del artículo 4o. de la Constitución, las senadoras y los senadores participan en la integración de los órganos del Senado bajo el principio de igualdad. Al efecto, los órganos responsables y los grupos parlamentarios cuidan que las propuestas para la integración de las instancias de trabajo legislativo y parlamentario reflejen, en la medida de lo posible, la proporcionalidad de género en la composición del Senado, además de la representatividad de los grupos parlamentarios.

Artículo 9

1. Los senadores reciben periódicamente la dieta que se aprueba en el presupuesto correspondiente. Dicha dieta y las demás prestaciones a que tengan derecho son iguales para todos los senadores.
2. Conforme a la disponibilidad presupuestal y a los acuerdos de los órganos competentes, todos los senadores pueden recibir recursos adicionales para servicios de asesoría, gestoría u otros inherentes a sus funciones. En su caso, dichos recursos serán proporcionados en igualdad de condiciones.

Artículo 10

1. Son obligaciones de los senadores:

- I. Desempeñar el cargo con apego a la Constitución, la Ley, este Reglamento y demás disposiciones aplicables y participar en todas las actividades inherentes al mismo, con la dignidad y responsabilidad que corresponden a su investidura;
- II. Asistir puntualmente a las sesiones y reuniones del Pleno, de los órganos directivos a que se les convoca, de las comisiones o comités de los que forman parte, y permanecer en ellas hasta su conclusión; así como participar en las votaciones;
- III. Desempeñar las funciones y realizar las actividades para las cuales son designados o electos por los órganos del Senado;
- IV. Cuidar que los recursos de que disponen para el ejercicio de su cargo se destinen a los fines para los que son asignados;
- V. Conducirse con respeto con los demás legisladores, así como con el personal que presta sus servicios al Senado y con las personas que participan o concurren a las sesiones y reuniones de los órganos del Congreso de la Unión;
- VI. Abstenerse de realizar actos incompatibles con las funciones que desempeñan, así como de hacer valer su condición de legisladores en beneficio propio;
- VII. Informar al órgano camaral que corresponda de los asuntos competencia del Senado en los que tengan interés económico o beneficio

personal y excusarse de participar en las gestiones, los trámites y los procedimientos relativos;

- VIII. Presentar en tiempo y forma las declaraciones e informes que establecen las normas aplicables o que deben rendir con motivo del desempeño de sus funciones o encomiendas;
- IX. Abstenerse de revelar cualquier información reservada o confidencial a la que tengan acceso en el desempeño de sus funciones, conforme a lo dispuesto por las normas en materias de transparencia y acceso a la información pública así como de seguridad nacional. El o los senadores que incumplan con esta obligación serán responsables en términos de lo dispuesto por el artículo 21 de este Reglamento; y
- X. Las demás que establecen la Constitución y las leyes.

Por otro lado, aunado a las precisiones anteriores, cada Grupo Parlamentario adiciona diversas obligaciones y prerrogativas, a saber:

Los diputados y senadores del GPPRI están obligados a defender los principios y postulados, así como la plataforma electoral que presentaron durante la campaña electoral⁵⁴¹, así mismo, asistir, permanecer y participar en las reuniones del grupo parlamentario y las sesiones plenarias de la Cámara, ejercer con lealtad, esmero, puntualidad y eficiencia, los cargos internos del grupo, impulsar el ideario político del partido, servir, representar y defender objetivamente los intereses de la ciudadanía que los eligió, llevar a cabo en su labor legislativa las acciones necesarias para la defensa de la agenda legislativa.⁵⁴²

Así mismo, de conformidad con el artículo 6 del Reglamento Interno del GPPRI, sus miembros cuentan, entre otros, con los siguientes derechos:

⁵⁴¹ Estatutos del Partido Revolucionario Institucional, Diciembre de 2001.

⁵⁴² Normas para el funcionamiento interno del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, artículo 7.

- Asistir e intervenir en todas las reuniones del Grupo Parlamentario y participar con voz y voto en las deliberaciones, resoluciones y acuerdos.
- Sugerir temas específicos para su análisis y discusión en las reuniones del Pleno del grupo Parlamentario.
- Proponer de entre los diputados a quienes puedan ocupar cargos dentro del propio Grupo, a excepción de aquellos cuyo nombramiento sea facultad del Coordinador.
- Ser electo o designado, según sea el caso, para ocupar cualquier cargo o tarea de representación del Grupo Parlamentario o de la Cámara.
- Elaborar iniciativas, proposiciones con punto de acuerdo, excitativas, posicionamientos y votos particulares, así como impulsar su análisis, discusión y aprobación en las comisiones legislativas y en el Pleno de la Cámara.
- Realizar labores de gestaría ante cualquier autoridad, dependencia y organismo público y atender a los ciudadanos y a las organizaciones sociales.
- Participar en tareas del Partido relacionadas con la actividad parlamentaria.
- Por otro lado, el artículo 7 del propio Reglamento Interno del GPPRI, establece las obligaciones de sus integrantes, que entre otros, son:
- Asistir, permanecer y participar en las reuniones del Grupo Parlamentario y las sesiones plenarias de la Cámara, así como en las comisiones y demás órganos a los que se les convoque.
- Ejercer con lealtad, esmero, puntualidad y eficacia, los cargos internos del Grupo Parlamentario.
- Comunicar previamente a alguno de los Vicecoordinadores del Grupo Parlamentario su solicitud para ausentarse en forma definitiva del salón de sesiones.
- Impulsar el ideario político del Partido en el ejercicio de sus funciones legislativas.
- Impulsar y defender la plataforma electoral, la agenda legislativa y los acuerdos que se tomen al interior del grupo parlamentario.

- Servir, representar y defender con fidelidad, diligencia, imparcialidad, objetividad, constancia y honradez los intereses de la población que los eligió.⁵⁴³
- Realizar al término de cada período un informe de actividades al partido y anualmente un acto público de informe de actividades ante sus representados.
- Presentar un plan de trabajo a desarrollar durante los períodos de receso del Congreso y realizar giras de trabajo en su distrito o circunscripción.
- Asistir y permanecer y participar en las sesiones de la Cámara y del Congreso general, así como las reuniones de comisiones y comités de que forman parte.
- Cubrir las cuotas y otras aportaciones que a favor del Partido acuerde el Pleno con base en los Estatutos y reglamentos respectivos.
- Propiciar que la imagen pública del grupo parlamentario y sus integrantes sea positiva y prestigie la función cameral y de Partido, mostrando conductas y actitudes democráticas, actuando con honestidad, transparencia y compromiso con las demandas sociales.
- No hacer uso para fines personales, a favor de organizaciones de cualquier tipo o de particulares de los recursos materiales o humanos destinados por el grupo parlamentario para el desempeño de sus labores legislativas.

Estas obligaciones se complementan cuando el reglamento añade que: los Legisladores del Grupo parlamentario deberán abstenerse de recibir cualquier tipo de apoyo que pudiera comprometer su participación y/o sentido de su voto.⁵⁴⁴

⁵⁴³ En la realidad este punto se contrapone cuando un diputado o senador obedece a la disciplina partidista y quizás vota algún acuerdo que lesiona los intereses de sus representados.

⁵⁴⁴ Artículo 8 del Reglamento para el funcionamiento interno del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados.

El GPPAN señala que sus miembros tendrán diversas atribuciones, entre las cuales destacan⁵⁴⁵:

- Formar parte de los grupos de trabajo internos y participar en las discusiones y decisiones del grupo.
- Recibir información oportuna que les permita contar con los elementos de juicio necesarios para el mejor desempeño de sus funciones.
- Conocer semestralmente por conducto de la comisión de vigilancia, la información sobre el estado que guarda la tesorería y los estados financieros del grupo.
- Recibir asesoría especializada para el desempeño de su labor legislativa, según la capacidad del grupo y conforme a su propio presupuesto.
- recibir apoyos para la comunicación y difusión hacia la comunidad de su propia actividad parlamentaria y la de grupo.
- Participar en programas de formación y capacitación que los mantengan actualizados en el ejercicio de su función.
- En el rubro de las obligaciones, el GPPAN dispone⁵⁴⁶:
- Conocer la función parlamentaria y capacitarse continuamente para cumplir su responsabilidad de legislador.
- Asistir puntualmente a las reuniones a las que sean convocados por la coordinación del grupo, por la Cámara, y sus comisiones.
- Respetar el procedimiento interno establecido por el GPPAN para la toma de decisiones.
- Conducirse con respeto hacia las personas, las instituciones y en particular hacia los colaboradores del grupo, funcionarios de la Cámara, así como con tolerancia hacia las demás expresiones de pensamiento humano.
- Contribuir al mantenimiento de un clima de camaradería, armonía y amistad dentro del grupo parlamentario.

⁵⁴⁵ Reglamento de las relaciones entre el Partido Acción Nacional y los funcionarios públicos de elección postulados por el PAN, 2009, Artículo 17.

⁵⁴⁶ Reglamento de las relaciones entre el Partido Acción Nacional y los funcionarios públicos de elección postulados por el PAN, 2009 Artículo 18.

- Rendir un informe anual ante su comunidad acerca de su actividad legislativa.
- Efectuar el pago de cuotas al partido.

Los integrantes del GPPRD tienen derechos y obligaciones que deben cumplir de acuerdo con el Reglamento Interno del grupo, así mismo en su calidad de miembros del partido, deben observar de igual manera los lineamientos generales de la institución política. Es necesario recordar que en este partido existen diputados que sí forman parte del grupo parlamentario pero que no están afiliados al partido, como señalamos anteriormente, estos fueron candidatos externos cobijados bajo las siglas del partido.

Algunos de los derechos de los parlamentarios del GPPRD son: 1) formar parte en las comisiones y comités de la Cámara, 2) participar en los debates de la Cámara, 3) participar en las decisiones del grupo, 4) votar y ser votado en las elecciones del Pleno del grupo, 5) representar al grupo en la República como en el extranjero, 6) contar con apoyos administrativos para el ejercicio de sus funciones y 7) proponer iniciativas políticas y legislativas para ser adoptadas por el grupo.⁵⁴⁷

Este último derecho, el de que un legislador quiera presentar una iniciativa de ley y que ésta a su vez sea adoptada por el grupo es un claro ejemplo del dominio del grupo sobre el parlamentario individual. La Constitución Mexicana en su artículo 71 establece que: “El derecho de iniciar leyes o decretos compete a I. ..., II. A los diputados y senadores del Congreso de la Unión...”⁵⁴⁸. Si bien en ningún momento establece que serán los grupos parlamentarios, la realidad de la actividad y costumbre parlamentaria nos indica que cualquier iniciativa o decreto de ley siempre es presentado en nombre del grupo parlamentario al que pertenece el legislador que redacta el documento. Siempre queda la excepción de aquellos legisladores independientes que en mucha menor proporción presentan alguna iniciativa de ley de vez en cuando.

⁵⁴⁷ Reglamento Interno del PRD en la Cámara de Diputados 2009. Artículo 5.

⁵⁴⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*

Encontramos así, obligaciones para lo miembros del GPPRD que destacan como: 1) servir, representar y defender con fidelidad, diligencia, imparcialidad, objetividad, constancia y honradez los intereses de la población que los eligió, 2) consultar a la población sobre todos aquellos asuntos que puedan afectar utilizando los medios de comunicación, asambleas, foros, 3) realizar un acto público anual de informe de actividades, 4) asistir, permanecer y participar en las sesiones de la Cámara y del Congreso General, así como a las reuniones de las comisiones y comités de que formen parte. 5) contar con la autorización del coordinador del grupo para ausentarse de las sesiones de la Cámara.⁵⁴⁹ 6) no hacer uso de su investidura para ejercer o promover influencia ilegítima sobre autoridades o servidores públicos, eludir la justicia, cometer faltas administrativas o exigir un trato privilegiado, 7) no aceptar pago extraordinario alguno por asistencia o desempeño en los órganos de la Cámara, 8) evitar hacer declaraciones ante los medios de información que atenten contra la imagen del partido y 8) actuar con responsabilidad en la relación laboral con su equipo de trabajo directo.⁵⁵⁰

El Reglamento Interno del GPPVEM establece que sus miembros tendrían derecho a⁵⁵¹:

- Formar parte de las comisiones y comités de la Cámara.
- Participar en los debates de la Cámara.
- Participar en la toma de decisiones del grupo parlamentario.
- Votar y ser votado para cumplir tareas o asumir cargos de responsabilidad.
- Representar al grupo en la República o en el Extranjero.
- Proponer iniciativas de ley y puntos de acuerdo para ser adoptadas por el grupo.

⁵⁴⁹ Una innovación de la normativa vigente del GPPRD, con respecto de los reglamentos anteriores, es que en el caso de acumular tres inasistencias consecutivas e injustificadas en un año a las reuniones de comisión, el diputado o diputada del GPPRD deberá ser sustituido de la comisión en comento por el Pleno del grupo.

⁵⁵⁰ Todas las obligaciones se encuentran en el artículo 6 del Reglamento Interno del PRD.

⁵⁵¹ Artículo 5, Reglamento del Partido Verde Ecologista de México en la LXI Legislatura. México, 2009.

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

- Recibir asesoría que requiera para el desempeño de sus funciones políticas y legislativas.
- Ser apoyado por la Bancada para la presentación de sus iniciativas.
- Recibir apoyo de la Bancada para el ejercicio de sus derechos que le otorgan las disposiciones de la Cámara de Diputados.

Por cuanto a las obligaciones⁵⁵² de sus miembros, se estipula que deberán:

- Servir, representar y defender con constancia y honradez los intereses del pueblo que los eligió y del partido que los postuló.
- Mantener un comportamiento ecologista.
- Encabezar la lucha por la preservación del ambiente y realizar los mejores esfuerzos para que se apliquen en México los criterios del Desarrollo Sustentable.
- Asistir puntualmente, permanecer y participar en sesiones de la Cámara de Diputados, del Congreso general, comisiones y comités.
- Cumplir los trabajos que les sean encomendados por el Coordinador del Grupo.
- Buscar el prestigio, la unidad, colaboración y cohesión de la Bancada.
- Cumplir los Estatutos del Partido Verde Ecologista de México.
- Actuar con responsabilidad y respeto en la relación laboral con su equipo de trabajo.
- No hacer uso de su investidura para ejercer o promover influencia ilegítima sobre autoridad o servidores públicos, cometer faltas administrativas, actuar con prepotencia o exigir trato privilegiado. No invocar su carácter de Legislador en ejercicio de actividades privadas, mercantiles o de negocios.
- No condicionar la gestión legal a favor de ningún ciudadano, o de cualquier organización a cambio de respaldo político a su persona o al Partido.
- Evitar hacer declaraciones a los medios de información que atenten contra los estatutos y la imagen del Partido.

⁵⁵² Artículo 6, Reglamento del Partido Verde Ecologista de México en la LXI Legislatura, México, 2009.

- No hacer uso para fines personales o a favor de organizaciones de cualquier tipo, de los recursos materiales o humanos destinados por el Grupo.
- Atender las convocatorias de los órganos de dirección partidarios.
- Realizar por lo menos semestralmente un acto público ante sus representados con el fin de informar de sus actividades y recoger propuestas de la población.
- Realizar giras de trabajo en apoyo del partido.

Por su parte, en el GPPC, las diputadas y diputados tienen derecho a⁵⁵³:

- Obtener el apoyo del Grupo Parlamentario, por conducto de sus órganos, para la realización de los trabajos parlamentarios y para la elaboración de las iniciativas, puntos de acuerdo, excitativas, posicionamientos, votos particulares, así como el impulso en su análisis, discusión y aprobación en las comisiones legislativas y en el Pleno.
- Obtener el apoyo del Grupo para realizar labores de gestoría ante cualquier autoridad u organismo público.
- Recibir el apoyo del Grupo para la difusión adecuada de las actividades que realice en su calidad de representantes de la Nación.
- Ser informados oportunamente de las actividades del grupo.
- Intervenir con pleno derecho en todas las reuniones que se convoquen en relación con el Grupo.
- Formular propuestas para el mejor funcionamiento del Grupo Parlamentario.
- Participar a nombre del Grupo en eventos partidistas estatales, nacionales e internacionales.
- Formar parte de los órganos del Grupo Parlamentario.
- Participar con voz y voto en las deliberaciones y determinaciones de los órganos del Grupo.

⁵⁵³ Artículo 4 de las Normas para la organización y funcionamiento del Grupo Parlamentario de Convergencia en la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, publicado en la Gaceta Parlamentaria el 6 de Octubre de 2009.

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

- Promover reformas y adiciones al contenido de las Normas Internas del GPPC.

Por su parte, los miembros del GPPC tendrán las siguientes obligaciones⁵⁵⁴:

- Asistir a las reuniones del Grupo Parlamentario y de sus órganos, a las que fuesen convocados.
- Ejercer con esmero y eficacia, los cargos internos del grupo y los camarales, así como las comisiones que les sean encomendadas por el Grupo Parlamentario.
- Rendir cuentas de su desempeño como representantes del Grupo en el trabajo de Comisiones y Comités.
- Cubrir las cuotas al Partido
- Apoyar los acuerdos tomados del coordinador del grupo parlamentario y el Presidente del CEN del partido político.
- Asistir a las reuniones del grupo parlamentario en las que fuesen convocados en tiempo y forma por el coordinador del grupo parlamentario.
- Ejercer con esmero y eficacia, las comisiones que les sean encomendadas por el grupo parlamentario.
- Establecer una agenda de trabajo partidista en aquellas entidades que previamente se definan con el grupo parlamentario, privilegiando la entidad de origen del legislador.
- Informar mensualmente al coordinador del grupo parlamentario de las actividades realizadas en las comisiones en que tengan participación.
- propiciar que la imagen pública del grupo y sus integrantes sea positiva y prestigie la función cameral y de partido mostrando conductas y actitudes de honestidad, transparencia y compromiso con las demandas de los ciudadanos.

⁵⁵⁴ Artículo 5 de las Normas para la organización y funcionamiento del Grupo Parlamentario de Convergencia en la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, publicado en la Gaceta Parlamentaria el 6 de Octubre de 2009.

- Aportar a Convergencia, con fundamento en el artículo 9, numeral 6, de sus Estatutos, el diez por ciento de su dieta mensual para contribuir al sostenimiento financiero del partido.
- El GPPNA establece como derechos para sus integrantes⁵⁵⁵:
- Obtener el apoyo del grupo en torno a las iniciativas que presenten, a fin de fortalecer la capacidad legislativa del mismo, sin menoscabo de su derecho constitucional de presentarlas.
- Disfrutar de las prerrogativas que por acuerdo del grupo parlamentario le corresponda a cada uno de sus integrantes.
- Obtener el apoyo del grupo para realizar labores de gestión social ante los titulares de las diversas dependencias de la administración pública federal, así como de los gobiernos estatales y municipales.
- Recibir la adecuada difusión en los medios de comunicación de las actividades que lleven a cabo en la Cámara de Diputados.
- Intervenir con pleno derecho en todas las reuniones que se convoquen en relación con el grupo.
- Votar y ser votados para los cargos internos previstos en la organización del grupo.
- Recibir al término de su mandato legislativo o por separación voluntaria, con motivo de licencia al cargo, incapacidad o petición del propio interesado, el fondo de apoyo que a la fecha les corresponda por retir del ejercicio de la función legislativa. En caso de muerte, el fondo será entregado a sus beneficiarios.

Entre sus obligaciones, destacan⁵⁵⁶:

- Asistir a las reuniones o Asambleas a las que fueren convocados.
- Llevar a cabo en su labor legislativa las acciones necesarias para el impulso y defensa de la plataforma electoral, la agenda legislativa y los acuerdos que se tomen al interior del grupo parlamentario.

⁵⁵⁵ Reglamento del Grupo Parlamentario del Partido Nueva Alianza para la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados. México, 2009, Artículo 3.

⁵⁵⁶ Reglamento del Grupo Parlamentario del Partido Nueva Alianza para la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados. México, 2009, Artículo 4.

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

- Propiciar que la imagen pública del grupo parlamentario y sus integrantes sea positiva y prestigie la función cameral y del partido, mostrando conductas y actitudes democráticas, actuando con honestidad, transparencia y compromiso con las demandas sociales.
- Cubrir las cuotas y otras aportaciones que a favor del partido acuerde la Asamblea general con base a los estatutos del Partido Nueva Alianza.
- Ejercer, salvo causa justificada, los cargos internos del grupo parlamentario para los que fueren electos.
- Asistir a las sesiones ordinarias y extraordinarias, así como a las reuniones de comisiones y comités.

En el Reglamento Interno del GPPT en sus artículos 12 y 13⁵⁵⁷ señala que sus diputados tienen la obligación de asistir a todas las sesiones del Pleno de la Cámara de Diputados, así como a las comisiones y comités de los que sean integrantes, asimismo deberán cumplir con las tareas y actividades que les sean encomendadas por el grupo parlamentario.

En el caso del GPPT, establece diversas prohibiciones⁵⁵⁸ para sus integrantes, como son:

- Utilizar recursos públicos que tengan a su disposición para fines personales o diferentes a los de su cargo;
- Solicitar o recibir, para sí, su cónyuge o sus dependientes económicos, dinero o cualquier dádiva a cambio de cualquier proyecto de la Cámara o del Congreso de la Unión;
- Gestionar, por sí o por interpósita persona, ante cualquier órgano del Estado o ante personas que administren recursos públicos, la celebración de acto jurídico alguno que signifique la obtención de beneficios económicos, provenientes de recursos públicos

⁵⁵⁷ Reglamento Interno del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, LXI Legislatura, Cámara de Diputados, 2009.

⁵⁵⁸ Artículo 30 del Reglamento Interno del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, LXI Legislatura, Cámara de Diputados, 2009.

directamente para sí, su cónyuge o sus dependientes económicos o, a favor de terceros con quienes tenga vinculación de negocios directa;

- Aprovechar la posición que su cargo le confiere para inducir indebidamente a otro servidor público a efectuar, retrasar u omitir la realización de acto de su competencia, que reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja, directamente para sí, su cónyuge o sus dependientes económicos.

Como podemos observar la gran mayoría de los derechos y obligaciones de los miembros de los grupos parlamentarios en México, son similares. Se aprecia en una simple lectura, que los derechos de los integrantes se basan fundamentalmente en recibir apoyo y asesoría para la redacción y presentación de sus iniciativas de ley, lo que además es un derecho constitucional⁵⁵⁹ de los mismos. Así también, un especial hincapié en su derecho a participar en las sesiones de comisiones y comités, lo cual debería ser una obligación.

Por cuanto a sus obligaciones observamos que la asistencia a las reuniones, el apoyo incondicional al partido, la conducta en el desempeño de sus actividades, el pago de derechos y cuotas para la subsistencia del partido tienen más peso que quizás el obligar a los legisladores a presentar al menos un número determinado de proyectos de ley de manera periódica, o quizás dar a conocer de manera obligatoria su declaración patrimonial o desempeño real como diputado.

Consideramos de gran ayuda los nuevos ordenamientos aprobados en el 2010 tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la República, por primera vez serán utilizados y en buena parte han ayudado a perfeccionar los reglamentos internos de los grupos parlamentarios. No olvidemos que la vida interna del grupo parlamentario es responsabilidad de ellos mismos y el partido político al que pertenecen, sin embargo, el que la Cámara dedique

⁵⁵⁹ **Artículo 71.** El derecho de iniciar leyes o decretos compete: I. Al Presidente de la República; II. A los **Diputados** y Senadores al Congreso de la Unión; y III. A las Legislaturas de los Estados...*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. Cit., México, 2010.*

algunos lineamientos al respecto, sin duda fortalece la figura de los grupos parlamentarios.

Como parte del parlamentarismo del siglo XX, matizado por el plurartidismo y la representación proporcional, a continuación, considero pertinente enunciar, brevemente, dos órganos parlamentarios del Congreso de la Unión en México, que tienen injerencia directa con los grupos parlamentarios en la coordinación del quehacer de los cuerpos legislativos, cuyas decisiones se adoptan bajo la modalidad del voto ponderado e insertos en la dirigencia de los cuerpos legislativos; me refiero a la Junta de Coordinación Política y a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

ÓRGANOS DE GOBIERNO DEL CONGRESO MEXICANO

La Junta de Coordinación Política

Brevemente, expondré algunos antecedentes de tan importante órgano del Congreso Mexicano, pues la encontramos tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la República.

La Junta de Coordinación Política está inspirada en la Junta de Portavoces de las Cortes Españolas⁵⁶⁰ y⁵⁶¹ tiene sus antecedentes en México en la Gran Comisión⁵⁶² y, posteriormente, desde la LVII Legislatura (1997-2000) en la

⁵⁶⁰ Sobre la Junta de Portavoces española, el Profesor Fernando Santaolalla explica: La Junta de Portavoces tiene a su cargo ciertas tareas relacionadas íntimamente con funciones constitucionales de las Cortes. Así como la Mesa Directiva es un órgano primordialmente neutro, la Junta es marcadamente política. Por eso, no es necesaria la presencia de todos los grupos parlamentarios en la Mesa Directiva, mientras que, por el contrario, esta misma presencia es esencial en la Junta de Portavoces. *Op. Cit.* SANTAOLALLA LÓPEZ, nota 334, p. 172.

⁵⁶¹ Como se aborda oportunamente al principio del presente trabajo.

⁵⁶² La Gran Comisión era un colegio de legisladores que, en su mayoría representaban a los estados de la República y al Distrito Federal. Los restantes integrantes eran los dos primeros lugares de la lista de cada una de las cinco circunscripciones electorales plurinominales, así como el líder de la fracción parlamentaria mayoritaria y los diputados que designara éste. En la Cámara de Senadores, además de los 32 miembros representantes de los Estados y del Distrito Federal, los coordinadores de los grupos parlamentarios

Comisión de Régimen Interno y Concertación Política que fue creada por la nueva realidad plural de la Cámara de Diputados en dónde ningún partido político por sí solo era mayoría.

Esta Junta, se creó con la Ley Orgánica del Congreso Mexicano de 1999, abrogatoria de su homónima, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de Mayo de 1979; dentro de aquella, participan como miembros integrantes los coordinadores de cada grupo parlamentario, quienes para efecto de la toma de decisiones representan proporcionalmente tantos votos como diputados integren el grupo que representan, dicho de otro modo, ostentan un voto ponderado.

Siempre y cuando un grupo parlamentario cuente con la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, la Junta de Coordinación Política será presidida durante la duración de la Legislatura (3 años) por el coordinador de dicho grupo parlamentario.

La Junta de Coordinación Política es la expresión de la pluralidad de la Cámara, por ello el que sea integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios, le corresponde fundamentalmente, alentar los entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de alcanzar los acuerdos para que el Pleno de la Cámara de la que formen parte se encuentre en condiciones de adoptar las decisiones que legal y constitucionalmente corresponde. Es la instancia cupular de la estructura político-partidista de cada Cámara⁵⁶³

Este órgano de la Cámara lo preside⁵⁶⁴, por el término que dure la Legislatura, el coordinador de aquel grupo parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta en la Cámara.

integraban la Gran Comisión. Era un órgano de gobierno de la Asamblea deliberativa. PEDROZA DE LA LLAVE, *El Congreso General Mexicano...*, Op. Cit., p. 210 214.

⁵⁶³ FERNANDO ORTIZ ARANA, y ONOSANDRO TREJO CERDA, *El procedimiento legislativo federal mexicano*, Porrúa, México, 2010, pág. 31.

⁵⁶⁴ Artículo 36 de la Ley Orgánica del Congreso Mexicano: El Presidente de la Junta de Coordinación Política tendrá las siguientes atribuciones: a) convocar y conducir las reuniones de trabajo que celebre, 2)

Pero como lo anterior es una realidad que no se presenta en México desde hace más de una década (*la de la mayoría absoluta de un partido*)⁵⁶⁵, en el caso de que ningún grupo parlamentario obtenga la mayoría absoluta, la responsabilidad de presidir la junta tendrá una duración anual. Esta encomienda será desempeñada sucesivamente por los coordinadores de los grupos, en orden decreciente del número de legisladores que lo integren. En la Cámara de Diputados, la Junta esta integrada por los coordinadores de cada grupo parlamentario; en el Senado de la República se integra por los coordinadores de los grupos parlamentarios y, además, por dos senadores por el grupo parlamentario mayoritario y uno por el grupo parlamentario que represente la primera minoría.

Entre sus principales atribuciones encontramos:

- Impulsar la conformación de acuerdos relacionado con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieren de su votación en el Pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo;
- Presentar a la Mesa Directiva y al Pleno proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que entrañen una posición política del órgano colegiado;
- Proponer al pleno la integración de las comisiones, designar las delegaciones para las reuniones interparlamentarias con órganos de representación popular de otros países o de carácter multilateral;
- Presentar al Pleno, para su aprobación, el anteproyecto de presupuesto anual de la Cámara;
- Asignar, en los términos de la Ley Orgánica del Congreso, los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios.⁵⁶⁶

velar por las decisiones y acuerdos que se adopten, c) poner a consideración de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos criterios para la elaboración del programa de trabajo de cada periodo de sesiones, el calendario para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del Pleno, d) disponer la elaboración del anteproyecto de presupuesto anual y e) las demás que se deriven de esta ley o que le sean conferidas por dicha junta.

⁵⁶⁵ La última ocasión en que un grupo parlamentario por sí solo tuvo mayoría absoluta fue el PRI en 1991.

⁵⁶⁶ Artículo 34 de la ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2007.

Sin duda alguna, el último punto, el referente a los recursos humanos y financieros de los grupos es el que realza el interés de presidir este órgano colegiado, con facultades como ésta es que el poder político y económico encuentra significado para algunos de los legisladores mexicanos.

En la Cámara de Senadores la Junta de Coordinación Política cuenta con atribuciones similares, con la salvedad de estar facultada para proponer al pleno además de los miembros de las comisiones, los senadores que integrarán la Comisión Permanente; proponer al Presidente de la Mesa Directiva a los senadores que integren las delegaciones para tender las reuniones de carácter internacional; y al no contar como en la Cámara de Diputados con una Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, la Junta en el Senado se encargará de elaborar el programa legislativo de cada periodo de sesiones, el calendario de trabajo para su desahogo y los puntos del orden del día de las sesiones del pleno, y realizar reuniones con la Mesa Directiva.⁵⁶⁷

Como hemos venido sosteniendo, la importancia de los acuerdos que se toman en esta Junta de Coordinación, resultan fundamentales toda vez que en muchas ocasiones, el sentido de las votaciones o demás temas afines se acuerdan en este órgano colegiado, lo que indefectiblemente me lleva a considerar nuevamente que nos encontramos frente a un disfrazado mandato imperativo de los legisladores mexicanos.

Finalmente, esta Junta de Coordinación debe instalarse a más tardar en la segunda sesión ordinaria que celebra la Cámara al inicio de la legislatura. Debe sesionar cuando menos una vez a la semana durante períodos ordinarios de sesiones y con la periodicidad que acuerde durante los recesos. Todas las decisiones que esta Junta tome serán mediante el sistema de voto ponderado.

En la Cámara de Senadores, al igual que en la Cámara de Diputados, existe una Junta de Coordinación Política cuya organización es similar, empero,

⁵⁶⁷ Artículo 82 de la ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2007.

adicionalmente se integrarán a dicho órgano colegiado: dos senadores por el grupo parlamentario mayoritario uno por el grupo parlamentario que, por sí mismo, constituya la primera minoría de la legislatura, en otras palabras, el segundo en orden numérico de integrantes.

Otra diferencia con respecto a los diputados, es que en el Senado podrán ser Presidentes de la Junta de Coordinación, aquel coordinador del grupo parlamentario que por lo menos represente el 25% del total de la Cámara.

En resumen, la Junta de Coordinación Política representa la pluralidad de las Cámaras, por lo que decisiones son tomadas a través del denominado voto ponderado. Esta Junta está llamada a evolucionar en la medida en que el régimen de partidos en México se estabilice aún más, pues en nuestro entender sólo así de lograrán los consensos y los entendimientos políticos y podrán otorgar mayor certidumbre a nuestro sistema político mexicano.

Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos

Inspirada en la Conferencia de los Presidentes de los grupos parlamentarios en el Parlamento Italiano, éste órgano que solamente existe en la Cámara de Diputados, y está encargado de las tareas de preparación y programación de los trabajos que constitucionalmente corresponden al Pleno de la Cámara de Diputados. Esta integrado por los miembros de la Junta de Coordinación Política (los coordinadores de los grupos parlamentarios) y por el Presidente de la Cámara, siempre dejando la posibilidad de convocar a los Presidente de las Comisiones, dependiendo si el asunto a tratar lo requiere..

En el caso de esta Conferencia, destaca el hecho de que por primera vez en los ordenamientos que han regido la vida del Congreso Mexicano, se establece un mecanismo al que formalmente le corresponde la tarea de planeación de las funciones legislativa, deliberativa y de control en torno a las actividades desarrolladas por el Congreso durante los periodos de sesiones.

Establecer el programa legislativo de un periodo de sesiones implica la coordinación interorgánica de ambas Cámaras del Congreso con el Poder Ejecutivo, pues no podría programarse adecuadamente la actividad si no se ponen de acuerdo todos aquellos que pueden impulsar el trabajo del Congreso mediante su derecho de iniciativa.

Nuevamente la participación de los coordinadores de los grupos parlamentarios se hace presente en un órgano del Congreso con una alta responsabilidad, y no es para menos, quien más que los coordinadores parlamentarios para desarrollar estas tareas que requieren mucho acto y habilidad política en las negociaciones con los demás grupos parlamentarios, y en este caso, con el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados.

De entre las funciones más relevantes de la Conferencia están:

- Establecer el programa legislativo de los períodos de sesiones, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, así como las formas que seguirán los debates, discusiones y deliberaciones⁵⁶⁸;
- Proponer al Pleno el Proyecto de Estatuto que regirá la organización y funcionamiento de la Secretaría general, de las Secretarías de Servicios parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, y demás centros y unidades, así como lo relativo a los servicios de carrera, en los términos previstos por la Ley Orgánica del Congreso.
- Impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y cumplimiento de los programas legislativos;
- Llevar al Pleno, para su aprobación, los nombramientos del Secretario General y del Contralor de la Cámara, en los términos que señala dicha ley.

⁵⁶⁸ Para tales efectos, la Cámara de Diputados en Noviembre de 1999, aprobó el: *Acuerdo Parlamentario relativo a las sesiones, integración del Orden del Día, los debates y las votaciones de la Cámara de Diputados.*

La Conferencia deberá quedar integrada a más tardar al día siguiente de que se haya constituido la Junta de Coordinación política. Se reunirá por lo menos cada 15 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.⁵⁶⁹

A sus reuniones podrán ser convocados los presidentes de comisiones, cuando exista un asunto de su competencia. El presidente de la Cámara de Diputados preside la Conferencia y supervisa el cumplimiento de sus acuerdos por parte de la Secretaría general, misma que debe informar trimestralmente a dicha Conferencia sobre el cumplimiento de las políticas, lineamientos y acuerdos adoptados por ésta, y respecto al desempeño en la prestación de los servicios parlamentarios, administrativos y financieros.

La Conferencia adoptará sus resoluciones por consenso; en caso de no alcanzarse éste, se tomarán por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado de los coordinadores de los grupos parlamentarios. El presidente de la Conferencia sólo votará en caso de empate.

Finalmente, vale la pena mencionar que toda vez que en el Senado de la República no se prevé, como en la Cámara de Diputados, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, el artículo 82 de la Ley Orgánica del Congreso, le otorga a la Junta de Coordinación Política del Senado, entre otras muchas funciones, la facultad de elaborar el programa legislativo de cada período de sesiones, con lo que resulta evidente la importancia de presidir la Junta en el Senado.

Funcionamiento de los Grupos Parlamentarios

Nos adentramos ahora a un tema que desde el inicio de nuestras investigaciones nos motivaron a escribir al respecto, me refiero al

⁵⁶⁹ CECILIA MORA-DONATTO, *Marco Jurídico del Congreso Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, p. 43-44.

funcionamiento de los grupos parlamentarios que es importante y trascendental para la vida de un Parlamento.

A decir de ORTIZ ARANA⁵⁷⁰, con quien coincido plenamente, la riqueza de la vida interior de las Cámaras y el motor de su obra política y legislativa lo constituyen los grupos parlamentarios.

Hoy en día que los parlamentarios mexicanos actúan, en todo momento para consolidar autoridad y prestigio del grupo parlamentario y para que éste haga lo propio con su partido. Ni duda cabe que los derechos de los parlamentarios en las Cámaras son suyos, pero su ejercicio está condicionado a la estrategia que el partido decida poner en marcha como parte de su política general, concebida con objetivos que miran a la ideología que sustenta, a los principios que postula y a los compromisos adquiridos con el electorado.

Si, los grupos parlamentarios son sumamente importantes al interior de los Parlamentos. Son sin lugar a dudas los protagonistas de la actividad política que se desarrolla allí. El parlamento será lo que ellos sean en su orden y responsabilidad.

Estamos convencidos que sin los grupos parlamentarios, la función representativa de los legisladores sería tan difícil como el ejercicio de los derecho sin partidos políticos; de lo anterior se desprende el apoyo material, económico y técnico que requieren los grupos parlamentarios para funcionar y este apoyo lo reciben de los órganos de gobierno y de la administración de la Cámara.

Hoy en México hemos sido testigo de que el desorden, la imprudencia y la inestabilidad de los grupos parlamentarios, así como su indisciplina mal regulada por las normas, trascienden negativamente al parlamento en su conjunto, y porque no pensar que lo hicieran positivamente al ser ordenados, competentes y responsables con su Patria y en primer lugar con la gente que

⁵⁷⁰ FERNANDO ORTIZ ARANA, *Op. Cit.*, p. 30.

les confiamos nuestro voto, ese voto que hoy en México vale, se respeta y que no cabe duda de su legalidad.

Aquí nuevamente reiteramos la importancia de la aprobación en el 2010 de los nuevos reglamentos de la Cámara de Diputados y el Senado de la República en México.

Funciones directas de los Grupos Parlamentarios

Para la organización de los trabajos de cualquier Parlamento, la participación de los grupos parlamentarios resulta fundamental para el encauzamiento de los asuntos que son objeto de análisis en el mismo.⁵⁷¹

El funcionamiento de los grupos parlamentarios resultaría obvio, toda vez que se traduce más fácil poner de acuerdo para tomar decisiones en un órgano colegiado tan numeroso como puede llegar a ser una Asamblea legislativa a pocos grupos colegiados bajo una disciplina reglamentaria, en lugar de cientos de individuos quienes en su individualidad representan posturas diferentes y reclamando la expresión de la voluntad popular.

En general, asuntos como la orden del día, la secuencia en la intervención en los debates, el horario de las actividades parlamentarias ordinarias y extraordinarias, la designación de los miembros de las comisiones y comités y otros asuntos, son el resultado de las negociaciones llevadas a cabo por los coordinadores de los grupos parlamentarios, de allí que tengan funciones relevantes como a continuación analizaremos.

Designación de titulares de órganos de las Cámaras

SI bien el Pleno de la Cámara de Diputados o de Senadores es quien a través de votaciones aprueba o desaprueba una propuesta, lo cierto es que la gran

⁵⁷¹ FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA, *Derecho Parlamentario*, op. cit., p. 254.

mayoría de éstas provienen de los grupos parlamentarios, máxime al interior de la Cámara que se trate.

La propuesta de integración de las comisiones ordinarias del Congreso está a cargo de la Junta de Coordinación (integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios), señalando quienes deban fungir como Presidentes y Secretarios de las mismas.

La designación de los legisladores que habrán de conformar la Comisión Permanente⁵⁷² recae de igual manera en los grupos parlamentarios, quienes someterán a votación la propuesta correspondiente.

La designación del titular de la Secretaría General de la Cámara de Diputados recae en un órgano colegiado integrado por los coordinadores de los grupos parlamentarios y el Presidente de la Mesa Directiva.

Designación de titulares de Órganos del Estado

De acuerdo al artículo 41 de la Constitución federal de México, el Consejero Presidente y los ocho Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral⁵⁷³, serán elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados o en

⁵⁷² Este órgano constitucionalmente regulado tiene un carácter mixto al estar conformado por diputados y senadores. El antecedente más remoto de este órgano parlamentario lo encontramos en el Reino de Aragón, cuyas Cortes al dejar de sesionar constituían la llamada Diputación Permanente que tenía como principal objetivo vigilar la observancia de los fueros, supervisar la estricta administración del tesoro general y en especial evitar que el monarca actuara con absoluta libertad. Cita tomada de CECILIA MORA-DONATTO, *Temas selectos de Derecho Parlamentario*, Edición de Porrúa y la Universidad Anáhuac del Sur, México, 2001 p. 64, *supra nota* 23. Las facultades y atribuciones de la Comisión Permanente del Congreso de la unión, son las que se establecen en los artículo 29; 37 en los incisos II, III y IV de la fracción b); 79; 84; 85; ;87; 88; 98; 99; 100 y 135; base 4ta., fracción VI del artículo 73; fracción V del artículo 76 y párrafo penúltimo del artículo 97, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵⁷³ El IFE (como se le conoce) es el órgano público autónomo encargado de la organización de las elecciones federales, cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos mexicanos, siempre teniendo como principios rectores: la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios.

Indirectamente, los grupos parlamentarios en el Senado juegan un papel relevante al tener la facultad de considerar y ratificar las propuestas de designación de altos funcionarios de gobierno, entre los que destacan los altos mandos de la Hacienda Federal, del Procurador General de la República, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los representantes mexicanos en el exterior (Embajadores, Cónsules, Agregados).

De la Actividad Legislativa

Si bien hemos desarrollado algunas líneas al respecto, lo cierto es que los grupos parlamentarios son considerados como importantes órganos de apoyo de la institución representativa.⁵⁷⁴

Establece el artículo 28 de la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, señalando que: "Para el ejercicio de las funciones constitucionales de sus miembros, los grupos parlamentarios proporcionan información, otorgan asesoría y preparan los elementos necesarios para articular el trabajo parlamentario de aquellos"⁵⁷⁵. Lo anterior, viene a reforzar la intención del legislador mexicano de fortalecer las tareas de los miembros de los grupos parlamentarios, con lo que en nuestra opinión, se robustece la institución objeto de nuestro estudio.

En el Senado y de acuerdo a lo que establece el artículo 76 de la LOCG, los grupos alientan la cohesión de sus miembros para el mejor desempeño y cumplimiento de sus objetivos de representación política.

⁵⁷⁴ FERNANDO SANTAOLALLA, *Derecho Parlamentario Español, op. cit.*, p. 139-142.

⁵⁷⁵ LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Cámara de Diputados, México, 1999.

La importancia de la labor de los grupos parlamentarios en México⁵⁷⁶ no es distinta de los Parlamentos continentales en Europa. Si bien han asumido el protagonismo del trabajo parlamentario, se debe en gran parte a que la individualidad de algunos parlamentarios habían dejado mucho que desear a través de los años, máxime cuando en México, como en algunas otras naciones, es el Congreso el principal promotor de leyes. Toda vez que el derecho de iniciar leyes o decretos compete al Presidente de la República, a los diputados y senadores del Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados, los legisladores federales son quienes a través de los grupos parlamentarios someten la mayor cantidad de iniciativas de ley para su discusión, análisis y en su caso aprobación, y dicho sea de paso, no debería ser de otra manera, pues los legisladores tienen una función y obligación muy claras: la de dotar al pueblo de leyes que mejoren su desarrollo y funcionamiento como Nación.

Un elemento presente en el debate, es la relación que existe entre la pluralidad de los grupos parlamentarios y la eficacia de la actividad legislativa.⁵⁷⁷ Algunos autores⁵⁷⁸ han señalado que esta relación se presenta en sentido negativo, es decir que la eficacia del trabajo legislativo (entendida ésta como el desahogo de todas las iniciativas de ley que se presentan, se reduce cuando existe una mayor pluralidad en la integración de los grupos

⁵⁷⁶ SUSANA THALÍAPEDROZA DE LA LLAVE, *El Congreso de la Unión...*, op. cit., p. 189, aunque la obra de esta autora no está actualizada a los cambios reglamentarios realizados en 1999 a la Ley Orgánica del Congreso, señala con acierto que: *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.*

⁵⁷⁷ La Cámara de Diputados en el Primer Año Ejercicio de la vigente LIX Legislatura presenta un significativo rezago, algunos datos al respecto: Se aprobaron 23 de 414 iniciativas presentadas por los grupos parlamentarios, a diferencia de la anterior LVIII Legislatura en el mismo período aprobó 49 de las 145 iniciativas. En lo que se refiere a las iniciativas enviadas por el Poder Ejecutivo, el Congreso aprobó sólo 3 de 12 iniciativas, mientras que en la anterior Legislatura se aprobaron 14 de 16. El grupo parlamentario del PRI presentó 158 iniciativas y sólo se aprobaron 6, el PAN presentó 93 y logró el aval de 5, el PRD ingresó 79 y consiguió sacar adelante 6, el PT logró que se respaldaran 2 de 16 iniciativas, el PVEM presentó 49 y ninguna fue ni siquiera dictaminada. De este tamaño es el rezago del Congreso Mexicano en la actualidad.

⁵⁷⁸ JEFFREY A. WELDON, *Cambio Político, Presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados, 1999, México*. El agregado es nuestro.

parlamentarios de la propia Cámara. Hemos encontrado que en los últimos diez años, la productividad de la actividad parlamentaria, con relación a la pluralidad de la Cámara y a las condiciones del presidencialismo en México, diversas conclusiones a saber:

- Cuando hay menos pluralidad de grupos en la Cámara de Diputados, el Ejecutivo presenta un mayor porcentaje de iniciativas;
- Cuando hay mayor pluralidad de grupos en la Cámara, éstos presentan más iniciativas;
- Cuando hay menos pluralidad de grupos en la Cámara, hay mayor eficacia en la resolución de las iniciativas presentadas;
- Cuando hay menos pluralidad de grupos en la Cámara, hay mayor éxito en la aprobación de las iniciativas.

En el Congreso Mexicano aunque no esté expresamente plasmado en un texto normativo, las actuaciones de los legisladores siempre son en grupo, es decir, en muy especiales ocasiones veremos a un legislador atraer los focos de atención, regularmente se hace a través de los grupos parlamentarios pues son el medio idóneo para el desarrollo de los trabajos al interior de la Cámara y en muchas ocasiones cuando se trata de asuntos externos.

Procedemos ahora a desarrollar lo correspondiente con la disciplina de los grupos parlamentarios, que si bien va de la mano con la disciplina de los propios partidos, la propia de los parlamentarios debe analizarse y existe reglamentación específica al respecto.

La Disciplina Parlamentaria

Consideramos pertinente referirnos a un tema que *per se* despierta pasiones y nos lleva a los más profundos debates. En efecto, la disciplina parlamentaria o la disciplina que deben acatar los parlamentarios por sus actuaciones como representantes de la Nación tiende a dividir las opiniones o por el contrario, unifica las posturas para opinar al respecto.

En el caso mexicano, se puede observar hoy en día al interior del Congreso que la vida partidaria “nunca cuestionada”,⁵⁷⁹ ha permitido que la disciplina parlamentaria juegue un papel muy importante al interior de los grupos parlamentarios.

Por disciplina parlamentaria se entiende básicamente la existencia de una congruencia absoluta en el sentido del voto emitido por los legisladores. Se trata de un efecto conseguido ya sea por conformidad de lo acordado, pero también por la existencia de desacuerdos que logran ser canalizados de forma tal que aún quienes comparten las posturas del grupo parlamentario aceptan otorgarle su respaldo.⁵⁸⁰

Para el análisis del presente apartado, y dando continuidad a la lógica normativa de los grupos, utilizaremos los Reglamentos internos, estatutos y documentos básicos de algunos de los partidos y de los respectivos grupos parlamentarios para poder esbozar lo que se ha llamado: la teoría de la disciplina.⁵⁸¹

Se ha señalado con acierto que la disciplina de grupo o de partido, convive en la actualidad con los principios clásicos del liberalismo revolucionario como el de la representación nacional y el de la prohibición del mandato imperativo, con el que a primera vista, entra en conflicto. De acuerdo con el primero, los parlamentarios, así como el conjunto de éstos representan a la Nación; y de acuerdo con el segundo, el diputado o senador no se encuentra sometido a ningún vínculo que limite su capacidad de decisión en el desempeño de su actividad representativa.⁵⁸²

⁵⁷⁹ LUISA BÉJAR ALGAZI, *La disciplina parlamentaria, un tema desconocido en México*, México, p. 1.

⁵⁸⁰ LUISA BÉJAR ALGAZI, *Representación y disciplina en los grupos parlamentarios*, Estudios políticos, Número 3, Octava Época, Septiembre-diciembre, 2004, p. 160.

⁵⁸¹ Muy ilustrativo resulta el estudio de la disciplina de los grupos parlamentarios encontrada en: ALEJANDRO SAIZ ARNAÍZ, *Los grupos parlamentarios*, op. cit., p. 217-239.

⁵⁸² ALEJANDRO SAIZ ARNAÍZ, *Los grupos parlamentarios*, op. cit., p. 228.

Partiendo de la afirmación de que si son los partidos políticos los que presentan los programas y estos representan el pueblo, la voluntad del pueblo es lo que digan los partidos políticos, se puede entender que la relación entre el representante y el elector se distancia en la realidad y se sustituye por la relación entre partido político y su propio poder mediático para dar a conocer sus planteamientos políticos.⁵⁸³

Según se interpreta, bajo estas condiciones no podría hablarse de una situación real de mandato representativo individual del parlamentario, sino de un genérico mandato representativo entre el partido y el votante, por el que el partido político tiene garantizada su irresponsabilidad para el cumplimiento de su programa político, sin estar sujeto a su electorado en las votaciones y la actividad parlamentaria, en la ejecución del programa de trabajo, o en el cumplimiento de las leyes que se prometieron en la campaña política.

La prohibición de un mandato imperativo⁵⁸⁴ de los legisladores en nuestra Carta Magna, en teoría debe permitir al parlamentario cierta movilidad política al interior de la Asamblea y no estar bajo el control de ninguna autoridad más que el electorado.. Sin embargo, el verdadero control del parlamentario desde el punto de vista individual, no lo constituye su votante, sino el partido político al que pertenece. En palabras de BALAGUER: Los partidos políticos mantienen una férrea disciplina sobre el comportamiento de los parlamentarios a través del grupo parlamentario.⁵⁸⁵

⁵⁸³ Cfr. MARÍA LUISA BALAGUER CALLEJÓN, *La relación entre los grupos parlamentarios y los partidos políticos en el ordenamiento jurídico-constitucional español*. Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, núm. 10, Extraordinario, Valencia, 2001, p.p. 39 y ss.

⁵⁸⁴ Sobre el particular, Cfr. JOSÉ MARÍA MORALES ARROYO, *Los grupos parlamentarios...*, op. cit., p.289, quien señala que la prohibición del mandato imperativo impide la ejecución coactiva de las directrices emanadas del grupo o partido, desplegando, en consecuencia, una eficacia negativa, al permitir que el parlamentario rechace las instrucciones y al impedir que la fuerza política tenga a su alcance instrumentos jurídicos mediante los cuales imponga su voluntad.

⁵⁸⁵ *Idem*. Con acierto, la autora señala que: *Si tenemos en cuenta que el grupo parlamentario es aquella institución que constituye el centro de actividad política del partido, en la medida en que es en el parlamento donde se desenvuelve la más importante acción política tanto en el intento de desgaste de la oposición, como en la justificación y defensa del Gobierno, el grupo parlamentario se convierte en el eje en torno al cual se produce la tensión política de los partidos*. A lo que añade: La inserción en la actividad parlamentaria se produce necesariamente a través

Sin duda alguna, y como hemos tratado de demostrar, los diputados y senadores no actúan, normalmente, con total libertad y plena autonomía en el ejercicio de sus funciones parlamentarias; su pertenencia a un grupo y su condición de miembros de un partido político, limitan de hecho su status de representante. En nuestra opinión, en México, a través de la disciplina parlamentaria, como en muchos otros Parlamentos o Asambleas, existe de facto un mandato imperativo que dirige en su mayoría la actuación de los miembros de un grupo parlamentario y el parlamentario no tiene más remedio que acatar las instrucciones recibidas por sus superiores, situación por demás inconstitucional pero que en la realidad parlamentaria se verifica.

Por otro lado existe quien opina que una muy alta disciplina de voto no supone siempre necesariamente que los parlamentarios estén dirigidos desde el exterior, ya que pueden haberse producido mecanismos de negociaciones, acuerdos y concesiones mutuas previamente que luego se traducen en el tipo de voto uniforme.⁵⁸⁶ El que se sigan las instrucciones del grupo parece un hecho normal, puesto que la "obligación de los miembros del grupo de ejecutar cuanto legalmente ha sido deliberado por los órganos de éste, representa una consecuencia del grupo y que conlleva, la aceptación por parte de los asociados de las deliberaciones de su mayoría".⁵⁸⁷

Ahora bien, ¿Podríamos imaginar una Cámara en la que cada uno de sus miembros actúen libremente y tomarán decisiones únicamente a partir de sus convicciones personales? Yo creo que no. Si bien los grupos parlamentarios representan la agrupación de miembros con ideologías afines, también representan un orden en las numerosas Cámaras de Diputados y Senadores como las mexicanas de 500 y 128 miembros respectivamente.

del grupo parlamentario, lo que determina que la resonancia de la actividad política del partido, no tenga mejor posibilidad de hacerse notar en la sociedad, que a través del trabajo del grupo.

⁵⁸⁶ MANUEL RAMÍREZ, *Teoría y práctica del grupo parlamentario*, op. cit., p. 112-113.

⁵⁸⁷ JOSÉ MARÍA MORALES ARROYO, *Los grupos parlamentarios...*, op. cit., p. 289, el autor español cita las palabras del profesor italiano ALESSANDRO PIZORUSSO.

Establecer que el mandato de los parlamentarios es un mandato imperativo hoy en día para muchos se presenta como aventurado e inclusive fuera de contexto.⁵⁸⁸ Si bien no es la intención del presente apartado desarrollar la teoría del mandato imperativo, si esperamos poder aportar elementos para un ulterior debate que nos lleve a delimitar las relaciones de los grupos parlamentarios con el partido político y con la Asamblea de la que forman parte, porque finalmente, en palabras del profesor italiano BOBBIO: "Nunca una norma constitucional ha sido más violada que la prohibición del mandato imperativo".⁵⁸⁹

A pesar de que en México no encontramos ninguna reglamentación que específicamente prohíba el mandato imperativo de los legisladores, asumimos que dentro de un país democrático, la actuación de los miembros de las Cámaras de Diputados y Senadores, respectivamente, se desarrollan en el plano de la libertad, de la individualidad y del más absoluto respeto, empero, no es aventurado señalar que en este caso, la realidad ha sido superada por cualquier teoría escrita hasta el momento.

Toda vez que el artículo 61 de la Constitución Mexicana establece que los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas, entendemos que los legisladores mexicanos cuentan con la más amplia libertad para ejercer las funciones que el pueblo mexicano, (juez supremo) les encomienda. Luego entonces, como interpretar los reglamentos o normas de los grupos parlamentarios y de los partidos políticos que establecen sanciones por incumplimiento o desacato a sus miembros?, y me refiero exclusivamente a las sanciones que tienen que ver con los diputados y senadores.

⁵⁸⁸ ALEJANDRO SAIZ ARNAÍZ, *Los grupos parlamentarios*, op. cit., p. 228-229, con el que coincidimos plenamente, este autor se pregunta si existe una contradicción insalvable entre las pretensiones constitucionales de independencia de los parlamentarios y la realidad, que hace de éstos unos sujetos sometidos a un verdadero "mandato imperativo", para finalizar de manera tajante: *El libre mandato no ha existido jamás en plenitud*. En similar sentido, Cfr. FRANCISCO RUBIO LLORENTE, *Relación entre el Gobierno y las Cortes*, Constitución, Economía y Regiones, Madrid, 1978.

⁵⁸⁹ Cita tomada de ALEJANDRO SAIZ ARNAÍZ, *Los grupos parlamentarios*, op. cit., p. 230, supra nota 236.

Una verdad insoslayable para los miembros de un grupo parlamentario en México, es que éstos están ligados estrechamente al partido político, ya que de lo contrario no podrían formar parte de él, de lo contrario, como hemos mencionado, se considerarían diputados independientes.

El Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI)

Las normas internas del GPPRI tienen como misión principal reforzar el comportamiento disciplinado de los representantes asociados al partido Revolucionario Institucional, con la sola limitación de respetar el ejercicio de las facultades que la Constitución Mexicana les otorga. Entre ellas, la que corresponde a la inviolabilidad de sus opiniones. Así pues, la disciplina es alentada bajo dos criterios:

- Fomentar la unidad y la acción coordinada de sus integrantes para impulsar la eficiencia en la actividad legislativa, y
- Realizar los postulados y principios que sostiene el partido, y los acuerdos tomados por sus órganos de dirección.⁵⁹⁰

En la reglamentación interna del GPPRI no se establece sanción alguna para el caso de indisciplina, pero el artículo séptimo del mismo nos remite a que los integrantes del grupo observarán en todo momento los documentos básicos del partido, así como su Código de Ética, por lo que encontramos en éste que las sanciones (para el caso de indisciplina) serán, en los términos de las disposiciones estatutarias, las siguientes:

- I. Amonestación privada o pública.
- II. Suspensión temporal de derechos y cargos partidistas.
- III. Inhabilitación temporal para desempeñar cargos partidistas, y
- IV. Expulsión

⁵⁹⁰ BÉJAR ALGAZI, *Representación y disciplina...*, Op. Cit., p. 164.

Las anteriores sanciones se aplicarán sin perjuicio de los derechos legales del Partido o de terceras personas para el ejercicio de las acciones legales que correspondan de acuerdo a los Estatutos.⁵⁹¹ Para que lo anterior tuviera funcionalidad, el Partido Revolucionario Institucional instrumentó un sistema de Justicia Partidaria, cuyos objetivos serán estimular a sus afiliados que se hayan destacado por su adhesión, constancia, lealtad, militancia y trabajo partidista; sancionar a quienes violen los presentes Estatutos, los instrumentos normativos de los órganos partidistas, o cometan actos de indisciplina o perjudiciales al Partido, o negligencia en el ejercicio de sus obligaciones partidarias o públicas, malversación de fondos o deslealtad al Partido; y garantizar los principios de unidad, legalidad, certeza, imparcialidad, equidad y transparencia en los procesos internos para elegir dirigentes y postular candidatos.⁵⁹²

Entre las sanciones que contempla el sistema de Justicia Partidista encontramos las amonestaciones, la suspensión temporal, la inhabilitación temporal y la expulsión.⁵⁹³

⁵⁹¹ Código de Ética del Partido Revolucionario Institucional, artículo 32.

⁵⁹² Así mismo, para garantizar la legalidad y funcionalidad del sistema de Justicia Partidista, se creó de igual manera en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), la Defensoría de los Derechos de los Militantes, en sus ámbitos nacional, estatal y del Distrito Federal, es el órgano técnico encargado de garantizar el respeto a los derechos que tienen los militantes, de vigilar la observancia del Código de Ética Partidaria y, en general, el cumplimiento del orden jurídico que rige al Partido. Le corresponderá asegurar que los diferentes órganos, sectores, organizaciones, agrupaciones y militantes, acaten los acuerdos que tomen los consejos políticos respectivos, así como que se cumplan las disposiciones contenidas en los Documentos Básicos.

⁵⁹³ Artículo 224. La amonestación procederá por cualquiera de los motivos siguientes: I. Por faltas reiteradas de asistencia a las asambleas y reuniones políticas o de carácter cívico que convoque u organice el Partido; II. Por negligencia o abandono en el desempeño de actividades partidistas y comisiones conferidas; y III. Por incumplimiento de algunas de las obligaciones que establecen para los militantes estos Estatutos, o el Código de Ética Partidaria. Artículo 225. La suspensión temporal de derechos o de cargos partidistas, podrá ser impuesta por cualquiera de las causas siguientes: I. Por negativa a desempeñar, sin causa justificada, las comisiones que confieran los órganos directivos del Partido; II. Por indisciplina, que no sea grave, a las determinaciones de las asambleas y demás órganos del Partido; III. Por incumplimiento reiterado en el pago de sus cuotas; IV. Por encontrarse sujeto a proceso penal, en el caso de delitos dolosos. La suspensión durará en tanto se dicte la sentencia definitiva al inculpado; y V. Por desviaciones estatutarias, deshonestidad o ineficiencia política de los dirigentes. La suspensión en ningún caso podrá exceder de tres años; en caso de reincidencia en ese periodo se harán acreedores a la expulsión. Artículo 226. La inhabilitación temporal para desempeñar cargos partidistas podrá ser impuesta por cualquiera de las causas siguientes: I. Cometer faltas de probidad en el ejercicio de cargos o comisiones partidistas; II. Disponer,

La lectura que desprendemos de las normas y de los Estatutos del PRI, demuestra la importancia que se le da a la disciplina que se debe observar en todo momento por los integrantes de dicho grupo, misma que hace posible el funcionamiento que no solamente es responsabilidad del grupo sino del partido mismo.

Como señala BÉJAR ALGAZI⁵⁹⁴, para hacer posible la disciplina, el GPPRI se organiza de manera muy similar a la de su partido; esto es, concentrando la autoridad en el liderazgo parlamentario.⁵⁹⁵

Los mecanismos que se utilizan para garantizar la disciplina al interior del Grupo Parlamentario del PRI nos parecen adecuados, toda vez que anteriormente, cuando el PRI contaba con una mayoría absoluta de miembros en las Asambleas, la disciplina era un tema que estaba guardado en el cajón de sastre, ningún miembros del grupo intentaba debatir las

en provecho propio, de fondos o bienes del Partido; III. Proporcionar a organizaciones políticas contrarias al Partido información reservada que conozca en virtud de desempeñar un cargo partidista; y IV. Ofender públicamente a militantes, dirigentes, cuadros o candidatos del Partido. Artículo 227. La expulsión procede por alguna de las causas siguientes: I. Atentar, de manera grave, contra la unidad ideológica, programática y organizativa del Partido; II. Sostener y propagar principios contrarios a los contenidos en los Documentos Básicos; III. Realizar acciones políticas contrarias a los Documentos Básicos o a los lineamientos concretos de los órganos competentes del Partido; IV. Realizar actos de desprestigio de las candidaturas sostenidas por el Partido u obstaculizar las campañas respectivas. Llevar a cabo actos similares respecto de los dirigentes o sus funciones, u otros que atenten en contra de la integridad moral o la vida privada de candidatos o dirigentes, funcionarios o representantes populares priístas; V. Difundir ideas o realizar actos con la pretensión de provocar divisiones en el Partido; VI. Solidarizarse con la acción política de partidos o asociaciones políticas antagónicas al Partido; VII. Proceder con indisciplina grave, en relación con las determinaciones de las asambleas y demás órganos del Partido; VIII. Enajenar o adjudicarse indebidamente bienes o fondos del Partido; IX. Cometer faltas de probidad o delitos en el ejercicio de las funciones públicas que se tengan encomendadas; y X. Presentar de manera dolosa, una denuncia con hechos infundados ante los órganos disciplinarios a que se refiere este Capítulo. Artículo 228. Para imponer una sanción, las Comisiones Nacional, Estatales y del Distrito Federal de Justicia Partidaria solamente actuarán previa denuncia presentada por un militante, Sector u organización del Partido, que deberá estar acompañada de las pruebas correspondientes. En todos los casos, el denunciado gozará de la garantía de audiencia. El denunciante o denunciado podrá solicitar la excusa de quien conozca la instrucción si tiene interés en la acusación.

⁵⁹⁴ BÉJAR ALGAZI, *Representación y disciplina...*, Op. Cit., p. 165.

⁵⁹⁵ La estructura del Partido Revolucionario Institucional ha sido estudiada por: JOY LANGSTON, *Why rules matter: The formal Rules of Candidates Selection and Leadership Section in the PRI, 1973-1996*, Documentos de Trabajo del CIDE, número 58, 1996.

decisiones que el coordinador establecía, prácticamente eran diputados mudos y que por mera conveniencia no ejercía su libertad de expresión.

El Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN)

El GPPAN no establece ni en su reglamentación interna ni en sus estatutos ninguna disposición para encauzar la disciplina y la organización interna de sus grupos parlamentarios.

En caso de incurrir en actos de indisciplina, el Comité Ejecutivo Nacional puede sancionar a los representantes del grupo parlamentario de diversas maneras, a saber:

- Amonestación,
- Privación del cargo o comisión que desempeñen,
- Suspensión de sus derechos, y
- Exclusión.

En las medidas disciplinarias del GPPAN no se incluye la pérdida de la curul, ya que su adquisición pudo haber requerido en su momento una candidatura del partido, peor su obtención final sólo depende del voto ciudadano.⁵⁹⁶

El Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México (PVEM)

El Reglamento Interno del GPPVEM dispone que el incumplimiento de sus normas internas conlleva una falta que lesiona gravemente el prestigio y la

⁵⁹⁶ BÉJAR ALGAZI, *Representación y disciplina...*, Op. Cit., p. 170.

autoridad del grupo parlamentario y por ende la del Diputado que comete la falta. En el GPPVEM no existen las sanciones materiales o económicas.

Agrega que las sanciones no pueden obligar a ningún legislador a seguir conductas que no estén dispuestas a cumplir por voluntad propia. Las sanciones son puramente de carácter moral.

El Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD)

Hemos dejado al final el GPPRD ya que merece especial mención por cuanto a la atención que presta al tema disciplinario. Los documentos del Partido de la Revolución Democrática son muy amplios y detallados al respecto.

Llama la atención que más que obligaciones de carácter legislativo y de desarrollo de actividades parlamentarias, las obligaciones de los miembros del grupo parlamentario del PRD, son de carácter social, de buen comportamiento. Lo anterior es el reflejo del mal funcionamiento y del nefasto trabajo que muchos parlamentarios mexicanos han llevado a cabo en los últimos años. Es casi un manual de cómo comportarse, en lugar de ser lineamientos que vayan acorde con la alta función que debe desempeñar un representante popular y cuya única función debe ser la de velar por los intereses de la ciudadanía que los eligió y más aún, de la Nación entera. Pero lamentablemente, la realidad en México es otra.

El Reglamento Interno del GPPRD dedica el capítulo Decimoprimeros a las sanciones y señala que pueden hacer acreedores los miembros que incumplan con las disposiciones del reglamento de una amonestación e inclusive la suspensión como integrante del grupo.

El procedimiento para amonestar o suspender a un miembro del GPPRD lo lleva a cabo una Comisión Jurisdiccional que será conformada por cinco integrantes.

Finaliza señalando que las sanciones que el grupo parlamentario imponga a sus integrantes miembros del partido serán independientes a las que procedan de conformidad con el Estatuto.

Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo (PT)

En el Partido del Trabajo si un diputado transgrede de las obligaciones conferidas en el reglamento interno, dará lugar a la presentación de denuncias y quejas ante las instancias de autoridad y partidarias que correspondan, a efecto de que se impongan las sanciones aplicables, según la legislación y las normas estatutarias en vigor.

No obstante las limitaciones encontradas en la investigación, el análisis presentado nos permite adentrarnos un poco más en un tema que ha sido poco explorado en México. El asunto, es claro, remite a la persistencia actual de patrones de comportamiento político en nuestro pasado inmediato, así como la obstinación de ciertos sectores en asociar cualquier intento de reglamentar diversos aspectos de la vida interna de los partidos con una conducta autoritaria. Esta asociación, es insostenible en las democracias más o menos consolidadas. En el caso mexicano, puede decirse que el orden político que dio sustento al régimen autoritario se encuentra en plena transformación.

De los grupos parlamentarios analizados resaltan directrices y obligaciones similares, un caso muy particular es el de asistir y permanecer en las sesiones parlamentarias. Ante el grave problema de inasistencia y de abandono de sesiones, en abril de 2001, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó el Acuerdo que establece los lineamientos que se observarán para acreditar las asistencias de los diputados a las sesiones plenarias, así como para la debida justificación de los retardos e inasistencias a las mismas.⁵⁹⁷, cuyos temas

⁵⁹⁷ El Acuerdo establece: PRIMERO. DEL REGISTRO DE ASISTENCIA Con la finalidad de comenzar puntualmente las sesiones plenarias, los diputados federales registrarán su asistencia a través del sistema electrónico de asistencia, que se instalará una hora y media antes de la hora prevista para el inicio de la sesión de que se trate, y se cerrará media hora después de la misma. SEGUNDO. DE LOS RETARDOS Los

centrales son la regulación de los retardos, inasistencias, y los descuentos correspondientes por aquellas faltas injustificadas. El fundamento constitucional de dicho acuerdo parlamentario lo encontramos en el artículo 64⁵⁹⁸ de la Constitución Política de México.

diputados federales podrán registrar su asistencia por mesa de registro ante la Secretaría General mediante cédulas que al efecto se les proporcionarán, hasta media hora después de cerrado el sistema electrónico de asistencia. Después de la hora indicada en este apartado, ningún registro será posible. TERCERO. DE LAS JUSTIFICACIONES DE INASISTENCIA Los legisladores dispondrán de diez días hábiles para remitir por conducto de la Secretaría General al Presidente de la Mesa Directiva, las justificaciones de las inasistencias que tuvieren, las cuales deberán de contar con la previa aprobación de la Coordinación del Grupo Parlamentario de que se trate. Sobre esto último, cada Grupo Parlamentario regulará estatutariamente, como estime pertinente, lo relativo a la justificación de dichas inasistencias. Tanto los diputados de partido que no llegaren a constituir un Grupo Parlamentario, como los diputados sin partido a que se refiere el artículo 30 párrafo 1 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, deberán realizar el trámite directamente ante la Secretaría General quien, de conformidad con lo que al efecto acuerde la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, resolverá lo conducente. CUARTA. DE LOS REPORTES DE ASISTENCIAS La Secretaría General emitirá, al día siguiente al de la sesión de que se trate, un reporte de asistencias acompañado de copias de las cédulas de retardo que se hayan requerido, mismo que será remitido al Presidente de la Mesa Directiva y a los Coordinadores de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados. Asimismo, la Secretaría General, por conducto de la Secretaría de Servicios Parlamentarios, emitirá un reporte acumulado de inasistencias no justificadas, dentro de los diez días hábiles siguientes al del cierre del periodo de sesiones que corresponda, que será entregado al Presidente de la Mesa Directiva y a los coordinadores de los grupos parlamentarios, quienes podrán justificar los casos que hayan quedado pendientes de resolverse en un plazo no mayor de diez días hábiles a partir de aquel en que recibieron dicho reporte. En caso de no recibir respuesta, el reporte presentado por la Secretaría General será considerado como definitivo. QUINTA. DE LOS DESCUENTOS POR INASISTENCIA Para dar cabal cumplimiento a lo prescrito por el artículo 64 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en estricto apego a lo contemplado por los diversos 23 párrafo 1 inciso n) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 21 fracción XVII del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el 203 del mismo ordenamiento, la Secretaría General remitirá al Presidente de la Mesa Directiva en su carácter de Presidente de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos el informe final de inasistencias sin justificar veinte días hábiles después del cierre del periodo de que se trate, a efecto de recibir la instrucción de proceder a realizar los descuentos a que haya habido lugar. SEXTA. DE LA DIFUSIÓN DEL REPORTE DE INASISTENCIA En términos del artículo 50 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, cuando un miembro de la Cámara deje de asistir a las sesiones durante diez días consecutivos, sin causa justificada, la Secretaría hará que se publique el nombre del faltista en el Diario Oficial y esta publicación seguirá haciéndose mientras continúe la falta. TRANSITORIOS PRIMERO. Para los efectos del presente acuerdo, en ausencia de la Secretaría General los procedimientos relativos serán sustentados por el área competente. SEGUNDO. El presente Acuerdo entrará en vigor a partir de la fecha de su aprobación por el Pleno de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.

⁵⁹⁸ Los diputados y senadores que no concurran a una sesión, sin causa justificada o sin permiso de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten.

La relación entre grupo-partido-legisladores resulta complicada toda vez que no tenemos una definición homogénea al respecto. Lo cierto es que mientras exista una reglamentación disciplinaria debe ser acatada y respetada, mientras que la cultura parlamentaria y la vocación de servicio no sea inculcada a los legisladores mexicanos, éstos seguirán con la actitud pasiva y conformista de las últimas décadas, pero por otra parte al imponerles una disciplina tan estricta, creo yo que se está llegando al extremo de coartar la libertad de trabajo y desarrollo de actividades de los parlamentarios en general, y en específico de los mexicanos.⁵⁹⁹

LOS DIPUTADOS SIN PARTIDO

Si bien la figura de aquellos diputados que dejan de pertenecer a su grupo parlamentario ha sido poco desarrollada y estudiada por la doctrina, es práctica parlamentaria del Congreso Mexicano que los legisladores que no se inscriban o dejen de pertenecer a un Grupo Parlamentario sin integrarse a otro existente, serán considerados como diputados o senadores sin partido.

En México, por cuanto hace a los diputados federales sin partido, La Ley Orgánica del Congreso establece en su artículo 30: "Los diputados que no se inscriban o dejen de pertenecer a un grupo parlamentario sin integrarse a otra existente, serán considerados como diputados sin partido, debiéndoseles guardar las mismas consideraciones que a todos los legisladores y apoyándolos, conforme a las posibilidades de la Cámara, para que puedan desempeñar sus atribuciones de representación popular"⁶⁰⁰.

Ahora bien, la realidad de los diputados sin partido es algo distinta por lo que respecta al precepto anterior. Aquellos legisladores que por una u otra razón no pertenecen a ningún grupo parlamentario, carecen por definición de las

⁵⁹⁹ Dicho en palabras del profesor español FRANCISCO RUBIO LLORENTE, *El parlamento y la representación*, op. cit., p. 164, "si es legítimo que los parlamentarios actúen disciplinadamente, que acepten la disciplina de grupo, es absolutamente ilegítimo que se intente forzar esa disciplina creando instrumentos jurídicos que se imponen al parlamentario contra su propia voluntad".

⁶⁰⁰ LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

prerrogativas económicas y facilidades administrativas que le son conferidas a los grupos parlamentarios por parte de la Cámara. Así mismo, cada apertura de sesiones o en el Informe Presidencial, los diputados sin partido no pueden subir a la tribuna a fijar su postura sobre los temas a debatir puesto que, como hemos señalado, es una facultad exclusiva de los grupos parlamentarios.

Los diputados sin partido, cuentan con un punto de acuerdo creado en 1998 y que entró en vigor el 1º de enero de 1999 denominado: Acuerdo Relativo a los apoyos que han de recibir los Diputados sin Partido⁶⁰¹, entre sus puntos destacan:

PRIMERO. Los apoyos que recibirán los diputados sin partido, consistirán en el otorgamiento de recursos humanos y materiales, espacios adecuados y, en general, todo aquel servicio que coadyuve al óptimo desempeño de sus labores legislativas, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 31 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. Los apoyos a que se ha hecho referencia en el punto anterior los proveerá la H. Cámara de Diputados en especie y servicios, y nunca podrán consistir en la entrega individual de cantidades de dinero en efectivo.⁶⁰²

⁶⁰¹ Aprobado el 15 de diciembre de 1998.

⁶⁰² Este punto cuenta con un anexo de excepción, a saber: Los numerales siguientes si proceden: 1. Personal institucional 9 (nueve) plazas., 2. Pasajes aéreos nacionales, ordinarios y extraordinarios a su lugar de origen, 3. Apoyo para transporte terrestre, 4.- Gastos de Gestión Legislativa, 5.- Tarjeta IAVE para el pago de carreteras de cuota, 6.- Un lugar en el estacionamiento techado, 7. Servicio de cómputo, Internet y circuito cerrado de televisión, 8. Línea telefónica con Lada Nacional, 9.- Servicio de Fax, 10. Oficina con mobiliario, 11. Un televisor para el área de diputados, 12 Vales de alimentos mensuales para invitados, 13. Seguro de Vida, 14 Asistencia preventiva para urgencias oftalmológicas y dentales, 15.- Gastos médicos, 16. Servicio médico permanente, 17. Asignación de vales de alimento para el comedor La Terraza para el uso del personal administrativo. Los numerales siguientes no proceden, 18. Personal por honorarios al servicio individual de diputados, 19. Asignación a grupos parlamentarios \$22,613.49 por diputado, 20. Vehículos al servicio individual de diputados, 21. Asignación de teléfono celular y Skytel al servicio de diputados, 22. Asignación de oficina extra por diputado. Todos los puntos anteriores son de conformidad a la norma aplicable.

TERCERO. Los apoyos que han de recibir los diputados sin partido nunca serán superiores a los que reciban los diputados que formen parte de los grupos parlamentarios.

SENADORES SIN PARTIDO

En el caso de los Senadores en México, aquellos que no pertenezcan a un grupo parlamentario, serán considerados como senadores sin partido, empero, tiene las consideraciones que a todos los senadores corresponden y apoyos para que puedan desempeñar con eficacia sus funciones, de acuerdo a las posibilidades presupuestales⁶⁰³, mismas que de facto no son las mismas para aquel senador que sí pertenece a un grupo parlamentario.

Una Propuesta para el Debate

Existe en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en México desde el 25 de marzo de 2004, un intento por reglamentar y normar de manera definitiva la conducta y disciplina de los parlamentarios y sus respectivos grupos.

Me refiero al proyecto de reformas a la Ley Orgánica del Congreso Mexicano para establecer un Régimen de Disciplina y Ética Parlamentarias que fue presentado a título personal en tribuna por el legislador del grupo parlamentario del PRI, Diputado Francisco Arroyo Vieyra⁶⁰⁴, quien con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometió a la consideración de la Cámara de Diputados una iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 5, 11, 23, 46, 48, 67, 85, 90,

⁶⁰³ Artículo 78 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶⁰⁴ Actualmente Senador de la República por el Partido Revolucionario Institucional para el período de 2006 a 2012, representante del Estado de Guanajuato.

109 y 120 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Distintos puntos de la presente Iniciativa resaltan por su importancia y por la efectiva funcionalidad que pudiera tener una regulación de este tipo para los miembros y grupo parlamentarios del Congreso Mexicano. Las constantes faltas de respeto hacia la institución parlamentaria, el mal comportamiento entre legisladores de diferentes partidos o entre miembros del mismo grupo, entre muchas otras situaciones que son el día con día de los legisladores mexicanos realzan el esfuerzo del legislador del Estado de Guanajuato.

La conducta de los diputados y senadores debe de sustentarse en estos valores que garanticen la honorabilidad, credibilidad y profesionalismo, sin lacerar en ningún momento la imparcialidad, independencia e inviolabilidad de los legisladores.

Los diputados de la nación y los senadores de la República están obligados a guardar la investidura que como tales nos ha otorgado el pueblo de México, nuestra vida pública está sujeta al escrutinio de la ciudadanía, así es en los países normalmente democráticos y México no tiene por qué ser la excepción.

Transcribo completo el texto a efecto de dejar constancia de este importante esfuerzo y que posteriormente de no ser aprobado por el Pleno de la Cámara de Diputados, pueda ser estudiado y retomado por los estudiosos de la materia o por algún legislador que le encuentre interés.

EL QUE SUSCRIBE, DIPUTADO FEDERAL A LA LIX LEGISLATURA DEL CONGRESO GENERAL, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 71, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y 55, FRACCIÓN II, Y 56 DEL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SOMETE A LA CONSIDERACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS LA PRESENTE INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 5, 11, 23, 46, 48, 67, 85, 90, 109 Y 120 DE LA

**LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,
AL TENOR DE LA SIGUIENTE:**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Diferentes acontecimientos suscitados en los últimos años han generado un debate entre la sociedad sobre la necesidad de acotar el fuero constitucional y el mandato político del que gozan los legisladores dentro de un marco legal de disciplina y ética parlamentaria.

Si bien las Mesas Directivas de las Cámaras cuentan entre sus obligaciones las de velar por el fuero y la libre expresión de los legisladores en el desempeño de sus funciones, también es cierto que vigila por el orden de las sesiones; precisamente para salvaguardar la libre expresión parlamentaria.

La Directiva, pues, tiene la obligación de velar por la libre expresión de los legisladores y a la vez de guardar un sano equilibrio entre ésta, que es un valor fundamental de la práctica parlamentaria, y el respeto a los demás legisladores. Parfraseando a Jeremy Bentham, "de los chispazos del debate parlamentario surge la luz que nos conduce a la verdad", no debemos olvidar que finalmente el derecho es una norma de moral social provista de sanción política.

Aunque el cargo de los diputados y senadores es un mandato popular, esto no implica que no son responsables por sus actos y omisiones, aun cuando esto no constituya un delito penal.

La disciplina y la ética son valores que deben de normar el accionar de los legisladores en todo momento, ya que son representantes de la sociedad y tienen un encargo que debe de llevarse con responsabilidad y compromiso.

Tanto en el desarrollo de las sesiones, como en el interior del Recinto parlamentario, es necesario que los legisladores se guarden respeto entre sí, a los miembros de los otros Poderes, a los funcionarios y servidores de las

Cámaras, y a los invitados que asistan a la sede del Congreso; deben procurar llevar sus intervenciones con respeto, tanto en Pleno como en reuniones de comisión; evitar el insulto, la injuria, la amenaza y la descalificación contra sus compañeros o contra cualquier funcionario público. Que el debate de las ideas sea la forma de dirimir las controversias, que gane quien tenga la razón y el derecho de su lado.

En los debates y las votaciones de las Cámaras deben privar el respeto, evitar los altercados, las disputas y las discusiones fuera de orden.

Para ello es necesario dotar a los Presidentes de las Cámaras de las facultades necesarias para poder imponer el orden y el respeto dentro de la Asamblea, así como establecer en la Ley las sanciones a las que pueden hacerse acreedores los legisladores.

Adicionalmente a lo anterior, para evitar conductas impropias de los diputados y senadores fuera de sus respectivos Recintos parlamentarios es necesario establecer en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos mecanismos que ayuden a las Cámaras a normar la vida pública de sus integrantes, para garantizar la imagen de los legisladores.

De esta manera se pretende establecer un órgano en cada Cámara que se centre en conocer sobre el comportamiento de sus integrantes en su vida pública, y de haber faltas a los principios de honorabilidad, profesionalismo y los valores de ética y disciplina aplicar sanciones de acuerdo con un criterio previamente establecido.

Previendo esta situación y siguiendo la experiencia de otros Congresos, Asambleas y Parlamentos del mundo, sería apropiado establecer en las Cámaras del Congreso General una Comisión, para el caso del Senado de la República, y un Comité, para la Cámara de Diputados, de Disciplina y Ética Parlamentarias.

En las respectivas instancias, esta Comisión y Comité se abocarían a conocer de las faltas en las que incurran los legisladores en su vida pública, estudiarlas, y en su caso proponer la sanción conducente al Pleno de la Cámara de que se trate.

Para profundizar este marco de disciplina y ética parlamentaria, es necesario que las Cámaras del Congreso General elaboren conjuntamente un Código de Conducta de los Legisladores que contenga las reglas generales del comportamiento que deben de guardar, tanto diputados como senadores dentro y fuera del Recinto parlamentario, y deberán expedir separadamente, un Reglamento del Código de Conducta para los Diputados, en la Cámara baja; y un Reglamento del Código de Conducta para los Senadores, en la Cámara alta.

De esta forma, los criterios de disciplina y ética para ambas Cámaras serán homogéneos en el Código de Conducta de los Legisladores, y las formas de interpretación, de aplicación, y las sanciones conducentes estarán de acuerdo con las particularidades de cada Cámara del Congreso.

Concluyendo, un comité y una comisión, según el caso, de ética y disciplina parlamentaria para cada una de las Cámaras del Congreso no es sino una instancia interna para dar cauce al sano equilibrio entre dos valores que nos parecen fundamentales: la libertad y el respeto mínimo entre pares y compañeros.

No debemos olvidar que la institución del fuero en sus momentos fundacionales guarda a las instituciones parlamentarias en su conjunto y que los individuos que forman parte de estas poseen como tales una garantía constitucional adicional pero a la vez como proyección de su sentido de pertenencia a éstas.

En su conducta pública el individuo potestado por el fuero, no puede ser más allá de lo que la garantía exige para el buen funcionamiento de las instituciones. Los individuos de las cámaras pues, están obligados a una

conducta pública que se corresponda a los altos fines de las instituciones de las que forman parte.

En virtud de lo anteriormente expuesto y fundado, se somete a la consideración del honorable Congreso General, por conducto de la Cámara de Diputados, la presente

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA ESTABLECER UN RÉGIMEN DE DISCIPLINA Y ÉTICA PARLAMENTARIAS.

Artículo Único. Se adicionan y reforman los artículos 5, 11, 23, 46, 48, 67, 85, 90, 109 y 120, todos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 5°.

1. a 2. ...

3. El Presidente del Congreso tendrá las mismas facultades que establecen los párrafos tres al ocho del artículo 23 de la presente ley, y para estos efectos se entenderá por diputados: legisladores, y por Cámara: Congreso.

Artículo 11.

1. a 3. ...

4. Los diputados y senadores observarán en su vida pública lo establecido por el Código de Conducta de los Legisladores y su respectivo reglamento en cada Cámara.

Artículo 23.

1. a 2. ...

3. Además, corresponde al Presidente aplicar y proponer las sanciones a los miembros de la Cámara por incurrir en faltas a la presente ley, al reglamento, alterar el orden de la sesión, faltar al respeto de algún miembro de la Cámara y provocar o participar en disputas o altercados. Los diputados podrán hacerse acreedores a las siguientes sanciones:

- a) La llamada al orden;
- b) La llamada al orden con mención en el acta;
- c) La censura; y
- d) La censura con expulsión temporal.

4. Sólo el Presidente podrá llamar al orden y se aplicará esta sanción a todo orador que lo perturbe. Ningún diputado que no estando autorizado a hablar haya sido llamado al orden, podrá obtener la palabra para justificarse hasta que finalice la sesión, salvo que el Presidente acuerde lo contrario.

5. Será llamado al orden con mención en el acta todo diputado que en la misma sesión ya hubiere sido llamado al orden. Asimismo, será llamado al orden con mención en el acta, todo diputado que haya dirigido a uno o más de sus colegas injurias, provocaciones o amenazas. Esta sanción llevará aparejada la privación, durante un mes, de una cuarta parte de la dieta correspondiente a los diputados.

6. La censura se decretará contra todo diputado que, tras una llamada con mención en el acta, no haya acatado el llamado del Presidente o que haya provocado una alteración de orden en el Pleno. Esta sanción llevará aparejada la privación, durante un mes, de la mitad de la dieta correspondiente a los diputados.

7. Se decretará la censura con expulsión temporal del Recinto Legislativo contra todo diputado que se haya resistido a la censura simple o que haya

sido sometido a ella dos veces; que haya recurrido a la violencia en sesión; que se haya hecho culpable de ultrajes contra la Cámara o su Presidente; que se haya hecho culpable de injurias, provocaciones o amenazas contra el Presidente de la República, los secretarios de Estado, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia, o los senadores de la República. La censura con expulsión temporal llevará aparejada la prohibición de participar en los trabajos de la Cámara y de volver a presentarse en el Palacio Legislativo hasta que expire el octavo día de sesión siguiente a aquél en que se hubiere dictado la medida. En caso de negativa del diputado de atender al requerimiento de abandonar la Cámara en Pleno que le haya hecho el Presidente, se suspenderá la sesión. En este caso y asimismo en el caso de que se aplique la censura con expulsión temporal por segunda ocasión a un diputado, la expulsión se extenderá a dieciséis días de sesión. Esta sanción llevará aparejada la privación, durante dos meses, de la mitad de la dieta correspondiente a los diputados, y de los senadores, en el caso del artículo 5° de esta ley.

8. La censura simple y la censura con expulsión temporal se decretarán por el Pleno, a propuesta del Presidente, por mayoría simple de los presentes y sin debate alguno. Tendrá en todo caso derecho a ser oído o a que se oiga a uno de sus colegas en su nombre, el diputado contra quien se solicitare una de estas dos sanciones disciplinarias.

Artículo 46.

1. a 3. ...

4. Para vigilar el cumplimiento del Código de Conducta de los Legisladores y el Reglamento del Código de Conducta para los Diputados y proponer las sanciones conducentes al Pleno, se formará el Comité de Disciplina y Ética Parlamentarias, que se mantendrá de Legislatura a Legislatura. Dicho Comité se integra por siete diputados, el Presidente de la Cámara, los Presidentes de las Comisiones Jurisdiccional, y de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, el Presidente de la Mesa de Decanos y tres diputados propuestos por la Junta de Coordinación Política.

5. A propuesta de la Junta de Coordinación Política, el pleno podrá constituir "grupos de amistad" para la atención y seguimiento de los vínculos bilaterales con órganos de representación popular de países con los que México sostenga relaciones diplomáticas. Su vigencia estará ligada a la de la Legislatura en que se conformaron, pudiendo desde luego ser establecidos nuevamente por cada Legislatura.

Artículo 48.

1. a 4. ...

a) a f) ...

g) Ejecutar las sanciones impuestas a los diputados que se establecen en los párrafos del tres al ocho del artículo 23 de la presente ley, y aplicar las privaciones a las dietas de los diputados que sean sancionados.

Artículo 67.

1. ...

2. Además, corresponde al Presidente aplicar y proponer las sanciones a los miembros de la Cámara por incurrir en faltas a la presente ley, al reglamento, alterar el orden de la sesión, faltar al respeto de algún miembro de la Cámara y provocar o participar en disputas o altercados. Los senadores podrán hacerse acreedores a las siguientes sanciones:

- a) La llamada al orden;
- b) La llamada al orden con mención en el acta;
- c) La censura; y
- d) La censura con expulsión temporal.

3. Sólo el Presidente podrá llamar al orden y se aplicara esta sanción a todo orador que lo perturbe. Ningún senador, que no estando autorizado a hablar, haya sido llamado al orden podrá obtener la palabra para justificarse hasta que finalice la sesión, salvo que el Presidente acuerde lo contrario.

4. Será llamado al orden con mención en el acta todo senador que en la misma sesión ya hubiere sido llamado al orden. Asimismo, será llamado al orden con mención en el acta, todo senador que haya dirigido a uno o más de sus colegas injurias, provocaciones o amenazas. Esta sanción llevará aparejada la privación, durante un mes, de una cuarta parte de la dieta correspondiente a los senadores.

5. La censura se decretará contra todo senador que, tras una llamada con mención en el acta, no haya acatado el llamado del Presidente o que haya provocado una alteración de orden en el Pleno. Esta sanción llevará aparejada la privación, durante un mes, de la mitad de la dieta correspondiente a los senadores.

6. Se decretará la censura con expulsión temporal del Recinto Legislativo contra todo senador que se haya resistido a la censura simple o que haya sido sometido a ella dos veces; que haya recurrido a la violencia en sesión; que se haya hecho culpable de ultrajes contra la Cámara o su Presidente; que se haya hecho culpable de injurias, provocaciones o amenazas contra el Presidente de la República, los secretarios de Estado, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia, o los diputados federales. La censura con expulsión temporal llevará aparejada la prohibición de participar en los trabajos de la Cámara y de volver a presentarse en el Palacio Legislativo hasta que expire el octavo día de sesión siguiente a aquel en que se hubiere dictado la medida. En caso de negativa del senador de atender al requerimiento de abandonar la Cámara en Pleno que le haya hecho el Presidente, se suspenderá la sesión. En este caso y asimismo en el caso de que se aplique la censura con expulsión temporal por segunda ocasión a un senador, la expulsión se extenderá a dieciséis días de sesión. Esta sanción llevará aparejada la privación, durante dos meses, de la mitad de la dieta correspondiente a los senadores.

7. La censura simple y la censura con expulsión temporal se decretarán por el Pleno, a propuesta del Presidente, por mayoría simple de los presentes y sin debate alguno. Tendrá en todo caso derecho a ser oído o a que se oiga a uno

de sus colegas en su nombre, el senador contra quien se solicitare una de estas dos sanciones disciplinarias.

Artículo 85.

1. a 2. ...

3. Para vigilar el cumplimiento del Código de Conducta de los Legisladores y el Reglamento del Código de Conducta para los Senadores y proponer las sanciones conducentes al Pleno, se formará la Comisión de Disciplina y Ética Parlamentarias, que se mantendrá de Legislatura a Legislatura. Dicha Comisión se integra por 7 senadores, el Presidente de la Cámara, los presidentes de las comisiones Jurisdiccional y de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, el Presidente de la Mesa de Decanos y tres senadores propuestos por la Junta de Coordinación Política.

Artículo 90.

1. ...

I. a IX. ...

X. Disciplina y Ética Parlamentarias;

XI. Distrito Federal; XII. Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología;

XIII. Energía;

XIV. Equidad y Género;

XV. Estudios Legislativos;

XVI. Federalismo y Desarrollo Municipal;

XVII. Gobernación;

XVIII. Hacienda y Crédito Público;

XIX. Jurisdiccional;

XX. Justicia;

XXI. Marina;

XXII. Medalla Belisario Domínguez;

XXIII. Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca;

XXIV. Puntos Constitucionales;

- XXV. Reforma Agraria;
- XXVI. Reglamentos y Prácticas Parlamentarias;
- XXVII. Relaciones Exteriores;
- XXVIII. Salud y Seguridad Social;
- XXIX. Trabajo y Previsión Social; y
- XXX. Turismo.

Artículo 109.

1. ...

h) Ejecutar las sanciones impuestas a los senadores que se establecen en los párrafos del dos al siete del artículo 67 de la presente ley, y aplicar las privaciones a las dietas de los senadores que sean sancionados.

i) Las demás que se deriven de esta ley, del reglamento y de los acuerdos de la Mesa Directiva de la Cámara.

Artículo 120.

1. ...

2. El Presidente de la Comisión Permanente tendrá las mismas facultades que establecen los párrafos tres al ocho del artículo 23 de la presente ley, y para estos efectos se entenderá por diputados: legisladores, y por Cámara: Comisión Permanente.

Transitorios

Artículo Primero. El Código de Conducta de los Legisladores a que se refiere el artículo único del presente decreto deberá ser elaborado y presentado por la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados a consideración del Pleno, en un lapso no mayor a 60 días posteriores a la publicación del presente decreto.

Artículo Segundo. La Cámara de Senadores deberá emitir el Código de Conducta de los Legisladores en un plazo no mayor de 30 días posteriores a la recepción de la minuta.

Artículo Tercero. El Código de Conducta de los Legisladores deberá contener las bases para la elaboración del Reglamento del Código de Conducta de cada Cámara del Congreso. El proyecto deberá ser elaborado por la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias en su respectiva Cámara en un plazo no mayor de 45 días posteriores a la aprobación del Código de Conducta de los Legisladores.

Artículo Cuarto. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro.- México, DF, a 25 de marzo de 2004.

ADDEUNDUM 1

**LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LOS CONGRESOS
LOCALES DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

De conformidad con lo establecido por el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental"⁶⁰⁵

Así pues, las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.

De acuerdo a la División de Poderes consagrada en el propio texto constitucional en su artículo 49, el Supremo Poder de la Federación lo componen el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

⁶⁰⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, México, 2003.

El Poder Legislativo Mexicano se deposita en un Congreso de la Unión⁶⁰⁶ que se compone de una Cámara de Senadores⁶⁰⁷ de 128 miembros y una Cámara de Diputados⁶⁰⁸ de 500 miembros. Independiente de lo anterior, en cada Entidad Federativa de la República Mexicana (32) existe un Congreso local o Asamblea en el caso de la capital del país, el Distrito Federal.

Por tanto, resulta de una importancia total conocer las referencias que se hacen en cada Congreso local sobre los grupos parlamentarios, dónde encontraremos opiniones y definiciones que se diferencia entre unas y otras, dependiendo del valor que cada Congreso local les ha asignado a través de su evolución jurídica y parlamentaria.

El presente análisis inicia con la capital del país, el Distrito Federal y a partir de ésta, en orden estrictamente alfabético.

LEY ORGÁNICA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL⁶⁰⁹

CAPÍTULO VIII DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

ARTÍCULO 81.- Los Diputados que pertenezcan a un mismo partido, podrán constituirse en grupo parlamentario para actuar en forma orgánica y coordinada en todos los trabajos de la Asamblea.

⁶⁰⁶ Congreso de la Unión o Congreso General son las denominaciones que les asigna el derecho constitucional mexicano a la institución representativa, mejor conocida en términos de dogmática jurídica como Poder Legislativo y consagrado así en la Constitución General.

⁶⁰⁷ De la redacción del artículo 56 constitucional se prevé, de forma implícita, que los senadores son representantes de los Estados y del Distrito Federal.

⁶⁰⁸ El texto constitucional establece que "se compondrá de representantes de la nación" (artículo 45).

⁶⁰⁹ Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 24 de mayo de 1999. En el Distrito Federal el Primer Período de Sesiones opera del 15 de Septiembre al 31 de Diciembre y un Segundo Período del 15 de Marzo al 30 de Abril. www.asambleadf.gob.mx

En ningún caso pueden constituir un grupo parlamentario separado los Diputados que pertenezcan a un mismo partido. Ningún Diputado podrá formar parte de más de un grupo parlamentario; pero excluido del primero del que formó parte, podrá adherirse a otro legalmente constituido.

ARTÍCULO 82.- Los coordinadores de los grupos parlamentarios serán el conducto para realizar las tareas de coordinación con la Mesa Directiva, en todo lo referente a la integración y participación de sus miembros en las comisiones especiales, las de carácter protocolario o ceremonial y las representaciones de la Asamblea en el interior o exterior del país.

ARTÍCULO 83.- La Mesa Directiva comunicará al Pleno la constitución, integración y coordinación de cada grupo. Igualmente procederá cuando se sustituya al coordinador del mismo.

LEY ORGANICA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES⁶¹⁰

CAPÍTULO III DE LOS GRUPOS LEGISLATIVOS

ARTÍCULO 40.- Para el ejercicio de la libre expresión en el Congreso del Estado, los Diputados electos de igual afiliación y origen partidista, por los sistemas de mayoría relativa y de representación proporcional, constituirán dentro de dicho órgano un grupo legislativo con arreglo a lo establecido por esta ley; lo anterior sin detrimento de los principios ideológicos e identidad da cada Diputado.

⁶¹⁰ Publicada el 11 de Junio de 1981. En Aguascalientes el Primer Período de Sesiones opera del 15 de Noviembre al 15 de Marzo y un Segundo Período del 30 de Abril al 31 de Julio. www.congresoags.gob.mx

SECCIÓN PRIMERA
DE LA INTEGRACIÓN DE LOS GRUPOS LEGISLATIVOS

ARTÍCULO 41.- Los grupos legislativos coadyuvarán al mejor desarrollo del proceso legislativo y facilitarán la participación de los Diputados en las tareas que le son propias.

ARTÍCULO 42.- Los Diputados pertenecientes a un mismo partido político podrán constituir un solo grupo legislativo y será requisito esencial que lo integren cuando menos dos Diputados.

ARTÍCULO 43.- Los grupos legislativos se tendrán por constituidos cuando presenten los siguientes documentos a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados:

a).- Acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en grupo legislativo y la lista de los integrantes.

b).- Nombre del Diputado que haya sido electo Representante del grupo legislativo.

ARTÍCULO 44.- Los grupos legislativos deberán entregar la documentación requerida en el artículo anterior, en la segunda sesión del período ordinario de sesiones de cada Legislatura.

Examinada por el Presidente la documentación referida, en la sesión ordinaria siguiente del Congreso, hará en su caso, la declaratoria de constitución de los grupos legislativos a partir de ese momento ejercerán las atribuciones previstas por esta Ley.

ARTÍCULO 45.- Se deroga.

ARTÍCULO 46.- Los Diputados de un partido político que no reúnan el número establecido en el Artículo 42 de esta Ley y los independientes pueden quedar integrados en el que se denominará "Grupo Mixto", el cual participará

en las actividades del Congreso con las mismas facultades y obligaciones que los demás.

Por "Grupo Mixto" se entiende el que conforman los Diputados que no están integrados a los grupos legislativos mayoritarios.

ARTÍCULO 47.- Si como consecuencia de la separación de uno o más de sus miembros, un grupo que no sea mixto, deja de reunir los requisitos establecidos en el Artículo 42 de esta Ley, continuará actuando como tal grupo legislativo durante toda la Legislatura, siempre que conserve la mayoría de sus integrantes originarios.

ARTÍCULO 48.- El Diputado que, por cualquier causa, deje de pertenecer a un grupo legislativo, podrá incorporarse, durante el período de sesiones en que se produzca el supuesto, al grupo mixto, cuyo coordinador o portavoz lo comunicará al Presidente del Congreso del Estado.

ARTÍCULO 49.- Los Representantes de los grupos legislativos serán sus conductos para realizar las tareas de coordinación con la Mesa Directiva y las comisiones y los comités del Congreso del Estado.

ARTÍCULO 50.- Los grupos legislativos dispondrán de locales adecuados en las instalaciones de la Cámara de Diputados, así como de asesores, personal y los recursos materiales necesarios para el cumplimiento de sus funciones, de acuerdo con las posibilidades y el presupuesto de la propia Cámara de Diputados.

**LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA⁶¹¹**

CAPÍTULO VII
DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

ARTÍCULO 77.- Los Diputados con igual afiliación de partido, podrán organizarse en grupos parlamentarios para sostener los principios y lineamientos de sus respectivos partidos y para coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo por medio de la orientación de criterios comunes en las discusiones y deliberaciones.

Los Diputados que no deseen o dejen de pertenecer a un grupo parlamentario o no puedan formar un grupo parlamentario por los requisitos establecidos en esta Ley, serán considerados como Diputados no coordinados debiéndoseles guardar las consideraciones que a los Diputados coordinados, y apoyándolos en lo individual, conforme a las posibilidades y presupuesto del Congreso del Estado, para que puedan desempeñar sus funciones de representación popular.

ARTÍCULO 78.- Los Diputados de la misma afiliación de partido deberán constituir un solo grupo parlamentario, siendo requisito esencial que lo integre cuando menos tres Diputados. Los grupos parlamentarios se tendrán por constituidos cuando presenten a la Mesa Directiva, los siguientes documentos:

- a) Acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en grupo parlamentario, con especificación del nombre del mismo y lista de los integrantes; y

⁶¹¹ Publicada el 13 de septiembre de 1995. En Baja California el Primer Período de Sesiones opera del 1 de Octubre al 31 de Enero y un Segundo Período del 1 de Abril al 31 de Julio. www.congresobc.gob.mx

- b) Nombre del Diputado que haya sido propuesto como coordinador del grupo parlamentario.

ARTÍCULO 79.- Los grupos parlamentarios deberán entregar la documentación requerida en el artículo anterior, en la sesión inicial del primer período de sesiones de cada Legislatura.

Examinada por el Presidente del Congreso la documentación referida y dada cuenta con ella a la Asamblea, hará en su caso la declaratoria de reconocimiento de los grupos parlamentarios para los efectos de esta Ley.

ARTÍCULO 80.- El funcionamiento, las actividades y los procedimientos para la designación de los coordinadores de los grupos parlamentarios, serán regulados por las normas estatutarias y los lineamientos de los respectivos partidos políticos, en el marco de las disposiciones de esta Ley.

ARTÍCULO 81.- Corresponde a los coordinadores de los grupos parlamentarios realizar las tareas de coordinación con la Mesa Directiva del Congreso del Estado, así como las siguientes atribuciones:

- I. Designar a los Diputados de su grupo parlamentario, como miembros de todas las Comisiones y Subcomisiones;
- II. Sustituir como miembros de una Comisión o Subcomisión, a uno o varios por otro u otros Diputados de su grupo parlamentario, así como en los casos que hayan sido dados de baja por lo dispuesto en el artículo 13 de esta Ley, y
- III. Asistir a las reuniones de las sesiones de los Coordinadores Parlamentarios para considerar, conjuntamente, las acciones específicas que propicien el mejor desarrollo de las labores legislativas.

Los coordinadores de los grupos parlamentarios, con la finalidad de dar cumplimiento a lo anterior, formarán parte de la Comisión de Régimen Interno y Prácticas Parlamentarias de conformidad con lo dispuesto por el artículo 46 de esta Ley.

ARTÍCULO 82.- Cuando un partido político cambie de denominación, el grupo parlamentario respectivo también cambiará su denominación, comunicándolo a la Mesa Directiva, para que esta informe al Pleno del Congreso.

ARTÍCULO 83.- En el caso de que un grupo parlamentario se disuelva por decisión de sus integrantes, se informará a la Mesa Directiva para que esta informe al Pleno del Congreso. En el caso de que la disolución se dé por no reunir los requisitos establecidos en el artículo 78 de esta Ley, la Mesa Directiva lo informará al Pleno del Congreso.

ARTÍCULO 84.- Cuando un partido político que tenga grupo parlamentario en la Asamblea se fusione con otro, se integrará un nuevo grupo parlamentario con los Diputados que sean miembros del nuevo partido.

La fusión e integración de un nuevo grupo parlamentario será notificada a la Mesa Directiva de los períodos ordinarios o de receso, dentro de los tres días hábiles siguientes al que haya tenido lugar, para que esta informe al Pleno.

ARTÍCULO 85.- Los grupos parlamentarios dispondrán de locales adecuados en las instalaciones del Congreso del Estado así como de los asesores, personal y los elementos materiales necesarios para el cumplimiento de sus funciones, atendiendo a la importancia cuantitativa de cada uno de ellos, de acuerdo con las posibilidades y el presupuesto de egresos del propio Congreso.

**LEY REGLAMENTARIA DEL PODER LEGISLATIVO
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR⁶¹²**

CAPÍTULO VII
DE LAS FRACCIONES PARLAMENTARIAS.

ARTÍCULO 67.- Cada Fracción Parlamentaria estará constituida por un número de Diputados no menor de dos, electos según el principio de Mayoría Relativa o de Representación Proporcional que en cada Partido hayan resultado electos.

ARTÍCULO 68.- Se tendrá por constituida una Fracción Parlamentaria cuando por escrito lo comuniquen a la Directiva del Congreso, adjuntando acta donde conste la decisión de sus miembros, con especificación de sus integrantes y el nombre del Diputado que haya sido electo coordinador de los trabajos de la Fracción Parlamentaria de que se trate.

No podrá haber más de una Fracción Parlamentaria por cada Partido Político que este representado en el Congreso.

ARTÍCULO 69.- Las Fracciones Parlamentarias deberán entregar la documentación a que se refiere el Artículo anterior, en la segunda Sesión del Primer Período Ordinario de cada Legislatura.

ARTÍCULO 70.- El funcionamiento de las Fracciones Parlamentarias serán reguladas por los Estatutos y Lineamientos de los respectivos Partidos Políticos, y en el marco de la presente Ley.

ARTÍCULO 71.- Los Coordinadores de las Fracciones Parlamentarias serán el conducto de estas con la Directiva, la Gran Comisión y las Comisiones Permanentes o Especiales.

⁶¹² Publicada el 4 de Diciembre de 1990. En Baja California Sur el Primer Período de Sesiones opera del 15 de Marzo al 15 de Junio y un Segundo Período del 1 de Septiembre al 15 de Diciembre. www.cbcs.gob.mx

ARTÍCULO 72.- Los Coordinadores de las Fracciones Parlamentarias podrán convocar a reuniones con los demás Coordinadores de las otras Fracciones para considerar conjuntamente, las acciones específicas que propicien el mejor desarrollo de sus labores.

ARTÍCULO 73.- Cuando un Partido Político cambie de denominación o se disuelva se hará del conocimiento del Congreso del Estado y en todo caso la Fracción Parlamentaria correspondiente adoptará la nueva denominación o no se le considerará constituida.

LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE CAMPECHE⁶¹³

CAPÍTULO III BIS

DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

ARTÍCULO 46-1.- Los grupos parlamentarios son las formas de organización que podrán adoptar los diputados con igual afiliación de partido. Estarán integrados por cuando menos dos diputados y deberán coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo. Los diputados que dejen de pertenecer a un grupo parlamentario, sin integrarse a otro existente, serán considerados como diputados independientes, debiéndoseles guardar las mismas consideraciones que a todos los demás legisladores, y apoyándolos en lo individual, conforme a las posibilidades del Congreso, para que puedan desempeñar sus funciones de representación popular.

ARTÍCULO 46-2.- Los diputados de la misma afiliación de partido podrán constituir un sólo grupo parlamentario. Los grupos parlamentarios se tendrán por constituidos cuando presenten los siguientes documentos a la mesa directiva:

⁶¹³ Publicada el 30 de Octubre de 1981. En Campeche el Primer Período de Sesiones opera del 1 de Octubre al 20 de Diciembre y un Segundo Período del 1 de Abril al 30 de Junio. www.congresocam.gob.mx

- I. Acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en grupo, con especificación del nombre del mismo y lista de los integrantes; y
- II. Nombre del diputado que haya sido electo coordinador del grupo parlamentario.

ARTÍCULO 46-3.- Los grupos parlamentarios deberán entregar la documentación requerida en el artículo precedente, en la sesión inicial del primer período ordinario de sesiones de cada Legislatura.

Examinada por el presidente la documentación referida, en sesión ordinaria hará, en su caso, la declaratoria de constitución de los grupos parlamentarios. A partir de ese momento ejercerán las atribuciones previstas por esta ley.

ARTÍCULO 46-4.- El funcionamiento, las actividades y los procedimientos para la designación de los coordinadores de los grupos parlamentarios, serán regulados por las normas estatutarias y los lineamientos de los respectivos partidos políticos, en el marco de las disposiciones de esta ley.

ARTÍCULO 46-5.- Corresponde a los coordinadores de los grupos parlamentarios realizar las tareas de coordinación con la mesa directiva y las comisiones del Congreso. El coordinador del grupo parlamentario mayoritario podrá reunirse con los demás coordinadores para considerar, conjuntamente, las acciones específicas que propicien el mejor desarrollo de las labores de la Legislatura.

ARTÍCULO 46-6.- Los diputados tomarán asiento en las curules que correspondan al grupo parlamentario del que formen parte.

LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE CHIAPAS⁶¹⁴

CAPÍTULO VI

DE LAS FRACCIONES PARLAMENTARIAS Y SU INTEGRACIÓN

ARTÍCULO 38.- Las fracciones parlamentarias son las formas de organización que podrán adoptar los diputados estatales con igual filiación de partido para realizar tareas específicas del Congreso; pudiendo quedar constituidas por un solo diputado, cuando un determinado partido político no cuente con mayor representación en el Congreso.

ARTÍCULO 39.- Las fracciones parlamentarias tenderán a garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en el Congreso y coadyuvan al mejor desarrollo del proceso legislativo facilitando la participación de los diputados en estas tareas. Además, contribuirán, orientando y estimulando la formación de criterios comunes en las discusiones y deliberaciones en que participen.

ARTÍCULO 40.- Las fracciones parlamentarias se tendrán constituidas cuando presenten los siguientes documentos a la Mesa Directiva del Congreso:

- I. Acta en la que conste la decisión del o de sus miembros de constituirse en fracción parlamentaria, con especificación del nombre del mismo o la lista de los integrantes; y
- II. Nombre del diputado que haya sido electo líder o representante de la fracción parlamentaria, en su caso.

⁶¹⁴ Publicada el 24 de Noviembre de 1995. En Chiapas el Primer Período de Sesiones opera del 16 de Noviembre al 18 de Febrero y un Segundo Período del 18 de Mayo al 18 de Agosto.
www.congresochiapas.gob.mx

ARTÍCULO 41.- Las fracciones parlamentarias deberán entregar la documentación requerida en la sesión que de inicio el primer período ordinario de sesiones de cada Legislatura.

Examinada por el diputado presidente de la Mesa Directiva la documentación referida, en sesión ordinaria hará en su caso la declaratoria de constitución de las fracciones parlamentarias y a partir de ese momento ejercerán las atribuciones establecidas en esta ley.

ARTÍCULO 42.- El funcionamiento, las actividades y los procedimientos para la designación de los líderes de las fracciones parlamentarias serán regulados por las normas estatutarias y los lineamientos de los respectivos partidos en el marco de las disposiciones de esta ley.

ARTÍCULO 43.- Los líderes de las fracciones parlamentarias serán los conductos para realizar las tareas de coordinación con la Mesa Directiva, las comisiones y aquellos órganos que se constituyan del Congreso del Estado.

El líder de la fracción parlamentaria mayoritaria podrá reunirse con los demás líderes para considerar, conjuntamente las acciones específicas que propicien el mejor desarrollo de las labores.

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DE CHIHUAHUA⁶¹⁵

ARTÍCULO 77.- Los diputados que surjan de la postulación de un mismo partido o tengan una misma afiliación podrán integrar grupos parlamentarios para la realización de tareas específicas en el Congreso en los términos de esta Ley. Para constituir un grupo parlamentario, se requerirá un mínimo de dos diputados.

⁶¹⁵ Publicada el 8 de Julio de 1995. En Chihuahua el Primer Período de Sesiones opera del 1 de Octubre al 31 de Diciembre y un Segundo Período del 1 de Marzo al 31 de Julio. www.congresochihuahua.gob.mx

ARTÍCULO 78.- Los diputados que pertenezcan a un mismo partido en ningún caso podrán formar un grupo parlamentario por separado y tampoco podrán formar parte de más de un grupo, a menos que renuncien al que pertenecen para asociarse a otro. Por ningún motivo podrán formar grupos parlamentarios diputados independientes por ser ésta una prerrogativa conferida a los partidos políticos.

El diputado que hubiese sido electo por una coalición o por candidatura común de varios partidos políticos, sólo podrá integrarse a alguno de los grupos formados por cualquiera de esos partidos.

ARTÍCULO 79.- La constitución de los grupos parlamentarios se llevará a cabo mediante solicitud por escrito a la Mesa Directiva del Congreso, adjuntándole los siguientes documentos:

1. Acta en que conste la afiliación de sus integrantes a un mismo partido político, la voluntad de constituirse en grupo parlamentario, así como los nombres de sus integrantes, y
2. Nombres de los diputados que haya sido designados coordinador y subcoordinadores en su caso.

Los grupos parlamentarios deberán entregar la documentación referida a más tardar en la tercera sesión siguiente a la de instalación del Primer Período Ordinario de Sesiones de cada Legislatura. El Presidente del Congreso revisará la documentación y cumplido los requisitos anteriores, declarará la constitución de los grupos parlamentarios.

La designación o remoción de los coordinadores y subcoordinadores se hará de conformidad con los estatutos y lineamientos de los respectivos partidos políticos.

El cambio de un diputado de un grupo parlamentario a otro sólo podrá efectuarse al inicio de un Período Ordinario de Sesiones, siguiendo en lo conducente el procedimiento mencionado.

ARTÍCULO 80.- Los coordinadores y en su caso los subcoordinadores de los grupos parlamentarios formarán parte de la Junta de Coordinación Parlamentaria, de conformidad con las disposiciones de esta Ley y con las atribuciones que la misma señala.

ARTÍCULO 81.- Cuando un partido político cambie de denominación, el grupo parlamentario respectivo lo hará también, comunicándolo a la mesa directiva. En el caso de que un grupo se disuelva, sus integrantes podrán incorporarse a otro, a condición de que corresponda a su nueva afiliación partidista, lo que informarán a la mesa directiva.

Cuando un partido político que tenga grupo en el Congreso se fusione con otro, se podrá integrar uno nuevo con los diputados que sean miembros del partido resultante de la fusión, disolviéndose el grupo anterior.

La mesa directiva comunicará al pleno la constitución, disolución y fusión de cada grupo. Procederá de igual forma cuando se sustituya al coordinador o a los subcoordinadores de los mismos.

ARTÍCULO 82.- Los grupos parlamentarios dispondrán de locales adecuados en las instalaciones del Congreso, así como de las asesorías, personal y elementos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Lo anterior se hará atendiendo al número de diputados que integren los grupos y de acuerdo con las posibilidades y el presupuesto del Congreso.

LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO DE COAHUILA⁶¹⁶

CAPÍTULO VI

DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

ARTÍCULO 29.- Los diputados podrán organizarse en grupos parlamentarios para sostener los principios y lineamientos de sus respectivos partidos y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo, orientando y estimulando la formación de criterios comunes para la concertación de los trámites de los asuntos del Congreso.

ARTÍCULO 30.- Para constituir grupos parlamentarios se requiere la voluntad de cuando menos dos diputados y un acta en la que conste:

1. La decisión de los diputados afiliados a un determinado partido, de constituirse en grupo parlamentario;
2. El nombre del grupo parlamentario y lista de sus integrantes; y
3. Nombre del Diputado que haya sido electo coordinador del grupo.

ARTÍCULO 31.- Los diputados electos que pretendan constituir grupos parlamentarios, deberán entregar la documentación requerida en el artículo anterior, el día en que se celebre la primera sesión del período de instalación de cada Legislatura.

Una vez examinada por el Presidente la documentación referida, en sesión posterior hará la declaratoria de constitución de los grupos parlamentarios. A partir de ese momento ejercerán las atribuciones previstas por esta Ley y sus reglamentos y gozarán de las prerrogativas correspondientes.

ARTÍCULO 32.- Los grupos parlamentarios son corresponsales del buen funcionamiento del Congreso y para el desempeño de las actividades

⁶¹⁶ Publicada el 29 junio 1998. En Coahuila el Primer Período de Sesiones opera del 1 de Marzo al 15 de Mayo y un Segundo Período del 1 de Octubre al 31 de Diciembre. Cabe mencionar que la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Coahuila establece que los períodos de sesiones son improrrogables. (art. 4º). www.congresocoahuila.gob.mx

legislativas que realicen, contarán con los recursos, apoyos y facilidades que la Gran Comisión les apruebe. .

ARTÍCULO 33.- Los coordinadores de los grupos parlamentarios, serán el conducto para concertar la realización de las tareas legislativas con la Directiva del Congreso y de la Gran Comisión, así como con las Comisiones Permanentes y Especiales del Congreso.

El coordinador del grupo parlamentario mayoritario, podrá reunirse con los demás coordinadores para considerar, conjuntamente, las acciones específicas que propicien el mejor desarrollo de las labores del Congreso.

Con la finalidad de dar cumplimiento a esta disposición, los coordinadores de los Grupos Parlamentarios formarán parte de una comisión denominada de Concertación Parlamentaria.

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE COLIMA⁶¹⁷

CAPITULO VIII **DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS**

ARTÍCULO 64.- Los Diputados podrán organizarse en grupos parlamentarios para sostener los principios y lineamientos de sus respectivos partidos y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo, orientando y estimulando la formación de criterios unificados para la concertación de los trámites de los asuntos del Congreso.

En ningún caso los Diputados podrán pertenecer a más de un grupo parlamentario.

⁶¹⁷ Publicado el 30 de enero de 1999. En Colima el Primer Período de Sesiones opera del 1 de Octubre al 28 de Febrero y un Segundo Período del 1 de Abril al 31 de Agosto. www.congresocol.gob.mx

ARTÍCULO 65.- Los grupos parlamentarios, con las excepciones previstas en esta Ley, gozarán de idénticos derechos y obligaciones.

ARTÍCULO 66.- Los grupos parlamentarios estarán integrados por un mínimo de dos Diputados; serán acreditados en la sesión siguiente a la de la instalación de la Legislatura y estarán obligados a presentar una acta en la que conste la decisión de los Diputados de constituirse en grupo parlamentario, especificando la denominación del mismo, lista de sus integrantes, nombre y firma de los Diputados, así como el nombre del Diputado que por mayoría de votos, haya sido designado como Coordinador.

ARTÍCULO 67.- Los Coordinadores de los grupos parlamentarios realizarán tareas de concertación entre sí y con los órganos de dirección de la Legislatura.

ARTÍCULO 68.- Los grupos parlamentarios dispondrán de locales adecuados, así como de los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Lo anterior se hará atendiendo al número de Diputados que integren los grupos y de acuerdo con las posibilidades del presupuesto del Congreso.

ARTÍCULO 69.- La partida global determinada en el presupuesto del Congreso destinada al apoyo financiero de los grupos parlamentarios, se dividirá entre el número de Diputados integrantes del Congreso y se asignarán a cada grupo parlamentario en proporción al número que los integren.

Los recursos financieros serán suministrados a los grupos parlamentarios conforme al calendario aprobado en el presupuesto de egresos del Congreso, mismos que deberán comprobarse.

ARTÍCULO 70.- Los grupos parlamentarios están obligados a destinar los recursos que se les otorguen exclusivamente para el cumplimiento de sus

funciones, y deberán rendir un informe anual de su aplicación y manejo a la Contaduría Mayor de Hacienda, para los efectos de la Cuenta Pública.

LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE DURANGO⁶¹⁸

TÍTULO OCTAVO

DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

ARTÍCULO 258.- Los grupos parlamentarios son las formas de organización en las que se podrán constituir los diputados de un mismo partido político para realizar tareas específicas en el Congreso.

ARTÍCULO 259.- Los diputados de un mismo partido político podrán constituir un grupo parlamentario y será requisito esencial que lo integren cuando menos tres diputados.

ARTÍCULO 260.- Los grupos parlamentarios coadyuvarán al mejor desempeño del trabajo legislativo y facilitarán la participación de los diputados en las tareas del Congreso; así mismo, contribuirán, orientarán y estimularán la formación de criterios comunes en las discusiones y deliberaciones en que participen sus integrantes.

Para los efectos de esta Ley, acuerdo parlamentario será la forma en que los diversos grupos podrán convenir situaciones o acciones de procedimiento para la agilización o resolución de un asunto.

ARTÍCULO 261.- Los grupos parlamentarios se constituirán por declaratoria del Presidente y para ello deberán presentar los siguientes documentos a la mesa directiva:

⁶¹⁸ Publicada el 22 de Abril de 1999. En Durango el Primer Período de Sesiones opera del 1 de Septiembre al 15 de Diciembre y un Segundo Período del 15 de Marzo al 15 de Julio. www.congresodurango.gob.mx

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

a).- Acta en la que conste la decisión de sus miembros en constituirse en grupo, especificando el partido político al que pertenecen, el número de miembros y lista de los integrantes; y

b).- Nombre del diputado que haya sido electo como coordinador del grupo parlamentario.

El grupo parlamentario recibirá la denominación correspondiente al partido político al que pertenezcan los diputados que lo integran.

ARTÍCULO 262.- Los grupos parlamentarios deberán entregar la documentación requerida en el artículo precedente, en la sesión inicial del primer período ordinario de sesiones de cada Legislatura. Esta documentación será examinada por el presidente, quien en la sesión ordinaria siguiente hará la declaratoria correspondiente; a partir de ese momento, el grupo constituido ejercerá las funciones previstas en esta Ley.

ARTÍCULO 263.- Los coordinadores de los grupos parlamentarios serán conductos para realizar las sesiones de coordinación y concertación con la mesa directiva, la Gran Comisión y las Comisiones Legislativas.

El coordinador del grupo parlamentario mayoritario podrá reunirse con los líderes de los demás grupos para considerar, conjuntamente, las acciones específicas que propicien el mejor desempeño del trabajo del Congreso.

ARTÍCULO 264.- Los grupos parlamentarios dispondrán de locales adecuados en las instalaciones del Congreso, así como de un secretario técnico, asesores, personal y los elementos materiales necesarios para el cumplimiento de sus funciones, de acuerdo a las posibilidades y el presupuesto del Congreso.

**REGLAMENTO DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO LIBRE Y
SOBERANO DE MEXICO⁶¹⁹**

**CAPÍTULO IV
DE LAS FRACCIONES LEGISLATIVAS**

ARTÍCULO 28.- Los diputados cuya elección se origine por igual filiación de partido podrán constituirse en fracción legislativa.

ARTÍCULO 29.- Las fracciones legislativas se tendrán por constituidas cuando presenten al Presidente de la Gran Comisión los siguientes documentos:

- I. Acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en fracción, especificando el nombre del partido político del que provienen;
- II. La lista de sus integrantes;
- III. El nombre del diputado que haya sido electo su coordinador, y en su caso, subcoordinador.

Sólo podrá ser integrada una fracción por cada partido político representado en la Legislatura.

ARTÍCULO 30.- Los diputados que dejen de pertenecer a una fracción legislativa, podrán ser considerados como diputados independientes, debiéndoseles guardar las consideraciones que a todos los legisladores, y apoyándolos en lo individual, conforme a las posibilidades de la Legislatura, para que puedan desempeñar sus funciones de representación popular.

⁶¹⁹ Publicado el 16 de septiembre de 1995. En Estado de México el Primer Período de Sesiones opera del 5 de Septiembre al 18 de Diciembre, un Segundo Período del 1 de Marzo al 30 de Abril, y un Tercer Período del 20 de Julio al 15 de Agosto. www.cddiputados.gob.mx

ARTÍCULO 31.- Los coordinadores de las fracciones legislativas, facilitarán la comunicación con la directiva de la Legislatura, la Diputación Permanente o la Gran Comisión, para apoyar el desarrollo de los trabajos legislativos.

ARTÍCULO 32.- Las fracciones legislativas podrán proponer que la Legislatura o la Diputación Permanente, en su caso, se pronuncien acerca de cuestiones de interés general.

ARTÍCULO 33.- Las fracciones legislativas coadyuvarán al mejor desarrollo del proceso legislativo y facilitarán la participación de los diputados en sus funciones, así como para la formación de criterios comunes en las discusiones y deliberaciones en que participen sus integrantes.

ARTÍCULO 34.- Las fracciones legislativas en proporción a su representación, dispondrán para sus integrantes, de locales adecuados en las instalaciones del Poder Legislativo, así como de los asesores, personal y los elementos materiales necesarios para el cumplimiento de sus funciones, de acuerdo con las posibilidades y presupuesto de la Legislatura.

LEY ORGÁNICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUANAJUATO⁶²⁰

TÍTULO QUINTO

Capítulo Único

De los Grupos Parlamentarios y Representaciones Parlamentarias

ARTÍCULO 107. Los grupos parlamentarios son las formas de organización que adoptarán los diputados que pertenezcan a un mismo partido político, los que deberán coadyuvar al buen desarrollo del proceso legislativo.

⁶²⁰ Publicada el 13 de Agosto de 2004. En Guanajuato el Primer Período de Sesiones opera del 25 de Septiembre al 31 de Diciembre, un Segundo Período del 15 de Febrero al 31 de Mayo, y un Tercer Período del 1º al 31 de Agosto. www.congresogto.gob.mx

Un Grupo Parlamentario se conformará cuando menos, por dos diputados.

ARTÍCULO 108. Cuando un partido político se encuentre representado en el Congreso por un solo diputado, éste integrará una Representación Parlamentaria.

ARTÍCULO 109. Los diputados de la misma filiación partidista podrán constituir solamente un Grupo Parlamentario. Los grupos parlamentarios remitirán por conducto de la Secretaría General a la Mesa Directiva los siguientes requisitos:

I. El acta en la que conste la decisión libre de sus miembros de pertenecer al Grupo. Ese documento deberá contener el nombre del Grupo y la lista de sus integrantes; y

II. El nombre del diputado que haya sido electo coordinador del Grupo Parlamentario y de quien lo sustituya, de acuerdo a las normas acordadas por los miembros del Grupo o los estatutos del partido político en el que militen.

La Representación Parlamentaria se tendrá por acreditada, con la manifestación expresa por escrito del diputado en el sentido de representar al partido de que se trate en la Legislatura.

Con los documentos a que se refiere este artículo, se dará cuenta en la sesión de instalación y apertura de periodo de la Legislatura.

ARTÍCULO 110. Una vez que la Mesa Directiva del Congreso haya examinado la documentación requerida, hará la declaratoria de constitución del Grupo Parlamentario y desde ese momento ejercerá las atribuciones y tendrá las obligaciones previstas por esta Ley. Cuando el partido político a cuya filiación pertenezcan los integrantes del Grupo Parlamentario cambie de denominación, el Grupo Parlamentario podrá cambiar su nombre.

ARTÍCULO 111. El funcionamiento, las actividades y los procedimientos para la designación de los coordinadores de los Grupos Parlamentarios, serán regulados por las normas que acuerden los Grupos Parlamentarios, y en su caso, por las normas estatutarias y los lineamientos de los respectivos partidos políticos.

ARTÍCULO 112. Los coordinadores de los Grupos y Representaciones Parlamentarias, integrarán la Junta de Gobierno y Coordinación Política, conforme a lo dispuesto en esta Ley.

ARTÍCULO 113. En ningún caso pueden constituir otro Grupo Parlamentario, los diputados que se hayan separado de su grupo original.

Ningún diputado podrá formar parte de más de un Grupo Parlamentario.

ARTÍCULO 114. Durante el ejercicio de la Legislatura, el coordinador del Grupo Parlamentario comunicará a la Mesa Directiva las modificaciones que ocurran en la integración de su grupo. Con base en las comunicaciones de los coordinadores de los Grupos Parlamentarios, el Presidente del Congreso llevará el registro del número de integrantes de cada uno de ellos y sus modificaciones.

ARTÍCULO 115. Los grupos parlamentarios y las representaciones parlamentarias, dispondrán de espacios adecuados en las instalaciones del Congreso, así como de los asesores, personal y elementos materiales necesarios para el desempeño de su trabajo, de acuerdo a su representación cuantitativa y bajo el principio de equidad, de conformidad con el número de diputados con que contó al constituirse la Legislatura, y de conformidad con lo que establezca el presupuesto del Congreso.

La Junta de Gobierno y Coordinación Política dentro de los primeros treinta días siguientes a la instalación del Congreso, hará la asignación de los recursos humanos y materiales a los grupos y representaciones parlamentarios en los términos del Presupuesto de Egresos.

Del presupuesto aprobado para la función legislativa, se destinarán partidas de gastos para ser dispuestas por cada Grupo Parlamentario proporcionalmente al número de diputados que los integran, y de acuerdo a los criterios que emita la Comisión de Administración.

La aplicación de las cantidades a que se hace referencia en este artículo, deberán ser justificadas y cumplirse con las disposiciones jurídicas vigentes.

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE GUERRERO⁶²¹

CAPÍTULO IV

DE LAS FRACCIONES PARLAMENTARIAS

ARTÍCULO 92.- Las fracciones parlamentarias se constituyen con un mínimo de tres diputados que manifiesten su voluntad de pertenecer a la fracción parlamentaria de un partido político, con el objeto de coadyuvar al buen desarrollo de los trabajos del congreso.

Cuando se trate de uno o dos diputados que militen en un mismo partido político, se integrara una representación de partido.

Las fracciones parlamentarias tendrán las mismas prerrogativas, las que se distribuirán en forma proporcional al número de diputados con que cuente cada una de ellas en la legislatura.

ARTÍCULO 93.- La constitución de las fracciones parlamentarias y las representaciones de partido, se hará dentro de los cinco días siguientes a la apertura del primer periodo ordinario de sesiones del primer año de ejercicio constitucional de cada legislatura, mediante escrito dirigido por los

⁶²¹ Publicada el 12 de julio de 1997. En Guerrero el Primer Período de Sesiones opera del 25 de Noviembre al 15 de Febrero, un Segundo Período del 1 de Abril al 30 de Junio, y un Tercer Período del 1º de Septiembre al 31 de 15 de Octubre. www.congresoguerrero.gob.mx

integrantes de cada grupo a la mesa directiva, en el que se señalaran los nombres de los diputados integrantes y la designación del coordinador del grupo.

La mesa directiva hará del conocimiento del pleno el número de fracciones parlamentarias y de representaciones de partido constituidas, los nombres de los diputados que las integren, así como el de sus respectivos coordinadores.

ARTÍCULO 94.- Los coordinadores de las fracciones parlamentarias y los de las representaciones de partido, para los efectos de lo dispuesto por el artículo 51 de esta ley, se coordinarán las comisiones y los comités y la comisión permanente del congreso, en su caso.

ARTÍCULO 95.- Cada fracción parlamentaria y representación de partido tendrá derecho a que sus miembros se ubiquen en el salón de sesiones en asientos contiguos. Dicha ubicación se determinará mediante acuerdo de la comisión de gobierno.

ARTÍCULO 96.- El congreso, dentro de sus posibilidades presupuestarias, pondrá a disposición de cada fracción parlamentaria y representación de partido, las prerrogativas y los apoyos necesarios para su funcionamiento, atendiendo al número de diputados que la integren. Dichos apoyos consistirán en instalaciones adecuadas para sus oficinas, así como, de los recursos humanos y materiales indispensables para el desempeño de sus funciones.

ARTÍCULO 97.- Los diputados que dejen de pertenecer a una fracción parlamentaria o representación de partido, sin integrarse a otra existente, serán considerados como diputados sin partido.

ARTÍCULO 98.- Cuando un partido político cambie de denominación, la fracción parlamentaria o representación de partido, respectiva, podrá hacer lo propio, lo que habrá de comunicarse al pleno.

En el caso de que una fracción parlamentaria o representación de partido se disuelva, se informara de ello a la mesa directiva del congreso y en los recesos de este, a la de la comisión permanente para que se informe de ello al pleno.

Los integrantes de una fracción parlamentaria o representación de partido que se disuelva podrán incorporarse a otra, informando de ello a la mesa directiva.

En el caso de que un partido político que tenga una fracción parlamentaria o representación en el congreso, se fusione con otro, se podrá integrar una nueva fracción o representación con los diputados que sean miembros del nuevo partido.

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE HIDALGO⁶²²

CAPÍTULO IV DE LOS GRUPOS LEGISLATIVOS

ARTÍCULO 92.- Los Diputados, podrán organizarse en Grupos Legislativos, para expresar los principios y lineamientos de sus respectivos Partidos Políticos, coadyuvar al mejor desarrollo del Proceso Legislativo, con el fin de orientar y estimular la formación de criterios unificados para la concertación de los trámites de los asuntos del Congreso del Estado.

ARTÍCULO 93.- Los Grupos Legislativos, estarán integrados por un mínimo de dos Diputados, que serán acreditados a más tardar en la última Sesión de la Junta Preparatoria, realizada antes de la instalación de la Legislatura; para lo cual, deberán presentar una acta en la que conste la decisión de los Diputados de un mismo Partido Político de constituirse en Grupo Legislativo, especificando la denominación del mismo; la lista de sus integrantes; nombre

⁶²² Publicada el 21 de Septiembre de 2009. En Hidalgo el Primer Período de Sesiones opera del 1 de Abril al 31 de Julio y un Segundo Período del 1 de Septiembre al 31 de Diciembre. www.congreso-hidalgo.gob.mx

y firma de quienes lo conforman; así como el nombre del Diputado que haya sido designado como su Coordinador.

Examinada la documentación referida en el párrafo que antecede por el Presidente de la Directiva, éste hará la declaratoria de constitución de los Grupos Legislativos.

Acto seguido, se convocará a los coordinadores de los grupos legislativos a efecto de conformar e instalar la Junta de Gobierno.

ARTÍCULO 94.- Sólo puede constituirse un Grupo Legislativo, por cada Partido Político representado en el Congreso del Estado.

Los Diputados que dejen de pertenecer a un Grupo Legislativo y que no se integren a otro existente, se considerarán como Diputados independientes y se les reconocerá en lo individual para que puedan desempeñar sus funciones de representación popular.

ARTÍCULO 95.- En el caso, de que un Partido Político sólo esté representado por un Diputado, éste integrará una Representación Partidista, pero de ninguna forma se podrá considerar como Grupo Legislativo.

**LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO
DEL ESTADO DE JALISCO⁶²³
(Ninguna referencia)**

**LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO DEL ESTADO
DE MICHOACÁN⁶²⁴**

CAPÍTULO IV

GRUPOS PARLAMENTARIOS

ARTÍCULO 24.- Cuando en el Congreso se encuentren dos o más diputados con igual afiliación de partido, se podrán constituir en grupo parlamentario para realizar tareas específicas en la Cámara, de conformidad con las corrientes ideológicas que representen

ARTÍCULO 25.- Los grupos Parlamentarios se tendrán por constituidos cuando presenten a la Mesa Directiva de la Cámara los documentos siguientes:

I. Acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en grupo, con la especificación del nombre del partido y lista de sus integrantes, y

II. Nombre del diputado que haya sido electo Coordinador del grupo parlamentario.

ARTÍCULO 26.- La documentación antes mencionada deberá entregarse en la segunda sesión del primer periodo ordinario de cada Legislatura.

⁶²³ Publicada el 18 de Agosto de 1972. El Congreso de Jalisco sesiona por lo menos dos veces por mes, durante los periodos comprendidos del 1 de febrero al 31 de mayo y del 15 de septiembre al 31 de diciembre de cada año. www.congreso.jalisco.gob.mx

⁶²⁴ Publicada el 2 de Agosto de 1983. En el caso de Michoacán, La ley no considera periodos de sesiones, sino año legislativo que inicia el 15 de enero y termina el 14 de enero del año siguiente. La Ley Orgánica establece que el Congreso sesionará dos veces al mes durante el año legislativo, (art. 96), sin embargo, por lo general, celebran sesión una vez por semana. Del 15 de enero al 14 de mayo. Del 15 de mayo al 14 de septiembre. Del 15 de septiembre al 14 de enero. www.congreso.michoacan.gob.mx

El Presidente una vez examinada la documentación en sesión ordinaria de Cámara, hará la declaratoria de constitución de los grupos, y a partir de ese momento ejercerán las atribuciones previstas por esta Ley.

ARTÍCULO 27.- La designación de los coordinadores de los grupos parlamentarios, será regulada por las normas estatutarias y lineamientos de los respectivos partidos político, en el marco de las disposiciones de esta Ley.

ARTÍCULO 28.- Los coordinadores de los grupos parlamentarios serán los conductos para realizar las tareas de coordinación con la Mesa Directiva, las Comisiones y Comités del Congreso.

LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS⁶²⁵

CAPÍTULO I

DE LOS GRUPOS Y FRACCIONES PARLAMENTARIAS

ARTÍCULO 62.- Los Grupos Parlamentarios son las formas de organización que adoptarán los diputados para realizar tareas específicas, coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo, expresar las corrientes políticas y de opinión presentes en el Congreso y para facilitar la participación de los diputados en las tareas legislativas. Bastarán dos diputados que actúen bajo la dirección de un mismo partido para integrar un Grupo Parlamentario.

Los diputados que no integren un Grupo serán considerados Fracción Parlamentaria del Partido Político al que pertenezcan.

⁶²⁵ Publicada el 8 de Noviembre de 1997. En Morelos el Primer Período de Sesiones opera del 1 de Septiembre al 15 de Diciembre y un Segundo Período del 1 de Febrero al 15 de Julio.
www.congresomorelos.gob.mx

ARTÍCULO 63.- Los diputados electos bajo las siglas de un mismo partido podrán constituir un sólo Grupo Parlamentario. Cuando dos o mas diputados de un mismo partido no acrediten la constitución de un grupo, o cuando alguno deje de pertenecer a uno existente, sin integrarse a otro, serán considerados como diputados sin partido, debiéndose guardar hacia ellos las consideraciones que a todos los legisladores se les otorga para desempeñar sus funciones de representación popular.

ARTÍCULO 64.- Los Grupos Parlamentarios se tendrán por constituidos, cuando presenten ante la mesa directiva del Congreso, en la Sesión de Instalación de la Legislatura, el acta en la que conste la lista de sus miembros con especificación del nombre del Grupo, así como el de su Coordinador.

ARTÍCULO 65.- Cualquier modificación a la estructura original de los grupos Parlamentarios, deberá hacerse del conocimiento de la Mesa Directiva, quien dará cuenta de ello al pleno.

ARTÍCULO 66.- Los Grupos y Fracciones Parlamentarios dispondrán de recursos económicos, apoyo técnico y locales adecuados para el eficaz cumplimiento de sus funciones.

REGLAMENTO DEL GOBIERNO INTERIOR Y DEL PROCESO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE NAYARIT⁶²⁶

ARTÍCULO 14.- Los sistemas de coordinación que en su caso implemente el Presidente de la Gran Comisión con los Grupos Parlamentarios acreditados en la Cámara, comprenderán aquellos que se requieran para la eficaz y oportuna tramitación y substanciación de las resoluciones legislativas; igualmente, impulsará la concertación y ejecución de acuerdos parlamentarios de índole política que sean necesarios para el cumplimiento

⁶²⁶ Publicado el 18 de Mayo de 1990. En Nayarit el Primer Período de Sesiones opera del 18 de Agosto al 17 de Diciembre (prorrogable al 30 de Septiembre) y un Segundo Período del 18 de Febrero al 17 de Mayo (prorrogable al 30 de Mayo). www.congresonay.gob.mx

de los trabajos y actividades del Congreso, informando previamente a los participantes y haciendo efectiva la organización colegiada y plural de los diputados.

ARTÍCULO 32.- Son derechos y obligaciones de los Grupos Parlamentarios:

- I. Constituirse en los términos de la Ley;
- II. Funcionar colegiadamente bajo la coordinación del Líder que hayan designado o en su caso, acreditar formalmente un Vocero que los represente en los trabajos legislativos y políticos del Congreso;
- III. Asistir a las sesiones o reuniones a que les convoque la Gran Comisión, la Presidencia del Congreso o la Permanente, y cumplir con las comisiones que se les confieran, siempre y cuando se trate de actividades propias al proceso legislativo;
- IV. Fijar con libertad y respeto recíprocos los criterios, posiciones y definiciones ideológicas respecto del contenido de los asuntos que deba resolver el Congreso;
- V. Participar en los Foros de Consulta, audiencias o actos públicos que celebre el Congreso en uso de sus facultades jurisdiccionales;
- VI. Proponer, suscribir y respetar invariablemente los Acuerdos Parlamentarios que en su caso se celebren; y
- VII. Cumplir y sujetarse a los acuerdos que deriven de la Asamblea Legislativa y respetar la investidura del Cargo de Diputado y del Recinto Oficial.

**LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO ESTADO
DE NUEVO LEÓN⁶²⁷**

TÍTULO TERCERO

**CAPÍTULO I
DE LOS GRUPOS LEGISLATIVOS**

ARTÍCULO 40.- Los Diputados que pertenezcan a un mismo Partido Político se constituirán en un Grupo Legislativo para actuar en forma orgánica y coordinada en todos los trabajos del Congreso.

Los Diputados no podrán pertenecer a dos o más Grupos Legislativos; los que pertenezcan a un mismo partido, en ningún caso pueden constituir uno o más Grupos Legislativos separados.

ARTÍCULO 41.- Todos los Grupos Legislativos con las excepciones previstas en esta Ley, gozarán de idénticos derechos y obligaciones.

ARTÍCULO 42.- Los Grupos Legislativos son organismos coadyuvantes del proceso legislativo y tienden a lograr la participación de los Diputados en las actividades legislativas y a contribuir y orientar la formación de criterios comunes en las deliberaciones y discusiones que se lleven a cabo, por los integrantes del Congreso en las Sesiones correspondientes.

ARTÍCULO 43.- Para crear un Grupo Legislativo es requisito esencial que lo integren Diputados de igual afiliación partidista. Se tendrán por legalmente constituidos cuando presenten a la Directiva del Congreso los documentos siguientes:

⁶²⁷ Publicada el 11 de Septiembre de 1992. En Nuevo León el Primer Período de Sesiones opera del 1 de Septiembre al 20 de Diciembre (prorrogable al 20 de Enero) y un Segundo Período del 30 de Marzo al 30 de Junio (prorrogable al 30 de Julio). www.congreso-nl.gob.mx

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

- I. Acta en la que conste la decisión de los Diputados de constituirse en Grupo, especificando el nombre del mismo y agregando la lista de los integrantes.
- II. Nombre y firma del Diputado que resulte designado como Coordinador del Grupo Legislativo.

En los casos en que un partido esté representado por un solo diputado, éste podrá integrar un Grupo Legislativo.

ARTÍCULO 44.- Los Grupos Legislativos en la segunda sesión del Primer Período Ordinario de Sesiones del primer año de ejercicio constitucional, harán entrega de la documentación a la que se refiere el artículo anterior. El Presidente hará en su caso la declaratoria de quedar constituido el Grupo de que se trate.

ARTÍCULO 45.- Corresponde a los Coordinadores de los Grupos Legislativos:

- I. Ser integrantes de la Comisión de Coordinación y Régimen Interno; y
- II. Realizar tareas de coordinación y concertación con los Órganos de Dirección y de Trabajo de la Legislatura.

ARTÍCULO 46.- Los integrantes de la Legislatura podrán formar nuevos Grupos Legislativos bajo las siguientes condiciones:

- I. Cuando un Partido Político cambie de denominación;
- II. Cuando se disuelva un Grupo Legislativo; y
- III. Derogada

Los Diputados que no pertenezcan a un Grupo Legislativo tendrán las mismas consideraciones y prerrogativas que los demás legisladores y se les apoyará, de igual manera, para que puedan desempeñar sus funciones.

ARTÍCULO 47.- Los Diputados que integran un Grupo Legislativo tomarán asiento en las curules que correspondan al Grupo de que forme parte.

ARTÍCULO 48.- Los Grupos Legislativos dispondrán de locales adecuados en las instalaciones del Congreso, así como Asesores, Personal y elementos materiales necesarios para el cumplimiento de sus funciones de acuerdo con las posibilidades financieras del Congreso.

ARTÍCULO 49.- Del presupuesto aprobado para la función legislativa se destinarán partidas de gastos para ser dispuestas por cada Grupo Legislativo proporcionalmente al número de diputados que los integran, y de acuerdo a los criterios que emita el Comité de Administración.

La aplicación de las cantidades a que se hace referencia en este Artículo, deberá ser justificada y cumplirse con las disposiciones vigentes en materia de Contabilidad Pública y Control Administrativo Interno.

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE OAXACA⁶²⁸

TÍTULO QUINTO

CAPÍTULO III

DE LAS FRACCIONES PARLAMENTARIAS Y SU INTEGRACIÓN

ARTÍCULO 53.- Las fracciones parlamentarias son la forma de organización que podrán adoptar los Diputados con igual filiación de partido para realizar tareas específicas en el Congreso.

⁶²⁸ Publicada el 17 de Agosto de 1995. En Oaxaca el Primer Período de Sesiones opera del 15 de Noviembre al 31 de Marzo y un Segundo Período del 1 de Junio al 15 de Agosto. www.congresooaxaca.gob.mx

ARTÍCULO 54.- Las fracciones parlamentarias tenderán a garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en el Congreso y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso Legislativo facilitando la participación de los Diputados en estas tareas. Además. Contribuirán orientando y estimulando la formación de criterios comunes en las discusiones y deliberaciones en que participen.

ARTÍCULO 55.- Los Diputados de la misma filiación de partido podrán constituir una sola fracción parlamentaria y será requisito esencial que lo integren cuando menos 2 Diputados.

Las fracciones parlamentarias se tendrán por constituidos cuando presenten los siguientes documentos a la Mesa Directiva de la Legislatura;

- I. Acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en fracción parlamentaria con especificación del nombre del mismo y lista de los integrantes; y
- II. Nombre del Diputado que haya sido electo líder o representante de la fracción parlamentaria.

ARTÍCULO 56.- La fracción parlamentaria deberá entregar la documentación requerida en la sesión que da inicio en el primer periodo ordinario de sesiones de cada Legislatura.

Examinada por el Presidente de la Mesa Directiva, la documentación referida, en sesión ordinaria, hará la declaratoria de la constitución de las fracciones parlamentarias y a partir de ese momento ejercerán las atribuciones concedidas en esta Ley.

ARTÍCULO 57.- Los líderes de las fracciones parlamentarias serán los conductos para realizar las tareas con la Mesa Directiva de la Legislatura, las Comisiones Permanentes o Especiales y los órganos que constituyen el Congreso del Estado.

El líder de la fracción parlamentaria mayoritario, podrá reunirse con los demás líderes para considerar, conjuntamente las acciones específicas que propicien el mejor desarrollo de las actividades legislativas.

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE PUEBLA⁶²⁹

CAPÍTULO VII DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

ARTÍCULO 49.- A efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Legislatura, los Diputados del Congreso del Estado podrán organizarse en Grupos Parlamentarios, que coadyuvarán al mejor desarrollo del proceso legislativo, orientando y estimulando la formación de criterios comunes en los debates.

Cada Grupo Parlamentario corresponderá a un partido político con representación en el Congreso del Estado, y se integrará con los Diputados que pertenezcan a dicho partido político y quienes no perteneciendo a él decidan integrarse a ese grupo.

ARTÍCULO 50.- Para la organización de los Grupos Parlamentarios se requiere:

- I. Acta en la que se haga constar que la mayoría de los Diputados de un mismo partido aceptan constituirse en Grupo Parlamentario, y
- II. Nombre del Diputado que coordinará al grupo.

⁶²⁹ Publicada el 27 de Noviembre de 1999. En Puebla los Periodos de Sesiones se dividen de la siguiente manera: Primer Período: 15 de enero al 15 de marzo (para revisar iniciativas de ley) Segundo Período: 1 de junio al 31 de julio (para analizar la cuenta de la Hacienda Pública del año anterior, así como la cuenta de la Hacienda Pública Municipal de los Ayuntamientos de la Entidad y la de las Dependencias y Entidades sujetas a revisión). Tercer Período: 15 de octubre al 15 de diciembre (para estudiar, discutir y decretar los Presupuestos de Ingresos y Egresos del Estado y los Presupuestos de Ingresos de los Municipios, que deberán regir en el año siguiente). www.congresopuebla.gob.mx

ARTÍCULO 51.- Los Grupos Parlamentarios deberán acreditar su formación y designar coordinador en la segunda Sesión del primer año de ejercicio legal de la Legislatura, que podrá ser removido en cualquier tiempo por la mayoría de los integrantes de su grupo, observando lo dispuesto en el artículo anterior.

El Presidente de la Mesa Directiva, comunicará al Pleno las designaciones.

ARTÍCULO 52.- Los representantes de cada Grupo Parlamentario serán el conducto para concertar la realización de las tareas legislativas con la Mesa Directiva, la Gran Comisión y la Comisión Permanente.

Los Grupos Parlamentarios dispondrán, según las posibilidades del presupuesto del Congreso, de locales adecuados, asesores, personal y elementos materiales para el cumplimiento de sus funciones.

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO⁶³⁰

CAPÍTULO IX DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DE SU CONSTITUCIÓN Y ORGANIZACIÓN

ARTÍCULO 77.- Los Diputados podrán constituirse en Grupos Parlamentarios, para conformar una unidad de representación ante la H. Legislatura para actuar en forma orgánica y coordinada en todos los trabajos de la misma. Ningún Diputado podrá formar parte de más de un Grupo Parlamentario.

ARTÍCULO 78.- Si uno o más Diputados se retira de su Grupo Parlamentario, podrán acreditarse como Grupo Parlamentario diferente a los

630 Publicada en Septiembre de 2008. En Querétaro, el artículo 90 de la Ley Orgánica (aprobada en septiembre de 2008), hace referencia a la frecuencia de las sesiones, dice: "La Legislatura sesionará cuantas veces sea necesario, a fin de desahogar los asuntos de su competencia". En la práctica, sesiona una o dos veces por mes. www.legislatura-qro.gob.mx

que se registraron y conformaron la H. Legislatura, pero estarán impedidos a reclamar los apoyos y representación que se otorgan a los Grupos Parlamentarios originales.

De igual manera se disminuirán los derechos para un Grupo Parlamentario en proporción al número de Diputados que se retiren del mismo.

CAPÍTULO X

DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

ARTÍCULO 79.- Los Grupos Parlamentarios gozarán de personalidad jurídica.

ARTÍCULO 80.- La H. Legislatura otorgará recursos a cada Grupo Parlamentario, el cual queda supeditado al uso y comprobación de los mismos.

El personal que lleguen a contratar los Grupos Parlamentarios con los recursos de que dispongan, no tendrán relación laborar con la H. Legislatura del Estado.

ARTÍCULO 81.- El empleo de los recursos corresponderá a la decisión interna de cada Grupo, pero deberán presentar un informe anual ante la Comisión de Administración, sobre la aplicación de los mismos y acreditar su utilización de acuerdo a las políticas, que al efecto señale la Comisión de Gobierno.

ARTÍCULO 82.- Se propiciará que todos los grupos parlamentarios tengan derecho a estar representados en el número de integrantes y cargos de Las Comisiones Permanentes, de manera proporcional al total de los integrantes de la H. Legislatura.

CAPÍTULO XI

**DE LOS COORDINADORES DE
LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS**

ARTÍCULO 83.- Los Grupos Parlamentarios acreditarán un representante de la Comisión de Gobierno, quien estará facultado para tomar decisiones ante éste órgano, en representación de los demás integrantes de su correspondiente grupo, por lo que se podrá publicar su decisión como si ésta hubiere sido acordada por todos sus integrantes.

Al representante acreditado ante la Comisión de Gobierno se le reconocerá con el carácter de Coordinador de Grupo Parlamentario y tendrá la representación legal del mismo ante todas las instancias.

ARTÍCULO 84.- Corresponde a los Diputados Integrantes de cada grupo parlamentario decidir sobre el mecanismo de elección de su representante, pero deberá acreditarlo por escrito, avalado por la firma de la mayoría de los integrantes del propio grupo y podrá ser sustituido en cualquier momento.

**LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO
DEL ESTADO DE QUINTANA ROO⁶³¹
(ninguna referencia)**

**LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO
DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ⁶³²**

**CAPÍTULO II
DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS**

ARTÍCULO 55. Cada Grupo Parlamentario se integrará con todos los diputados electos de un mismo partido político representado en el Congreso.

En los casos en que un partido esté representado por un solo diputado, para efectos de esta Ley se entenderá que integra una Representación Parlamentaria.

ARTÍCULO 56. Los grupos parlamentarios tienen por objeto facilitar la participación de los diputados en las actividades legislativas, y contribuir a la formación de criterios comunes en las deliberaciones y discusiones que se lleven a cabo en las sesiones correspondientes.

Los grupos parlamentarios con las excepciones previstas en esta Ley, gozarán de los mismos derechos y tendrán las mismas obligaciones.

ARTÍCULO 57. Los diputados sólo podrán pertenecer a un grupo parlamentario o una representación parlamentaria; o ser diputados independientes si se separan de su grupo parlamentario durante la Legislatura.

⁶³¹ Publicada el 10 de Marzo de 2010. En Quintana Roo el Primer Período de Sesiones opera del 26 de Marzo al 26 de Junio y un Segundo Período del 20 de Septiembre al 15 de Diciembre. www.congresoqroo.gob.mx

⁶³² Publicada el 17 de Mayo de 2006. En San Luis Potosí el Primer Período de Sesiones opera del 14 de Septiembre al 15 de Diciembre (prorrogable hasta por un mes) y un Segundo Período del 1° de Marzo al 15 de Julio. www.congresoslp.gob.mx

ARTÍCULO 58. La separación de un diputado de su grupo parlamentario, incidirá en el voto ponderado que corresponde a aquél en la Junta.

ARTÍCULO 59. Un Grupo Parlamentario únicamente podrá modificar su denominación cuando su partido político así lo haga.

ARTÍCULO 60. Los grupos parlamentarios se tendrán por legalmente constituidos cuando presenten a la Directiva, los documentos que establezca el Reglamento, lo que deberán hacer en la primera sesión ordinaria de la Legislatura.

LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE SINALOA⁶³³

CAPÍTULO IV DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

ARTÍCULO 48.- Los Grupos Parlamentarios son las formas de organización que podrán adoptar los Diputados con igual afiliación de Partido para realizar tareas específicas en la Cámara, a fin de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas.

Los Diputados que pertenezcan a un mismo Partido Político en ningún caso podrán formar un grupo parlamentario por separado y tampoco podrán formar parte de más de un grupo, a menos que renuncien al que pertenecen para asociarse a otro. Por ningún motivo podrán formar Grupos Parlamentarios independientes por ser ésta una prerrogativa conferida a los Partidos Políticos.

⁶³³ Publicada el 21 de noviembre de 1995. En Sinaloa el Primer Período de Sesiones opera del 1 de Diciembre al 1° de Abril y un Segundo Período del 1° de Junio al 1° de Agosto.
www.congresosinaloa.gob.mx

El Diputado que hubiese sido electo por una coalición o por candidatura común de varios Partidos Políticos, sólo podrá integrarse a alguno de los grupos formados por cualquiera de esos Partidos.

ARTÍCULO 49.- Los Grupos Parlamentarios coadyuvan al mejor desarrollo del proceso legislativo y facilitan la participación de los Diputados en las tareas camarales; además contribuyen, orientan y estimulan la formación de criterios comunes en las discusiones y deliberaciones en las que participan sus integrantes.

ARTÍCULO 50.- Para realizar las tareas de coordinación con la Mesa Directiva y las Comisiones, los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios serán su conducto.

ARTÍCULO 51.- El funcionamiento, las actividades y los procedimientos para la designación de los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios, serán regulados por las normas estatutarias y los lineamientos de los respectivos Partidos Políticos.

ARTÍCULO 52.- Los Diputados de la misma filiación de Partido sólo podrán constituir un Grupo Parlamentario y se tendrán por constituidos cuando presenten los siguientes documentos a la Mesa Directiva de la Cámara:

- I. Acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en grupo con especificación del nombre del mismo y lista de los integrantes; y
- II. Nombre del Diputado que haya sido electo Coordinador del Grupo Parlamentario.

ARTÍCULO 53.- Los Grupos Parlamentarios deberán entregar la documentación requerida en el artículo precedente, en la segunda sesión del primer período ordinario de sesiones de cada Legislatura.

Examinada por el Presidente la documentación, en sesión ordinaria de la Cámara hará, en su caso, la declaratoria de constitución de los Grupos Parlamentarios; a partir de este momento ejercerán las atribuciones previstas por esta Ley.

ARTÍCULO 54.- De acuerdo con las posibilidades y el presupuesto de la propia Cámara, los Grupos Parlamentarios dispondrán de locales adecuados en las instalaciones de la Cámara así como de los asesores, personal y los elementos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE SONORA⁶³⁴

TÍTULO SÉPTIMO DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

ARTÍCULO 107.- Los Grupos Parlamentarios son las formas de organización que podrán adoptar los Diputados para realizar tareas específicas en la Cámara, coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo, expresar las corrientes políticas y de opinión presentes en el Congreso y facilitar la participación de los diputados en las tareas y atribuciones legislativas.

ARTÍCULO 108.- Los diputados electos bajo el emblema de un mismo partido político podrán constituir un solo Grupo Parlamentario, requiriéndose dos o más Diputados para su integración. En caso de que por un partido político solo haya sido electo un Diputado, éste tendrá el carácter de Representación Parlamentaria. Los Diputados que no integren o dejen de pertenecer a un Grupo Parlamentario, tendrán individualmente los mismos derechos, categoría y demás prerrogativas que el resto de legisladores miembros de la Cámara.

⁶³⁴ Publicada el 22 de Mayo de 1998. En Sonora el Primer Período de Sesiones opera del 16 de Septiembre al 31 de Diciembre y un Segundo Período del 1º de Abril al 30 de Junio. www.congresoson.gob.mx

ARTÍCULO 109.- Los Grupos Parlamentarios se tendrán por constituidos, cuando presenten a la mesa directiva de la Cámara el acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en Grupo Parlamentario con especificación del nombre del grupo y la lista de sus integrantes, firmas autógrafas de éstos, así como el nombre del diputado coordinador del grupo.

ARTÍCULO 110.- El funcionamiento, actividades y los procedimientos para la designación de los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios, serán regulados por las normas estatutarias de sus respectivos partidos y los lineamientos internos de los respectivos Grupos, en el marco de las disposiciones de esta Ley.

ARTÍCULO 111.- Recibida la documentación relativa a la integración de los Grupos Parlamentarios, en los términos de los artículos anteriores de la presente Ley, el Presidente de la Cámara, en la sesión inmediata siguiente, informará de la constitución de los grupos parlamentarios, indicando el nombre y número de sus integrantes, así como el del Coordinador del grupo, y desde ese momento, ejercerán las facultades, prerrogativas, atribuciones y obligaciones previstas en la presente Ley y demás establecidas en el Reglamento Interior.

ARTÍCULO 112.- Con independencia de los apoyos recibidos directamente por los diputados para el desempeño de sus funciones, los Grupos Parlamentarios dispondrán de locales adecuados en el recinto oficial del Congreso, así como contar con presupuesto para asesores, personal y elementos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, cuyas prerrogativas deberán contemplarse en el presupuesto de egresos de la Legislatura.

ARTÍCULO 113.- La asignación de elementos, recursos y dotación de equipamiento o infraestructura a los Grupos Parlamentarios, será otorgada de acuerdo a la representación numérica del grupo y bajo principios de equidad y proporcionalidad, mismos que establecerá la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

ARTÍCULO 114.- La presupuestación del monto global de la partida económica por concepto de asesorías requeridas por los Grupos Parlamentarios, se hará conforme a la definición de trabajos establecidos en su propia agenda legislativa. Los recursos presupuestales serán ministrados a los Grupos Parlamentarios conforme al procedimiento y calendario aprobado por la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política y que se aprueben en el presupuesto de egresos de la Cámara.

ARTÍCULO 115.- Los Grupos Parlamentarios están obligados a destinar los recursos que se les otorguen exclusivamente para el cumplimiento de sus funciones propias; debiendo informar semestralmente al Congreso el uso y destino de éstos, su aplicación y correcto manejo; debiendo justificar documentalmente su aplicación de acuerdo al objeto de su asignación. Los grupos parlamentarios deberán exhibir la documentación soporte o justificativa con el informe correspondiente, el cual para su aceptación y validez deberá ir firmado por la mayoría de los miembros integrantes del grupo.

ARTÍCULO 116.- La falta del informe correspondiente dará lugar a la suspensión de la entrega de las suministros siguientes, hasta en tanto no se subsane la omisión.

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE TABASCO⁶³⁵

ARTÍCULO 49.- Las Fracciones Parlamentarias son las formas de organización que podrán adoptar los Diputados, con igual filiación de Partido, para la mejor realización de sus tareas.

⁶³⁵ Publicada el 24 de octubre de 1992. En Tabasco el Primer Período de Sesiones opera del 1º de Enero al 15 de Mayo y un Segundo Período del 1º de Octubre al 15 de Diciembre. www.congresotabasco.gob.mx

ARTÍCULO 50.- Los Coordinadores de las Fracciones Parlamentarias, serán los conductos para realizar las tareas de concertación con los órganos de Gobierno.

El Coordinador de la Fracción Parlamentaria Mayoritaria podrá convocar a los demás Coordinadores para dichas reuniones.

ARTÍCULO 51.- Las Fracciones Parlamentarias dispondrán de local adecuado o de oficinas para sus Diputados en las instalaciones del Congreso, así como de los elementos materiales necesarios para el cumplimiento de sus funciones, de acuerdo a las posibilidades presupuestales de la Legislatura.

LEY SOBRE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO INTERNOS DEL ESTADO DE TAMAULIPAS⁶³⁶

ARTÍCULO 11.- Conforme a los supuestos previstos por esta ley para la conformación de los grupos parlamentarios, los partidos políticos cuyos candidatos figuren como diputados electos en el informe del Consejo General del Instituto Electoral de Tamaulipas comunicarán al Congreso, a más tardar el 29 de septiembre del año de la elección, la integración de su grupo parlamentario, acompañando lo siguiente:

- a) La denominación del grupo parlamentario;
- b) El documento en el que consten los nombres de los diputados electos que lo forman, y
- c) El nombre del coordinador del grupo parlamentario.

⁶³⁶ En Tamaulipas el Primer Período de Sesiones opera del 1° de Marzo al 31 de Junio (excepto en el primer año de la Legislatura) y un Segundo Período del 1° de Septiembre al 15 de Diciembre (prorrogable solo en el último año de la Legislatura). www.congresotam.gob.mx

**LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL
ESTADO DE TLAXCALA⁶³⁷**

**CAPÍTULO TERCERO
DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS**

ARTÍCULO 57. Grupo parlamentario es la forma de organización que podrán adoptar los diputados con igual filiación de partido; se integrará cuando menos con dos diputados y sólo habrá uno por cada partido político. Un solo Diputado será representante de partido. Los grupos parlamentarios y los representantes de partido tendrán idénticos derechos y en forma proporcional a sus integrantes.

ARTÍCULO 58. El voto del Diputado que deje de pertenecer a un grupo parlamentario, se le restará de la ponderación ante la Junta de Coordinación y Concertación Política a su anterior grupo.

El diputado que deje de pertenecer a un grupo parlamentario, sin integrarse a otro existente, será considerado como diputado independiente y sin representación en la Junta de Coordinación y Concertación Política, sin embargo seguirá gozando de las mismas prerrogativas que esta Ley establece.

El diputado independiente que se integre a otro grupo parlamentario sumará su voto al voto ponderado.

ARTÍCULO 59. Los grupos parlamentarios se tendrán por constituidos cuando presenten a la Mesa Directiva del Congreso del Estado los requisitos siguientes:

⁶³⁷ Publicada el 10 de Diciembre de 2008. En Tlaxcala el Primer Período de Sesiones opera del 14 de Enero al 15 de Mayo y un Segundo Período del 1º de Agosto al 15 de Diciembre. www.congresotabasco.gob.mx En el Congreso de Tlaxcala, existe una figura muy peculiar denominada Coordinador de la legislatura, que tiene la facultad y obligación de: I. Coordinar las acciones políticas y administrativas del Congreso; II. Administrar el Presupuesto de Egresos del Poder Legislativo; III. Coordinar las relaciones del Congreso para con los demás poderes del Estado y Dependencias federales y Municipales; IV. Instar a las Comisiones del Congreso para que dictaminen sobre los asuntos que les sean turnados; y V. Contratar los servicios profesionales que requiera el Congreso.

- I. El acta en la que conste la decisión de sus miembros de pertenecer al grupo. Ese documento contendrá el nombre del grupo y la lista de sus integrantes, y
- II. El nombre del Diputado que haya sido electo coordinador del grupo.

Estos requisitos se cumplirán en la primera sesión ordinaria de la Legislatura y quedan obligados los grupos a hacer del conocimiento cualquier cambio.

ARTÍCULO 60. El Presidente de la Mesa Directiva con base en la documentación presentada, hará, en sesión ordinaria, la declaratoria de constitución de los grupos parlamentarios y representantes de partido, desde ese momento ejercerán y cumplirán los derechos y obligaciones previstos por esta Ley.

ARTÍCULO 61. El funcionamiento, las actividades y los procedimientos para la designación de los coordinadores de los grupos parlamentarios, se regularán por acuerdo interno de sus integrantes.

El tiempo de desempeño de los coordinadores parlamentarios será el que acuerden los miembros de su grupo y en cualquier tiempo podrán ser removidos.

ARTÍCULO 62. Los coordinadores de los grupos parlamentarios realizarán las tareas de interrelación con los otros grupos, con la Mesa Directiva, la Comisión Permanente, las comisiones y comités del Congreso del Estado.

**LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO
DEL ESTADO DE VERACRUZ⁶³⁸**

ARTÍCULO 30.- Los Grupos Legislativos son formas de organización, coordinación y concertación política que podrán adoptar los diputados con igual afiliación de partido para coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo y, de esta manera, contribuir y orientar la formación de criterios comunes en las deliberaciones y discusiones que se lleven a cabo por los integrantes de la Legislatura en las sesiones correspondientes.

ARTÍCULO 31.- Los diputados que pertenezcan a un mismo partido político podrán constituir un Grupo Legislativo para actuar en forma organizada y coordinada en todos los trabajos de la Legislatura.

En ningún caso pueden constituir más de un Grupo Legislativo los diputados que pertenezcan a un mismo partido. Ningún diputado podrá formar parte de más de un Grupo Legislativo; pero excluido del primero del que formó parte, podrá adherirse a otro legalmente constituido.

Los diputados que dejen de pertenecer a un Grupo Legislativo, sin integrarse a otro existente merecerán las mismas consideraciones que los demás legisladores y se les apoyará en lo individual conforme a las posibilidades de la Legislatura, para que puedan desempeñar sus funciones de representación popular.

ARTÍCULO 32.- Para formar un Grupo Legislativo, es requisito esencial que lo integren cuando menos dos diputados de igual afiliación partidista, bajo los siguientes términos:

- I. Se tendrán por legalmente constituidos cuando presenten a la Mesa Directiva de la Legislatura los documentos siguientes:

⁶³⁸ Publicada el 19 de Noviembre de 1996. En Veracruz el Primer Período de Sesiones opera del 5 de Noviembre al 31 de Enero y un Segundo Período del 1° de Mayo al 31 de Julio. www.legisver.gob.mx

- II. Acta en la que conste la decisión de los diputados de constituirse en Grupo Legislativo, con el nombre del mismo y la lista de los integrantes;
- III. Nombre y firma del diputado que resulte designado como Coordinador del Grupo Legislativo.
- IV. Los Grupos Legislativos deberán entregar la documentación a que se hace mención, en la sesión inicial del primer período ordinario de sesiones de cada Legislatura;
- V. Examinada la documentación referida, el Presidente hará en su caso, la declaratoria de haber quedado constituidos los Grupos Legislativos; a partir de este momento ejercerán las funciones previstas por esta Ley y sus disposiciones reglamentarias;
- VI. El funcionamiento y las actividades de los Coordinadores de los Grupos Legislativos, serán regulados en los términos de esta ley y sus disposiciones reglamentarias, y
- VII. Los Coordinadores de los Grupos Legislativos serán el conducto para la realización de las tareas de coordinación y concertación en la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

ARTÍCULO 33.- Los integrantes de la Legislatura podrán cambiar la denominación, disolver, fusionar o integrar nuevos Grupos Legislativos, en términos de lo establecido en el Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo.

**LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO
DEL ESTADO DE YUCATÁN⁶³⁹
(ninguna referencia)**

**LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL
ESTADO DE ZACATECAS⁶⁴⁰**

**CAPÍTULO CUARTO
DE LAS FRACCIONES LEGISLATIVAS**

ARTÍCULO 97.- Las fracciones legislativas son las formas de organización que deberán adoptar los diputados con igual afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Legislatura.

Los diputados que dejen de pertenecer a una fracción legislativa, sin integrarse a otra existente, serán considerados como diputados sin partido y sin representación en la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, debiéndoseles guardar las mismas consideraciones que a los demás legisladores, apoyándolos en lo individual, conforme a las posibilidades presupuestales de cada Legislatura, para el desempeño de sus funciones de representación popular.

ARTÍCULO 98.- Los diputados de la misma afiliación de partido constituirán una sola fracción legislativa. Las fracciones legislativas se tendrán por constituidas cuando presenten a la Mesa Directiva de la Legislatura, los siguientes documentos:

⁶³⁹ Publicada el 24 de Febrero de 1988. En Yucatán el Primer Período de Sesiones opera del 1° de Julio al 31 de Agosto, un Segundo Período del 1° de Septiembre al 15 de Diciembre. Y un Tercer Período del 16 de Marzo al 15 de Mayo. www.congresoyucatan.gob.mx

⁶⁴⁰ Publicada el 20 de Noviembre de 1998. En Zacatecas el Primer Período de Sesiones opera del 7 de Septiembre al 15 de Diciembre (prorrogable al 30 de Diciembre) y un Segundo Período del 1° de Marzo al 30 de Junio. www.congresozac.gob.mx

- I. Acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en fracción, con especificación del nombre de la misma y la lista de integrantes; y
- II. Nombre de los diputados que hayan sido electos coordinador y subcoordinador respectivamente, de la fracción legislativa.

ARTÍCULO 99.- Las fracciones legislativas deberán entregar la documentación requerida en el presente artículo precedente, en la segunda sesión del primer período ordinario de sesiones, correspondiente al primer año de ejercicio constitucional.

Acto seguido, el Presidente de la Mesa Directiva, dará a conocer la constitución de las fracciones legislativas. Mismas que a partir de ese momento ejercerán las atribuciones previstas por esta ley.

ARTÍCULO 100.- El funcionamiento, las actividades y los procedimientos para la designación de los Coordinadores de las fracciones legislativas, serán regulados por las normas estatutarias y los lineamientos de los respectivos partidos políticos, en el marco de las disposiciones de esta ley.

ARTÍCULO 101.- Las fracciones legislativas dispondrán de locales adecuados en las instalaciones de la Legislatura, así como los asesores, personal y apoyos materiales necesarios para el cumplimiento de sus funciones, de acuerdo con las posibilidades del presupuesto.

ADDENDUM 2

**INTEGRACIÓN PLURAL DE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN MÉXICO
(DIPUTADOS POR MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL)**

ESTADO	NÚMERO DE LEGISLADORES	MAYORÍA RELATIVA	REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL
AGUASCALIENTES	27	18	9
BAJA CALIFORNIA	25	16	9
BAJA CALIFORNIA SUR	21	16	5
CAMPECHE	35	21	14
COAHUILA	31	20	11
COLIMA	25	16	9
CHIAPAS	40	24	16
CHIHUAHUA	33	22	11
DISTRITO FEDERAL	66	39	26
DURANGO	25	15	10
GUANAJUATO	36	22	14
GUERRERO	46	28	18
HIDALGO	29	18	11
JALISCO	39	20	19
MÉXICO	75	45	30
MICHOACÁN	40	24	16
MORELOS	30	18	12
NAYARIT	30	18	12
NUEVO LEÓN	42	26	16
OAXACA	42	25	17
PUEBLA	41	26	15
QUERETARO	25	15	10
QUINTANA ROO	25	15	10
SAN LUIS POTOSÍ	27	15	12
SINALOA	40	24	16

SONORA	33	20	11
TABASCO	30	20	15
TAMAULIPAS	32	19	13
TLAXCALA	32	19	13
VERACRUZ	50	30	20
YUCATÁN	25	15	10
ZACATECAS	30	18	12

Fuente: www.emexico.gob.mx

ADDEUNDUM 3

ESTADÍSTICAS ESENCIALES DEL CONGRESO MEXICANO (1946-2010)⁶⁴¹

Los resultados de las elecciones legislativas de 1946 a 1976, un año antes de la Reforma Política aprobada en 1977, resultan a mi parecer de gran interés para analizar y observar, en términos numéricos, el significado de la expresión que durante más de 70 años plagó la política mexicana: “partido hegemónico” que aplicó tanto a la Cámara de Diputados como al Senado de la República por más de tres décadas.

1. En las elecciones de 1946, el Partido Revolucionario Institucional, (en adelante PRI) obtuvo 134 diputados, el Partido Acción Nacional (en adelante PAN) 4 diputados, el partido Demócrata Mexicano (en adelante PDM) 1 diputado y otros partidos minoritarios 4.
2. En 1949 el PRI obtuvo 142 diputados, el PAN 4 y el Partido Popular Socialista (en adelante PPS) 1.
3. En 1952 el PRI obtuvo 151 diputados, el PAN 5, el PPS 2 y otros 3.
4. En 1955 el PRI obtuvo 152 diputados, el PAN 6, el PPS 2 y el Partido Nacional Mexicano (en adelante PNM) 1.

⁶⁴¹ La información recopilada que se presenta aquí es investigación propia del autor.

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

5. En 1958 el PRI obtuvo 152 diputados, el PAN 6, el PPS 1 y el PNM 1.
6. En 1961 el PRI obtuvo 172 diputados, el PAN 5 y el PPS 1.
7. En 1964 el PRI obtuvo 175 diputados, el PAN 20, el PPS 10 y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (en adelante PARM) 5, los 60 Senadores fueron del PRI.
8. En 1967 el PRI obtuvo 178 diputados, el PAN 19, el PPS 10 y el PARM 5.
9. En 1970 el PRI obtuvo 178 diputados, el PAN 20, el PPS 10 y el PARM 5, los 60 Senadores fueron del PRI.
10. En 1973 el PRI obtuvo 189 diputados, el PAN 25, el PPS 10 y el PARM 7.
11. En 1976 el PRI obtuvo 195 diputados, el PAN 20, el PPS 12 y el PARM 10, 62 Senadores fueron del PRI y 2 de una coalición entre el PRI-PPS.
12. Las primeras elecciones legislativas (1979) bajo el nuevo esquema jurídico electoral mexicano, resultado de la reforma electoral de 1977, dieron como resultado que el PRI obtuviera 296 diputados, el PAN 43, el PPS 11, el PDM 10, el Partido de los Comunistas Mexicanos (en adelante PCM) 10, el Partido Socialista de los Trabajadores (en adelante PST) 18, y el PARM 12.
13. De los comicios federales celebrados en el año de 1985, la Legislatura se conformo de la siguiente manera: el PRI 289 diputados, el PAN 41, PPS 11, PDM 12, el Partido Socialista Unificado de México (en adelante PSUM) 12, el PST 12, en Partido Revolucionario de las y los Trabajadores (en adelante PRT) 6, el PARM 11 y el Partido Mexicano de los Trabajadores (en adelante PMT) 6.
14. Los resultados electorales de los comicios de 1991 configuraron una Cámara de Diputados con 319 diputados del PRI, 89 del PAN, 41 del Partido de la Revolución Democrática (en adelante PRD), 23 del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (en adelante PFCRN), 15 del PARM y 12 del PPS. En la Cámara de Senadores, el PRI recuperó un escaño del Distrito Federal y de

- Michoacán que estaba en manos del PRD y el PAN ganó por primera vez un escaño en Baja California.
15. De las elecciones federales de 1994, el PRI obtuvo 301 diputados, el PAN 119, el PRD 70 y el Partido del Trabajo (en adelante PT) 10.
 16. Las elecciones intermedias de 1997 arrojó como resultado que por primera vez en la historia ningún partido político obtuviera la mayoría en cuanto a número de curules en la Cámara de Diputados, por lo que el PRI obtuvo 239, el PAN 121, el PRD 125, el PT 7 y el Partido Verde Ecologista de México (en adelante PVEM) 8.
 17. En las elecciones de julio de 2000, los inéditos cambios institucionales por los que transitaba nuestro país derivaron en la pérdida de la mayoría absoluta del PRI no sólo en la Cámara de Diputados, sino en el Senado de la República. En la Cámara de Diputados el PRI obtuvo 208 diputados, el PAN 205, el PRD 54, el PVEM 17, el PT 8, y otros partidos minoritarios 8. En el Senado de la República, el PRI obtuvo 60 Senadores, el PAN 46, el PRD 15, el PVEM 5, el PT 1 y el Partido Convergencia democrática (en adelante Convergencia) 1. Finalmente, merece especial mención, que derivado de los resultados electorales federales del 2000, México arribó a la alternancia en el ejercicio del poder político en todos los niveles de gobierno, incluida la Presidencia de la República.
 18. En las elecciones intermedias para conformar la LIX Legislatura, y de conformidad con los resultados electorales de 2003, la Cámara de Diputados quedó conformada de la siguiente manera: PRI 224 diputados, PAN 151, PRD 97, PVEM 17, PT 6 y Convergencia 5.
 19. En la LX Legislatura y de conformidad con los resultados electorales de 2006, la Cámara de Diputados quedó conformada de la siguiente manera: PRI 106 diputados, PAN 206 diputados, PRD 127 diputados, PVEM 17 diputados, PT 12 diputados Convergencia 17, Nueva Alianza 9 diputados, Alternativa 5 Diputados y 1 Diputado sin partido.
 20. Actualmente, en la LXI Legislatura, (2009-2012), a Enero de 2011, la Cámara de Diputados está conformada por: PRI 237 diputados,

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

PAN 142 diputados, PRD 69 diputados, PVEM 21 diputados, PT 13 diputados, Nueva Alianza 9 diputados, Convergencia 8 diputados, y 1 Diputado sin partido⁶⁴².

ADDENDUM 4

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL CONGRESO MEXICANO DESDE 1979 A LA FECHA⁶⁴³ (CÁMARA DE DIPUTADOS)

LEGISLATURA DEL CONGRESO MEXICANO	GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EJERCICIO	FECHA DE INICIO Y CIERRE DE ACTIVIDADES
LI	Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI) Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN) Grupo Parlamentario del Partido Popular Socialista (PPS) Grupo Parlamentario del Partido de los Comunistas Mexicanos (PCM) Grupo Parlamentario del Partido Demócrata Mexicano (PDM) Grupo Parlamentario del Partido Socialista de los Trabajadores (PST) Grupo Parlamentario del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM)	1° de septiembre de 1979 al 31 de agosto de 1982.
LII	Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI) Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN)	1° de septiembre de 1982 al 31 de

⁶⁴² Información al 1° de Febrero de 2011.

⁶⁴³ Información a Febrero de 2011.

BERNARDO ÁLVAREZ DEL CASTILLO VARGAS

	<p>Grupo Parlamentario del Partido Popular Socialista (PPS)</p> <p>Grupo Parlamentario del Partido Demócrata Mexicano (PDM)</p> <p>Grupo Parlamentario del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM)</p>	<p>agosto de 1985.</p>
LIII	<p>Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI)</p> <p>Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN)</p> <p>Grupo Parlamentario del Partido Popular Socialista (PPS)</p> <p>Grupo Parlamentario del Partido Demócrata Mexicano (PDM)</p> <p>Grupo Parlamentario del Partido Socialista Unificado de México (PSUM)</p> <p>Grupo Parlamentario del Partido Socialista de los Trabajadores (PST)</p> <p>Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT)</p> <p>Grupo Parlamentario del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM)</p> <p>Grupo Parlamentario del Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT)</p>	<p>1° de septiembre de 1985 al 31 de agosto de 1988.</p>
LIV	<p>Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI)</p> <p>Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN)</p> <p>Grupo Parlamentario del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN)</p> <p>Grupo Parlamentario del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM)</p> <p>Grupo Parlamentario del Partido Popular Socialista (PPS)</p>	<p>1° de septiembre de 1988 al 31 de agosto de 1991.</p>
LV	<p>Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI)</p> <p>Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN)</p> <p>Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD)</p>	<p>1° de septiembre de 1991 al 31 de agosto de 1994.</p>

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

	<p style="text-align: center;">Grupo Parlamentario del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN)</p> <p style="text-align: center;">Grupo Parlamentario del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM)</p> <p style="text-align: center;">Grupo Parlamentario del Partido Popular Socialista (PPS)</p>	
LVI	<p style="text-align: center;">Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI)</p> <p style="text-align: center;">Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN)</p> <p style="text-align: center;">Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD)</p> <p style="text-align: center;">Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo (PT)</p>	<p>1º de septiembre de 1994 al 31 de agosto de 1997.</p>
LVII	<p style="text-align: center;">Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI)</p> <p style="text-align: center;">Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN)</p> <p style="text-align: center;">Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD)</p> <p style="text-align: center;">Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo (PT)</p> <p style="text-align: center;">Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México (PVEM)</p>	<p>1º de septiembre de 1997 al 31 de agosto de 2000.</p>
LVIII	<p style="text-align: center;">Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI)</p> <p style="text-align: center;">Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN)</p> <p style="text-align: center;">Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD)</p> <p style="text-align: center;">Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo (PT)</p> <p style="text-align: center;">Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México (PVEM)</p>	<p>1º de septiembre de 2000 al 31 de agosto de 2003.</p>
LIX	<p style="text-align: center;">Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI)</p> <p style="text-align: center;">Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN)</p> <p style="text-align: center;">Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD)</p> <p style="text-align: center;">Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo (PT)</p> <p style="text-align: center;">Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de</p>	<p>1º de septiembre de 2003 al 31 de agosto de 2006.</p>

BERNARDO ÁLVAREZ DEL CASTILLO VARGAS

	México (PVEM) Grupo Parlamentario del Partido Convergencia Democrática (PCD)	
LX	Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI) Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN) Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD) Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo (PT) Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) Grupo Parlamentario del Partido Convergencia Democrática (PCD) Grupo Parlamentario del Partido Nueva Alianza (PNA) Grupo Parlamentario del Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina (PASC)	1° de Septiembre de 2006 al 31 de Agosto de 2009.
LXI	Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI) Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN) Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD) Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo (PT) Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) Grupo Parlamentario del Partido Convergencia Democrática (PCD) Grupo Parlamentario del Partido Nueva Alianza (PNA)	1° de Septiembre de 2009 al 31 de Agosto de 2012.



ADDEUNDUM 5

CUADRO COMPARATIVO DE LAS AGRUPACIONES DE PARLAMENTARIOS Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN EL MUNDO

PAÍS Y TIPO DE ASAMBLEA	GRUPOS PARLAMENTARIOS EN FUNCIONES⁶⁴⁴
ALBANIA (ASAMBLEA DEL PUEBLO)	Grupo de Ambientalistas, Grupo Demócrata, Grupo Socialista, Grupo Socialdemócrata.
ALEMANIA (PARLAMENTO)	Grupo Social Demócrata, Grupo de Demócratacristianos y Socialistas Cristianos, Grupo de Alianza 81 / Verdes, Grupo Libre Democracia.
ALGERIA (PARLAMENTO)	Frente Nacional de Algeria; Grupo Demócrata Nacional, Movimiento de una Sociedad en paz, Frente de Liberación Nacional, Movimiento Nacional Reformista.
ANDORRA (CONSEJO GENERAL DE LOS VALLES)	Grupo de Demócratas, Grupo Liberal de Andorra, Grupo Socialdemócrata.
ANGOLA (ASAMBLEA NACIONAL)	Unión Nacional para la total Independencia de Angola, Movimiento Popular para la Liberación de Angola.
ANTIGUA Y BARBADOS (PARLAMENTO)	Grupo Laborista de Antigua, Grupo de unidad progresiva
ARGENTINA (CONGRESO NACIONAL)	Grupo Alternancia para una República de Iguales; Grupo del Interbloque Federal; Grupo de Justicialistas, Grupo de Radicales..
ARMENIA (PARLAMENTO)	Grupo Republicano, Bloque Justicia , Grupo Regla del Derecho, Federación Revolucionaria de Armenia o Grupo "Dashnak", Unidad Nacional.
ARUBA (ASAMBLEA UNICAMERAL)	Grupo Gente de Aruba, Grupo del Movimiento Electoral de la Gente.
AUSTRALIA (PARLAMENTO)	Coalición Nacional y Liberal, Grupo Laboristas Australianos Grupo Demócratas Australianos, Grupo Verde

⁶⁴⁴ Información al mes de Julio de 2010. En el caso de que solamente se menciona a un Grupo o Formación política al interior de la Asamblea, tiene su justificación en que es la única fuerza electoral en dicho país y controla el 97% o más de los integrantes.

BERNARDO ÁLVAREZ DEL CASTILLO VARGAS

AUSTRIA (ASAMBLEA FEDERAL)	Grupo del Partido de la Gente Austriaca u OeVP; Grupo Libertad de Austria o FPÖE; Grupo Socialdemócrata o SPÖ; Grupo Verde.
AZERBAIJAN (ASAMBLEA NACIONAL UNICAMERAL)	Grupo Frente Popular de Azerbaijan o APF, Nuevo Partido de Azerbaijan o NAP.
BAHAMAS (PARLAMENTO)	Grupo del Movimiento Libertad Nacional; Grupo Progresivo Liberal.
BANGLADESH (PARLAMENTO NACIONAL)	Grupo de la Liga Awami; Grupo Nacionalista de Bangladesh, Jamaat-e-Islami, Grupo Jatiya.
BARBADOS (PARLAMENTO NACIONAL)	Grupo de Laboristas de Barbados, Grupo de Laboristas Demócratas.
BIELORRUSIA (PARLAMENTO)	Grupo del Partido Comunista de Bielorrusia; Grupo Republicano de Trabajo y Justicia. * 81 parlamentarios son independientes.
BÉLGICA (PARLAMENTO)	Flemish Liberal Democrats, Flemish Socialist Party, Alternative, Christian Democrats and Flemish, Vlaams Blok, Francophone Socialist Party, Francophone Reformist Movement.
BELICE (ASAMBLEA NACIONAL)	Grupo del Partido de la Gente Unida; Grupo Democrático Unido.
BOLIVIA (CONGRESO NACIONAL)	Grupo del Movimiento hacia el Socialismo, Grupo del Movimiento Nacional Revolucionario.
BOSNIA Y HERZEGOVINA (ASAMBLEA PARLAMENTARIA)	Unión democrática Croata de Bosnia y Herzegovina, Grupo del Partido de Bosnia y Herzegovina, Grupo del Partido Acción Democrática; Grupo de los Socialdemócratas.
BOTSWANA (PARLAMENTO)	Grupo de Demócratas de Botswana, Frente Nacional de Botswana.
BRASIL (CONGRESO NACIONAL)	Grupo de Movimiento Democrático Brasileño, Grupo del Frente Liberal, Grupo de los Trabajadores, Grupo del Partido Socialista de Brasil.
BULGARIA (ASAMBLEA NACIONAL)	Grupo del Movimiento Nacional de Simón, Grupo de la Unión de Fuerzas Democráticas, Grupo de la Coalición de Bulgaria,

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

UNICAMERAL)	Movimiento de Derechos y Libertades.
BURKINA FASO (ASAMBLEA NACIONAL UNICAMERAL)	Grupo del Congreso por la Democracia y el Progreso, Alianza por la Democracia y la Federación Africana, Grupo del Partido de la Democracia y el Progreso.
BURUNDI (ASAMBLEA NACIONAL)	Grupo de la Unidad para el Progreso Nacional, Frente Democrático Burundi.
CAMBOYA (ASAMBLEA NACIONAL)	Grupo del Partido de las Personas de Camboya, Frente Nacional para una Camboya Independiente, Neutral, Pacífica y Cooperativa, Grupo del Partido de Sam Rangsi.
CAMERÚN (ASAMBLEA NACIONAL UNICAMERAL)	Grupo del Partido Demócrata de Camerún, Frente Socialdemócrata, Unión Democrática Camerunés.
CANADÁ (PARLAMENTO)	Grupo del Partido Liberal, Grupo del Bloc Quebecois, Grupo de Conservadores, Grupo de Nueva Democracia.
CABO VERDE (ASAMBLEA NACIONAL UNICAMERAL)	Partido Africano para la Independencia de Cabo Verde, Grupo Movimiento por la Democracia.
CHILE (CONGRESO NACIONAL)	Grupo Alianza por Chile, Grupo Unión Democrática Independiente, Grupo de Renovación Nacional,
CHINA (CONGRESO NACIONAL DEL PUEBLO)	Partido Comunista Chino.
COLOMBIA (CONGRESO)	Grupo del Partido Liberal, Grupo del Partido Conservador

BERNARDO ÁLVAREZ DEL CASTILLO VARGAS

CONGO, REPÚBLICA DEL (PARLAMENTO)	Fuerzas Democráticas y Patriotas, Unión por la Democracia y la República, Unión Panamericana para el Desarrollo Social.
COREA DEL SUR (ASAMBLEA NACIONAL UNICAMERAL)	Grupo Uri, Grupo Grandeza Nacional, Grupo Democrático Laborista.
COREA DEL NORTE (ASAMBLEA SUPREMA DEL PUEBLO)	Grupo de los Trabajadores Coreanos, Grupo Chondoist Chongu, Grupo Socialdemócrata.
COSTA RICA (ASAMBLEA LEGISLATIVA UNICAMERAL)	Grupo de Acción Ciudadana, Grupo de Liberación Nacional, Grupo de la Unidad Social-Cristiana.
COSTA DE MARFIL (ASAMBLEA NACIONAL UNICAMERAL)	Grupo del Frente Popular de Marfil, Unión por la Democracia y la Paz.
CROACIA (ASAMBLEA UNICAMERAL)	Grupo de la Unión Democrática de Croacia, Grupo Social Demócrata de Croacia, Grupo de Campesinos de Croacia, Grupo del Pueblo Croata, Grupo de la Derecha Croata.
CUBA (ASAMBLEA NACIONAL UNICAMERAL)	Partido Comunista Cubano.
CHIPRE (CASA DE REPRESENTANTES UNICAMERAL)	Grupo del Partido Republicano Turco, Grupo de la Unidad Nacional, Grupo del Movimiento de la Paz y la Democracia, Grupo Demócrata.
DINAMARCA (PARLAMENTO UNICAMERAL)	Grupo Liberal, Grupo de Socialdemócratas, Grupo del Partido del Pueblo Danés, Grupo Conservador, Grupo Socialista
DJIBOUTI (CÁMARA DE DIPUTADOS)	Grupo del Partido Progresista del Pueblo.
ECUADOR	Grupo Socialcristiano, Grupo del Partido Roldosista, Grupo de

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

(CONGRESO NACIONAL)	izquierda Democrática, Grupo de Acción Nacional para la Renovación Institucional, Grupo de la Sociedad Patriótica, Grupo del Movimiento Pachacutik.
EGIPTO (ASAMBLEA DEL PUEBLO)	Grupo de Democracia Nacional, Grupo del Nuevo Wafd.
EL SALVADOR (ASAMBLEA UNICAMERAL)	Grupo del Frente Nacional Farabundo Martí, Alianza Nacional Republicana, Grupo de la Liberación Nacional, Grupo Demócrata Cristiano, Grupo Centrodemócrata.
ESPAÑA (CORTES GENERALES)	Grupo Socialista Obrero Español, Grupo Popular.
ESLOVAQUIA (JUNTA NACIONAL DE LA REPÚBLICA ESLOVACA)	Grupo Coalición Gubernamental, Grupo de Oposición.
ESLOVENIA (PARLAMENTO)	Grupo del Partido Nacional de Eslovenia, Grupo Socialdemócrata de Eslovenia, Grupo de Demócratas Liberales.
ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA (CONGRESO)	Partido Demócrata, Partido Republicano.
ESTONIA (PARLAMENTO UNICAMERAL)	Grupo del Centro, Grupo Res Publica, Grupo Reformista, Grupo de la Unión del Pueblo de Estonia, Unión Pro Patria, Grupo Socialdemócrata.
ETIOPÍA (PARLAMENTO)	Grupo de la Coalición Democrática del Pueblo de Oromo, Grupo del Movimiento Nacional Democrática Amhara, Frente de Liberación del Pueblo de Tigrayan, Unión Democrática del Pueblo de Walayta, Gamo, Gofa, Dawro, y Konta, Frente Democrático Revolucionario del Pueblo, Grupo Democrática del Pueblo de Sidamo, Grupo de la Unión Democrática del Pueblo de Kafa Shaka.
FIJI (PARLAMENTO)	Grupo Laborista de Fiji, Grupo de Sogosogo Duavata ni Lewenivanua.
FINLANDIA (PARLAMENTO)	Grupo de Centro o Kesk, Grupo Socialdemócrata, Grupo Conservador o Kok, Grupo Alianza de Izquierda, Grupo Verde.

BERNARDO ÁLVAREZ DEL CASTILLO VARGAS

UNICAMERAL)	
FRANCIA (ASAMBLEA NACIONAL)	Grupo de Unión para un Movimiento Popular, Partido Socialista, Grupo de la Unión Demócrata Francesa, Grupo Comunista Francés, Grupo del Partido Radical.
GRECIA (PARLAMENTO UNICAMERAL)	Grupo de Nueva Democracia, Grupo Movimiento Socialista Panhelénico, Grupo Comunista Griego,
GROENLANDIA (PARLAMENTO UNICAMERAL)	Grupo Siumut, Grupo Inuit Ataatigiit, Grupo Atassut, Grupo Demokratiit, Grupo Katusseqatigiit.
GUAM (LEGISLATURA UNICAMERAL)	Grupo del Partido Demócrata
GUATEMALA (CONGRESO DE LA REPÚBLICA)	Grupo de la Gran Alianza Nacional, Frente Republicano Guatemalteco, Grupo de Unidad de la Esperanza Nacional, Grupo Avance Nacional.
GUYANA (ASAMBLEA NACIONAL)	Grupo Progresista del Pueblo, Grupo del Congreso Nacional del Pueblo.
GUYANA FRANCESA (JUNTA GENERAL)	Grupo Socialista, Grupo de Izquierdas Unidas.
HAITÍ (ASAMBLEA NACIONAL)	Grupo de la Familia Lavalas
HONDURAS (CONGRESO NACIONAL)	Grupo del Partido Nacional de Honduras, Grupo del Partido Liberal.
HONG KONG (JUNTA LEGISLATIVO UNICAMERAL)	Grupo del Partido Demócrata, Alianza Democrática para el Mejoramiento de Hong Kong, Grupo Liberal, Grupo Fronterizo o de la Frontera.
HUNGRÍA (ASAMBLEA NACIONAL UNICAMERAL)	Grupo Alianza Cívica de Hungría, Grupo Socialista Húngaro, Grupo del Foro Democrático Húngaro, Grupo de la Alianza de los Demócratas libres.
ISLANDIA (PARLAMENTO)	Grupo Independentista, Grupo de la Alianza Socialdemócrata, Grupo Progresista.
INDIA	Grupo del Partido de Bharatiya Janata, Grupo del Congreso (I).

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

(PARLAMENTO)	
INDONESIA (CÁMARA DE REPRESENTANTES)	Grupo Funcional, Grupo de la Lucha Democrática Indonesa, Grupo Desarrollo Unido, Grupo Demócrata, Grupo del Despertar Nacional, Grupo del Mandato Nacional, Grupo de Justicia y Prosperidad.
IRÁN (ASAMBLEA CONSULTIVA ISLÁMICA)	Grupo de los Reformistas, Grupo de los Conservadores, Grupos Independientes.
IRLANDA (PARLAMENTO)	Grupo Fianna Fail, Grupo Fine Gael, Grupo Laborista, Grupo de los Demócratas Progresivos.
ISRAEL (PARLAMENTO UNICAMERAL)	Grupo Likud , Grupo Laborista, Grupo Shinui, Grupo Shas, Grupo Unión Nacional, Grupo Meretz 6, Grupo de la Religión Nacional, , Grupo del Judaísmo Unido.
ITALIA (PARLAMENTO)	Grupo Casa de la Libertad, Grupo Árbol de Olivo, Grupo de la Alianza del Girasol.
JAMAICA (PARLAMENTO)	Grupo Nacional del Pueblo, Grupo Laborista de Jamaica.
JAPÓN (LA DIETA)	Grupo de los Demócratas Liberales, Grupo Democrático de Japón, Grupo Komeito.
JORDANIA (ASAMBLEA NACIONAL)	Grupo de Independentistas y otros, Grupo del Frente de Acción Islámica.
KAZAJSTÁN (PARLAMENTO)	Grupo Otan, Grupo Cívico.
KENYA (ASAMBLEA NACIONAL UNICAMERAL)	Grupo del Foro para la Restauración de la Democracia del Pueblo, Grupo de la Unión del Frente Nacional de Kenya África., Coalición del Arco iris Nacional.
KYRGYZSTAN (SUPREMO CONSEJO)	Unión de Fuerzas Democráticas, Grupo de los Comunistas, Independientes.
LAOS (ASAMBLEA NACIONAL)	Grupo del Partido Revolucionario del Pueblo de Laos.
LATVIA (PARLAMENTO)	Grupo de la Nueva Era, Grupo de los Derechos Humanos en una Latvia Unida, Grupo del Partido del Pueblo, Grupo Primero, Grupo de la Alianza de los Verdes y los Granjeros, Grupo de la Patria y la Libertad.

BERNARDO ÁLVAREZ DEL CASTILLO VARGAS

LÍBANO (ASAMBLEA NACIONAL)	Grupo de los Musulmanes, Grupo de los Cristianos.
LIBERIA (ASAMBLEA NACIONAL)	Grupo del Partido Patriótico Nacional, Grupo del Partido de la Unidad.
LIECHTENSTEIN (PARLAMENTO)	Grupo del Partido Progresista de los Ciudadanos, Grupo Unión Patriótica.
LITUANIA (PARLAMENTO)	Coalición Socialdemócrata, Nueva unión Social de Liberales, Grupo de Política Unida, Grupo de Liberales Demócratas, Grupo de Conservadores, Grupo de Granjeros, y Grupo Mixto.
LUXEMBURGO (CÁMARA DE DIPUTADOS)	Grupo de los Socialcristianos, Grupo Demócrata, Grupo de los Trabajadores de Luxemburgo.
MACEDONIA (ANTES REPÚBLICA DE YUGOSLAVIA) (ASAMBLEA UNICAMERAL)	Grupo de la Coalición de Macedonia, Grupo Demócrata por la Unidad Nacional de Macedonia, Unión para la Integración Democrática.
MADAGASCAR (ASAMBLEA NACIONAL)	Grupo Yo Amo Madagascar, Grupo del Partido Fihaonana.
MALAWI (ASAMBLEA NACIONAL)	Frente de la Unidad Democrática, Grupo del Congreso de Malawi, Alianza por la Democracia.
MALASIA (PARLAMENTO)	Grupo de Acción Democrática, Coalición del Frente Nacional.
MALÍ (ASAMBLEA NACIONAL)	Grupo de la Coalición Esperanza 2002, Grupo de la Alianza por la Democracia.
MALTA (CÁMARA DE REPRESENTANTES)	Grupo Nacionalista, Grupo de los Laboristas de Malta.
MAURITANIA (LEGISLATURA)	Grupo del Partido Republicano Democrático y Social.
MÉXICO (CONGRESO DE LA UNIÓN)	Grupo del Partido Revolucionario Institucional, Grupo del Partido Acción Nacional, Grupo del Partido de la Revolución Democrática, Grupo del Partido del Trabajo, Grupo del Partido Verde Ecologista de México, Grupo del Partido Convergencia, Grupo del Partido

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

	Nueva Alianza.
MOLDAVA (PARLAMENTO)	Grupo Comunista de Moldava, Grupo de la Alianza Moldava.
MÓNACO (CONSEJO NACIONAL)	Grupo de la Unión Nacional por el Futuro de Mónaco.
MONGOLIA (GRAN HURAL DEL ESTADO)	Grupo del Partido Revolucionario del Pueblo de Mongolia.
MONTSERRAT (CONSEJO LEGISLATIVO UNICAMERAL)	Movimiento de Liberación para el Pueblo Nuevo.
MARRUECOS (PARLAMENTO)	Fuerza Socialista de la Unión Popular, Grupo Istiqlal, Grupo de Justicia y Desarrollo, Movimiento Nacional de Independientes, Movimiento Popular Nacional, Movimiento Popular, Grupo de Unión Constitucional, Grupo de la Democracia Nacional, Unión Democrática, Grupo del Progreso y el Socialismo.
MOZAMBIQUE (ASAMBLEA DE LA REPÚBLICA)	Frente para la Liberación de Mozambique, Resistencia Nacional de Mozambique.
NAMIBIA (CONSEJO NACIONAL)	Organización del Pueblo del Suroeste de África, Congreso de los Demócratas, Alianza Democrática Turnhalle de Namibia.
NEPAL (PARLAMENTO)	Grupo del Congreso Nepalí, Grupo Comunista de Nepal / Unión Marxista-Leninista, Grupo Nacional Democrático.
NUEVA ZELANDA (CÁMARA DE REPRESENTANTES)	Grupo Laborista de Nueva Zelanda, Grupo del Partido Nacional, Grupo del Primer Partido de Nueva Zelanda.
NICARAGUA (ASAMBLEA NACIONAL)	Frente Sandinista de Liberación Nacional, Alianza Liberal.
NÍGER (ASAMBLEA NACIONAL)	Movimiento Nacional para el Desarrollo de la Sociedad de Nassara, Convención Democrática y Social de Rahama, Grupo del Partido Nigeriano por la Democracia y el Socialismo-Tarayya.
NIGERIA (ASAMBLEA NACIONAL)	Grupo Democrático del Pueblo, Grupo de Todo el Pueblo Nigeriano, Alianza por la Democracia.

BERNARDO ÁLVAREZ DEL CASTILLO VARGAS

NORUEGA (PARLAMENTO)	Grupo Laborista, Grupo Conservador, Grupo Progresista, Grupo Socialista de Izquierda, Grupo del Pueblo Cristiano, Grupo de Centro.
PAÍSES BAJOS (ESTADO GENERAL)	Grupo Democrático Cristiano, Grupo Laborista, Grupo del Partido del Pueblo para la Libertad y Democracia, Grupo Socialista, Grupo List Pim Fortuyn
PAKISTÁN (PARLAMENTO)	Liga Musulmana de Pakistán Zia-ul-HAQ, Grupo de los Parlamentarios del Pueblo de Pakistán, Muttahida Majlis-e-Amal Pakistan, Liga Musulman de Pakistán.
PANAMÁ (ASAMBLEA NACIONAL)	Grupo de la Revolución Democrática, Grupo Arnulfista.
PAPUA NUEVA GUINEA (PARLAMENTO)	Grupo Alianza Nacional, Movimiento Democrático del Pueblo, Grupo del Partido de la Recursos Unidos.
PARAGUAY (CONGRESO)	Grupo Colorado, Grupo del Partido Liberal Radical Autentico, Movimiento Unión Nacional de Colorados Éticos, Movimiento Patria Querida.
PERÚ (CONGRESO)	Grupo Perú Posible, Alianza Popular Revolucionaria Americana, Unidad Nacional, Frente Independiente Moralista.
POLONIA (ASAMBLEA NACIONAL)	Alianza Democrática de Izquierda, Plataforma Ciudadana, Grupo de Campesinos Polacos, Samoobrona, Liga de Familias Polacas.
PORTUGAL (ASAMBLEA DE LA REPÚBLICA)	Grupo Democrático Social, Grupo Socialista, Grupo del Partido Popular, Grupo Comunista / Verde.
PUERTO RICO (ASAMBLEA LEGISLATIVA)	Grupo del Partido Popular Democrático, Grupo del Partido de Nuevo Progreso.
RUMANIA (PARLAMENTO)	Grupo Socialdemócrata, Grupo de la Gran Rumania, Grupo Demócrata, Grupo de Liberación Nacional, Unión Democrática de los Húngaros en Rumania.
REINO UNIDO (PARLAMENTO)	Grupo Laborista, Grupo Conservador y Unionistas, Grupo de los Liberales Demócratas.
REPÚBLICA CHECA (PARLAMENTO)	Grupo de la Democracia Social de la República Checa, Grupo Cívico Democrático, Partido Comunista de Checoslovakia, Unión de la Libertad y la Democracia.

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

REPÚBLICA DOMINICANA (CONGRESO NACIONAL)	Grupo Revolucionario Dominicano, Grupo Laborista Dominicano, Grupo Reformista Socialcristiano.
RUSIA (ASAMBLEA FEDERAL)	Grupo Rusia Unida, Grupo Comunista de la Federación Rusa, Grupo Liberaldemócrata de Rusia, Bloque de la Madrepatria.
RWANDA (ASAMBLEA NACIONAL)	Frente Patriótico de Rwanda.
SAMOA (ASAMBLEA LEGISLATIVA)	Grupo del Partido de la protección de los Derechos Humanos, Grupo del Desarrollo Nacional de Samoa.
SAN MARINO (GRAN CONSEJO GENERAL)	Grupo Demócratacristiano de San Marino, Grupo Socialista de San Marino, Grupo de Demócratas.
SENEGAL (ASAMBLEA NACIONAL)	Coalición SOPI, Alianza de la Fuerza del Progreso, Grupo Socialista.
SERBIA Y MONTENEGRO (PARLAMENTO)	Grupo de la Oposición Democrática de Serbia, Lista Democrática para Montenegro Europeo, Grupo Democrático de Serbia, Grupo Socialista Serbio.
SINGAPUR (PARLAMENTO)	Grupo del Partido de Acción del Pueblo.
SUDÁFRICA (PARLAMENTO)	Grupo del Congreso Nacional de África, Grupo del Partido Demócrata, Grupo de Libre Inkatha, Grupo Nuevo Nacional, Movimiento Democrático Unido.
SRI LANKA (PARLAMENTO)	Grupo de Sri Lanka Libre / Janatha Vimukthi Perumuna, Grupo Nacional Unido, Alianza Nacional Tami.
SURINAM (ASAMBLEA NACIONAL)	Nuevo Frente, Combinación del Milenio.
SUECIA (PARLAMENTO)	Grupo de Socialdemócratas, Grupo de Moderados, Grupo de Liberales, Grupo de Demócratacristianos, Grupo de Izquierda y Grupo de Centro.
SUIZA (ASAMBLEA FEDERAL)	Grupo Socialdemócrata, Grupo del Pueblo Suizo, Grupo Democrático de la Libertad Radical, Grupo del Pueblo

BERNARDO ÁLVAREZ DEL CASTILLO VARGAS

	Democratacristiano, Grupo Verde.
SIRIA (CONSEJO DEL PUEBLO)	Frente Nacional Progresivo.
TAIWÁN (YUAN LEGISLATIVO)	Grupo Democrático Progresivo, Kuomintang, Grupo Primero la Gente, Unión Solidaria de Taiwán.
TAJIKISTAN (ASAMBLEA SUPREMA)	Grupo Demócrata, Grupo Comunista.
TANZANIA (ASAMBLEA NACIONAL)	Chama Cha Mapinduzi, Frente Cívico Unido.
TAILANDIA (ASAMBLEA NACIONAL)	Grupo del Partido de Thai Rak Thai, Grupo Demócrata, Grupo Thai, Grupo del Desarrollo Nacional.
TOGO (ASAMBLEA NACIONAL)	Grupo del Rally del Pueblo Togolés.
TRINIDAD Y TOBAGO (PARLAMENTO)	Movimiento Nacional del Pueblo, Congreso Nacional Unido.
TÚNEZ (CÁMARA DE DIPUTADOS)	Grupo del Partido Democrático Constitucional, Movimiento de los Socialdemócratas.
TURQUÍA (GRAN ASAMBLEA NACIONAL)	Grupo de Justicia y Desarrollo, Partido Republicano del Pueblo.
TURKMENISTÁN (CONSEJO DEL PUEBLO)	Grupo del Partido Democrático de Turkmenistán.
UCRANIA (SUPREMO CONSEJO)	Grupo Nuestra Ucrania, Regiones de Ucrania, Industriales y Emprendedores de Ucrania, Unidad de Demócrata sociales, Poder del Pueblo, Bloque Yuliya Tymoshenko, Iniciativas Democráticas, Partido Agrario, Democracia del pueblo, Elección del Pueblo.
URUGUAY (ASAMBLEA GENERAL)	Encuentro Progresista, Grupo Colorado, Grupo Blanco.
UZBEKISTÁN (ASAMBLEA SUPREMA)	Grupo Demócrata del Pueblo, Grupo de los Auto sacrificados, Grupo del Progreso Patriarca, Grupo Adolat de la Socialdemocracia.

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

VENEZUELA (ASAMBLEA NACIONAL)	Movimiento de la Quinta República.
VIETNAM (ASAMBLEA NACIONAL)	Grupo del Partido Comunista de Vietnam.
YEMEN (CONSEJO SHURA)	Congreso General del Pueblo, Grupo Islah.
ZAMBIA (ASAMBLEA NACIONAL)	Movimiento Democrático Multipartidista, Grupo del Partido Unido de Desarrollo Nacional, Grupo de la Partido de la Independencia Nacional, Foro para el Desarrollo y la Democracia.
ZIMBABWE (CASA DE ASAMBLEÍSTAS)	Frente de la Unión Nacional de Zimbabwe, Movimiento por un Cambio Democrático.

CONCLUSIONES

Como final de método llegamos al punto en que proponemos a manera de conclusión lo siguiente:

El objeto del presente trabajo de investigación es el estudio de los grupos parlamentarios, institución que a pesar de encontrar sus orígenes en el siglo XIX, su desarrollo y expansión en el siglo XX, hoy en el siglo XXI son una pieza fundamental para el desarrollo de la gran mayoría de las actividades y funciones que se llevan a cabo al interior de las Asambleas, Cámaras y/o Parlamentos en el mundo.

Aunque antes del siglo XIX podemos encontrar matices embrionarios que avalen la existencia de agrupaciones de parlamentarios al interior de las Cámaras, ello dista mucho de suponer una verdadera organización grupal de los miembros del Parlamento. El grupo parlamentario aparece históricamente en la medida que quedan definidas sus políticas y los agentes internos encargados de velar por su cumplimiento. Al mismo tiempo y sin olvidar las relaciones partido político-grupo parlamentario, que en este caso resulta fundamental, el desarrollo histórico de los grupos parlamentarios debe entenderse como una evolución necesaria para que aquellas remotas agrupaciones esporádicas del siglo XVIII encontraran su reconocimiento jurídico.

Ofrecer un concepto de grupo parlamentario que sea mayoritariamente aceptado por la doctrina parlamentaria es hoy por hoy una tarea inconclusa,

pero que no por ello, dejamos de ofrecer nuestra propuesta de considerar a los grupos parlamentarios como la unión de parlamentarios (diputados o senadores) con o sin una afinidad ideológica identificable, pertenecientes o no a un mismo partido político, con una organización y disciplina interna, imprescindibles para el correcto funcionamiento de la actividad de la Cámara, al ser los auténticos protagonistas de la acción política al interior del máximo órgano representativo del Estado (Parlamento).

Hoy en día nadie debe tener reparo alguno en aceptar que los grupos parlamentarios son los principales actores ordinarios de una Asamblea parlamentaria; como prueba, el examen de los concretos procedimientos establecidos por cada ordenamiento parlamentario, ya para elegir a los titulares de los diferentes órganos, ya para desarrollar las funciones sustantivas propias de las Cámaras. En definitiva, como expresión de los partidos políticos en el Parlamento, es al grupo parlamentario a quien corresponde hacer efectiva la función representativa al interior de la institución parlamentaria.

Los antecedentes de las agrupaciones de parlamentarios en el derecho mexicano son tan escasos como en algunos otros Parlamentos en el mundo; para el caso, la Reforma Política de 1977 fue tan acertada como compleja. Lo primero porque supuso la formalización de las agrupaciones al interior del Congreso de la Unión, y lo segundo, debido a que la hegemonía de un solo partido político en México por más de 70 años no permitió disfrutar de una actuación democrática entre diversos grupos parlamentarios, y por tanto, éstos comienzan a desarrollarse plenamente a partir del año de 1997.

Los grupos parlamentarios a través de los años de constante evolución se han convertido en el motor indispensable de las actividades de las Cámaras por cuanto en tanto 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, en fin, en todo el desarrollo concreto de su actividad.

Sin duda alguna, la Ley Orgánica del Congreso Mexicano, pone de relieve la función desarrollada por los grupos parlamentarios. En nuestra opinión, los grupos carecen todavía de herramientas sustanciales que podrían contribuir al mejoramiento de su organización y funcionamiento, pero en todo caso, el avance en esta materia ha ido en constante evolución.

Si en un origen las funciones de los grupos parlamentarios eran limitadas, hoy en día controlan casi la totalidad del movimiento interno de cualquier Asamblea, al menos en México, así lo es. El Parlamento de parlamentarios individuales es un hecho del pasado. Hoy en día los grupos parlamentarios desempeñan un rol primordial en la actividad legislativa de cualquier país democrático.

Los miembros del Congreso Mexicano y de muchos otros Parlamentos están sujetos a una férrea disciplina de grupo y partidista. Cada grupo parlamentario cuenta con distintos mecanismos y autoridades para asegurar su exacto cumplimiento. Cuestionarnos si continúa vigente el mandato imperativo resulta algo ocioso toda vez que no es el tema central del presente trabajo, no obstante, estamos convencidos de que el mandato de los parlamentarios a pesar de estar prohibido, es una práctica común en el parlamentarismo del siglo XXI. En nuestra opinión, sin disciplina no hay orden, y sin orden los grupos parlamentarios no podrían subsistir. Dicho de otro modo, la disciplina partidista que deben seguir los miembros de los grupos parlamentarios es el instrumento que permite a los partidos políticos manifestar su voluntad política.

Hoy los grupos parlamentarios se han convertido en el único agente que opera dentro del Parlamento. De aquí que los distintos reglamentos parlamentarios han venido modificándose para estar actualizados y vigentes en una realidad insoslayable al interior de las asambleas deliberantes. La reciente aprobación y entrada en vigor de los nuevos Reglamentos de la Cámara de Senadores en 2010 y de la Cámara de Diputados en 2011, nos permiten reconocer la labor de los legisladores mexicanos por actualizar

normas internas fundamentales para el desarrollo de la vida interna del Poder Legislativo.

La doctrina jurídica lleva discutiendo y argumentando durante más de setenta años en torno a la polémica naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios. Creemos que existe suficiente base teórica, aunque confusa, para considerar que los grupos parlamentarios cuentan con una naturaleza jurídica dual, en otras palabras, que juegue el nada fácil papel de órgano del Parlamento y del partido político. En efecto, los grupos parlamentarios de la actualidad de cualquier Parlamento, deben ser considerados como órganos de éstos y del partido político al que representan (con la salvedad del Grupo Mixto en la mayoría de los Parlamentos de Europa continental). Consideramos acertada la postura sobre la naturaleza jurídica dual es la que refleja la realidad política y fáctica de los grupos parlamentarios en nuestros días.

Los grupos políticos del Parlamento Europeo nos ofrecen una visión interesante de compartir y analizar. Al estar conformados por parlamentarios de los países integrantes de la Unión Europea, los convierten en agrupaciones multifacéticas, pluriculturales, pero con una ideología unánime en cada respectivo grupo político. En otras palabras, los grupos políticos están por encima de la procedencia nacional de cada uno de los parlamentarios, y ciertamente, para evitar nacionalismos extremos que entorpecerían la labor legislativa al interior del grupo, se hace hincapié en la afinidad ideológica para facilitar el camino hacia la unidad europea.

Hoy en día el conjunto de reglamentos parlamentarios otorgan una marcada primacía al grupo parlamentario sobre el parlamentario individual, tanto desde la perspectiva de las facultades que atribuyen a unos y otros, como desde la asistencia material. Podemos afirmar que en el caso de los grupos parlamentarios, la realidad supera a la teoría. En definitiva, la primacía del grupo sobre los individuos parlamentarios es una exigencia del modelo político y democrático vigente. El debate permanece abierto, no hay duda de

ello. La incorporación de normatividad sobre la disciplina parlamentaria debe retomarse a la brevedad y ser discutida y en su caso aprobarla.

La figura del grupo Mixto bien valdría la pena que fuera incorporada en nuestra reglamentación legislativa, consideramos que solo puede tener efectos positivos y dejaría sin oportunidad a aquellos legisladores que por conveniencia personal o política deciden abandonar las filas partidistas. El Congreso Mexicano merece todo el respeto de sus miembros, sin importar sus intereses personales o partidistas.

En México, es necesario aprovechar la situación actual de los grupos parlamentarios, y porque no, las ventajas del atraso y rezago, para incorporar la experiencia de otros países en el diseño de la nueva arquitectura parlamentaria que permitirá canalizar de manera ordenada la participación activa de los grupos parlamentarios en la toma de decisiones y en la solución de los conflictos que demanda el pueblo mexicano. Finalmente, la democracia parlamentaria en México debe manifestar su pluralidad a través de los grupos parlamentarios.

Contar con un Poder Legislativo integrado por grupos parlamentarios responsables, serios y capaces de exigir y entregar cuentas, resulta una tarea inaplazable, la sociedad mexicana merece una representación popular acorde a los tiempos actuales, al México del Siglo XXI.

BIBLIOGRAFÍA

OBRAS

AGUILÓ LUCÍA, Luis, *Composición y organización de las Cortes*, Estudios sobre la Constitución de 1978, Valencia, 1980.

-----, *Los partidos políticos en la Constitución Portuguesa de 2 de abril de 1976*, en: *Teoría y práctica de los partidos políticos*, ed. de PEDRO DE VEGA, Madrid, 1977.

-----, *Los Grupos parlamentarios (notas para su regulación en España)*, Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, núm. 2, España, 1976.

ALBA NAVARRO, Manuel, *La creación de los grupos parlamentarios durante la legislatura*, Revista de Derecho Político, Madrid, núm. 14, 1982.

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, *Sistemas Políticos de América Latina*, Madrid, Tecnos, 1989, vol. II.

ALONSO DE ANTONIO, José Antonio, *La Diputación Permanente en el sistema parlamentario español*, Revista de las Cortes Generales, núm. 8, Madrid, 1986.

ALONSO DE ANTONIO, José Antonio y ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis, *Derecho Parlamentario*, J. M. Bosch Editor, Barcelona, 2000.

ÁLVAREZ CONDE, Enrique, *El peligro partidocrático en el futuro funcionamiento de la Constitución española*, Barcelona, 1978.

-----, *El peligro partidocrático en el futuro funcionamiento de la Constitución española*, El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas, Barcelona, Labor, 1978.

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

ALVAREZ DEL CASTILLO VARGAS, Bernardo, *El Diputado como representante popular*, Universidad Anáhuac del Norte, México, 2000.

ARAGÓN REYES, Manuel, *La articulación jurídica de la transición*, Revista de Occidente, Noviembre de 1985.

-----, *Estudios de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.

-----, *La función legislativa de los Parlamentos*, en el libro editado por ÁNGEL GARRORENA, *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1990.

-----, *El régimen presidencialista puede ser tan democrático como el parlamentario*, Revista de Estudios Políticos, Madrid, Nueva Época, número 93, julio-septiembre, 1996.

ARÁUJO DÍAZ DE TERÁN, Mercedes, Los grupos parlamentarios, *Los Parlamentos en Europa y el Parlamento Europeo*, Madrid, 1997.

ARNAIZ AMIGO, Aurora, *Derecho Constitucional Mexicano*, 2da. Edición, México, Trillas, 1990.

ARTEAGA NAVA, Elisur, *Comisión Permanente*, Alegatos, México, UAM, número 21, 1992.

-----, *Tratado de Derecho Constitucional*, Oxford University Press, volúmenes I, II, III y IV, México, 1999.

ASTARLOA HUARTE-MEDICOA, Ignacio, *A propósito del Parlamento grupocrático*, Parlamento y Consolidación Democrática, Juan Cano Bueso, Antonio Porras Nadales (coordinadores), Tecnos, Madrid 1994.

ATIENZA, Manuel, "Razón practica y legislación". En: *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*. México: Cámara de Diputados, Instituto de estudios legislativos. Núm. 3, V.I, septiembre-diciembre, 1991.

AZAÑA, Manuel, *Los partidos y el pueblo*, vol. II de las *Obras Completas*, México, 1966.

BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa, *La relación entre los Grupos Parlamentarios y los partidos políticos en el ordenamiento jurídico-constitucional español*, Cortes. Anuario de Derecho Parlamentario, No. 10 Extraordinario, Valencia, 2001.

BERNARDO ÁLVAREZ DEL CASTILLO VARGAS

BAR CENDÓN, Antonio, *La disolución de las Cámaras legislativas en el ordenamiento constitucional español*, Monografías del Congreso de los Diputados, Madrid, 1989.

BARBERA, Augusto, *Il parlamento tra crisi e riforma*, Milano, Agnelli, 1985.

BARILE, Pietro, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padua, Cedam, 1987.

BARQUÍN ALVAREZ, Manuel, Derecho Electoral, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, 15ª Edición, México, Porrúa-UNAM, 2001, tomo II, D-H.

BARRAGÁN, José, *Algunas consideraciones de carácter histórico sobre el régimen interno del Congreso de la Unión*, Revista de Estudios Parlamentarios, México, número 2, mayo – agosto, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1991.

BASSO, Lelio, *Il partito nell'ordenamento democratico moderno*, Indagine sul partito politico, vol. I, Milano, Giuffré, 1966.

BASTIDA FREIJEDO, Francisco J., *Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos*, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 21, Madrid, 1987.

BÉJAR ALGAZI, Luisa, *Representación y disciplina en los grupos parlamentarios*, Estudios Políticos, Número 3, Octava Época, Septiembre-diciembre, México, 2004.

-----, *La disciplina parlamentaria, un tema desconocido en México*, México.

BELDA PÉREZ-PEDRERO, Enrique, *Los Grupos políticos en Ayuntamientos y Diputaciones*, Revista de Derecho Político, núm. 51, Madrid, 2001.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

-----, *Las funciones parlamentarias en regímenes presidenciables y parlamentarios*, *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, Porrúa, México, 1987.

-----, *Derecho Electoral: instrumento normativo de la democracia*, México, Porrúa, 1980.

BEYME, Klaus Von, *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, Centro de Investigaciones Sociológicas y Siglo XXI, Madrid, 1986.

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

BIDEGAIN, Carlos M., *El Congreso de los Estados Unidos de América*, Editorial de Palma, Buenos Aires, 1950.

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Derecho Constitucional*, versión castellana de LÚCAS VERDÚ, Pablo, Tecnos, Madrid, 1983.

BOBBIO, Norberto, *Teoria dell'ordenamento giuridico*, Turín, 1960.

BLANCO VALDÉS, Roberto, *Los partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1990.

BULMER, Thomas Ivor, *The Growth of the British Party System*, vol. I, Baker Publishers, 2ª edición, 1967.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional*, México, Porrúa, 1991.

CABO DE LA VEGA, Antonio de, *El derecho electoral en el marco teórico jurídico de la representación*, México, UNAM, 1994.

CAMPOSECO, Miguel Ángel, *Lógica parlamentaria*, México, Miguel Ángel Camposeco, 1996.

-----, *Manual de temas legislativos*, México, Miguel Ángel Camposeco, 1984.

-----, Comisiones Unidas, *Diccionario Universal de términos parlamentarios*, México, Cámara de Diputados y Miguel Ángel porrúa, 1997.

CANO BUESO, Juan, *El principio de autonormatividad de las Cámaras y la naturaleza jurídica del reglamento Parlamentario*, Revista de Estudios Políticos, núm. 40, Madrid, 1984.

-----, *Grupos Parlamentarios y representación política*, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, No. 10 Extraordinario, Valencia, 2001.

CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*. 3ª. ed. México: Porrúa: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000. 292 p. (Serie G: Estudios Doctrinales; 197).

-----, *Derecho Constitucional. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2004.

-----, *Teoría de la constitución: ensayos escogidos*. Miguel Carbonell (comp.). México, Porrúa, 2000. 438 p. (Serie Doctrina jurídica; 38).

-----, *Elementos de técnica legislativa*. Miguel Carbonell, Susana Thalía Pedroza de la Llave (coords.). México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000. 272 p. (Serie Doctrina Jurídica; 44).

-----, *Constituciones Históricas de México*, 2da. Edición, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, UNAM, México, 1996.

-----, *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, México, FCE, 1992.

CAREY, John, *Term limits and legislative representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

CARPIZO, Jorge y CARBONELL, Miguel, *Derecho Constitucional*, Tercera Edición, Porrúa, México, 2006.

CARPIZO, Jorge y MADRAZO, Jorge, *Derecho Constitucional, El derecho en México, Una visión en conjunto*, México, UNAM, 1991, tomo III.

CARPIZO MCGREGOR, Jorge, *Nuevos Estudios Constitucionales*, Ed. Porrúa, México, 2000.

-----, *Estudios Constitucionales*, México, UNAM, 1991

CARRO MARTÍNEZ, Antonio, *Los Grupos parlamentarios*, Revista de las Cortes Generales, núm. 17, Madrid, 1989.

CASAR, María Amparo, Coaliciones y cohesión partidista en un Congreso sin mayoría: La Cámara de Diputados de México. 1997-1999, *Política y Gobierno*, México, CIDE, volumen VII, número 1, primer semestre de 2000.

CAVERO GÓMEZ, Manuel, *El sistema de grupos en el Parlamento europeo*, Revista de las Cortes Generales, núm. 1, Madrid, 1986.

CAZORLA PRIETO, Luis María, *Las Cortes Generales: ¿Parlamento Contemporáneo?*, Civitas, Madrid, 1985.

CAZORLA PRIETO, Luis María y ALCUBILLA, Arnoldo, *Temas de Derecho Constitucional y Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 1988.

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

CHARLOT, Jean, *Los partidos políticos*, versión castellana de M. BARÁS y J. RODES, Barcelona, 1972.

CHAVEZ, Víctor, Posibles cambios a la Ley Orgánica del Congreso, *Periódico El Financiero*, México, 18 de Diciembre de 1996.

CHUECA RODRÍGUEZ, Ricardo, *La representación como posibilidad en el Estado de partidos*, Revista de Derecho Político, núms. 27-28, Madrid, 1988.

CIAURRO, Gian Franco, *Sulla natura giuridica del Gruppi parlamentari*, studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente, Florencia, 1969.

CILLÁN GARCÍA DE ITUROSPE, María del Coro, *Los Grupos Parlamentarios*, I Jornadas de Derecho Parlamentario, Madrid, 1985.

COCCO, Fortunato, *La costituzione dei gruppi parlamentari*, Democrazia e Diritto, Milán, 1977.

COLLIARD, Jean-Claude, *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*, Barcelona, Blume, 1981.

COSIO VILLEGAS, Daniel, *Historia mínima de México*, El Colegio de México, México, 1983.

CRUZ VELÁZQUEZ, Jesús Javier, ¿Rejuvenece el Senado?, *Bien Común y Gobierno*, México, año 6, número 69, Agosto, 2000.

CUEVA, Mario de la, *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 1992.

DAVIN, Jean Pierre, *Les groupes parlementaires*, Pouvoirs, núm. 34, París, 1985.

DA SILVA, José Alfonso, El Proceso Legislativo como objeto del derecho parlamentario, en *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, Porrúa, México, 1987.

DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO. *México a través de sus Constituciones*, México, 1994.

DUVERGER, Mauricio, *Instituciones Políticas y derecho constitucional*, Editorial Ariel, Barcelona, 1970.

-----, *Los Partidos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

BERNARDO ÁLVAREZ DEL CASTILLO VARGAS

DE ANDREA S. Francisco José, *Historia del Congreso en México (siglos XIX y XX)*, Ed. Porrúa, México, 2000.

DE ESTEBAN ALONSO, Jorge, *El transfugismo político y la jurisprudencia constitucional*, Revista de Estudios Políticos, núm. 70, Madrid, 1990.

DE ESTEBAN ALONSO, Jorge y LÓPEZ GUERRA, Luis, *El régimen constitucional español*, vol. II, Barcelona, 1982.

DE VERGOTTINI, Giuseppe, *Le funzioni delle assemblee parlamentari*, Bologna, 1975.

DE VEGA GARCÍA, Pedro, *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Madrid, 1977.

-----, *Parlamento y Opinión Pública*, en volumen colectivo *Parlamento y Sociedad Civil*, Barcelona, Universidad de Barcelona, 1980.

-----, *Significado constitucional de la representación política*, Revista de Estudios Políticos, núm. 44, Madrid, 1985.

-----, *El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional*, Revista de Estudios Políticos, núm. 43, Madrid, 1985.

DÍAZ, Elías y MORODO, Raúl, *Tendencias y grupos en las Cortes de Cádiz y en las de 1820*, Cuadernos Hispanoamericanos, número 201, septiembre, Madrid, 1966.

DI CIOLO, Vittorio, *La fonti del Diritto Parlamentare*, Milano, 1973.

-----, *Il Diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffré, Milán, 1987.

DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho constitucional*, Barcelona, 1970.

-----, *Los Partidos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1972.

-----, *Los Partidos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976.

DWYRE, Dianne, *The Complete Congressional Party: Governing and Electing*, American Political Science Association, Washington, 1993.

ELIA, Leopoldo, *Progetti di legge sull'ordenamento e finanziamento dei partiti nella Repubblica Federale Tedesca*, Introduzione, Roma, 1946.

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

-----, *Democrazia e gruppi parlamentari*, Cronache sociali, anno IV, 1951.

EPSTEIN, Leon, *Political Parties in the American Mold*, University of Wisconsin Press, Madison, WI, 1986.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder Legislativo*, Porrúa, México, 2010.

FERRI, Giuseppe, *Studi sui partiti politici*, ed. del Ateneo, Roma, 1950.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Algunas reflexiones sobre el principio de la división de poderes en la Constitución Mexicana*, Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, UNAM, 1987.

FRAILE CLIVILLÉS, Manuel, Prólogo a la obra de Ma. ASUNCIÓN GARCÍA MARTÍNEZ, *El procedimiento legislativo*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987.

-----, *Comentario al Reglamento de las Cortes*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1973.

-----, *El Parlamento y el derecho*, Revista de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Madrid, núm. 20, 1990.

GARCÍA-ATANCE GARCÍA, Ma. Virginia, *La Junta de Portavoces*, BFD, UNED, Madrid, núm. 3, 1993.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La Constitución española de 1978*, Civitas, Madrid, 1980.

GARCÍA COTARELO, Ramón, *Los partidos políticos*, Sistema, Madrid, 1985.

GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier, *Los Grupos Territoriales del Senado*, I Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.

GARCÍA GARCÍA, Raymundo, *Derecho Político Electoral*, Puebla, México, 1997.

GARCÍA GUERRERO, José Luis, *Democracia representativa de partidos y Grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1996.

-----, *Algunas cuestiones sobre la constitucionalización de los partidos políticos*, Revista de Estudios Políticos, núm. 70, Madrid, 1990.

GARCÍA MARTÍNEZ, María Asunción, *El procedimiento legislativo*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987.

BERNARDO ÁLVAREZ DEL CASTILLO VARGAS

-----, *La actividad legislativa del Parlamento como mecanismo de control político*, Revista de las Cortes Generales, núm. 14, Madrid, 1988.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, México, 1997.

GARCÍA-PELAYO, Manuel, *El Estado de partidos*, Madrid, 1986.

-----, *Obras completas*, Madrid, 1991.

-----, *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza, Madrid, 1987.

GARCÍA RUIZ, José Luis, *Algunas reflexiones sobre la fórmula española de constitucionalización de los partidos políticos*, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, núm. 64, Madrid, 1982.

GATTI, Cesare, *I gruppi parlamentari nella Germania occidentale e in Italia*, ed. Franco Angeli, Milán, 1986.

GERPE, Manuel y BOTELLA Joan, *El Parlamento de Cataluña*, Ariel, Barcelona, 1981.

GIANNINI, Massimo Severo, *Enciclopedia del Diritto*, Tomo XXI, término *organi*, Milán, 1981.

GIBSON, Rachel y HARMEL, Robert, *Party families and democratic performance: extraparlimentary versus parliamentary group power*, Oxford, Blackwell Publishers, 1998.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *¿Qué hacer con el Congreso de la Unión en México?*, *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, UNAM, México, 1987.

-----, *Derecho Legislativo*, Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, México, Cámara de Diputado y Miguel Angel Porrúa, 1997.

GONZÁLEZ REBOLLEDO, Ignacio, *Las sesiones*, *Derecho Legislativo Mexicano*, Cámara de Diputados, México, 1973.

GRANADOS CALERO, Francisco, *Los Grupos parlamentarios y su efecto expansivo en el funcionamiento de las Cámaras*, Anuario de Derecho Parlamentario, Cortes Valencianas, núm. 10 (extraordinario), Valencia, 2001.

GRIMM, Dieter, *Teoría de la Democracia representativa y parlamentarismo. Alemania*. En *Democracia representativa y parlamentarismo*. Director: Doh Antonio López Pina, IX Jornadas de Derecho Constitucional Comparado, Servicio de Publicaciones del Senado, 1994.

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

- HAMON, Leo, *Les parlementaries en France*, Revue Internationale des Sciences, París, 1961.
- HAURIUO, André, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Barcelona, Ariuel, 1980.
- HAVENSCHILD, Wolf-Dieter, *Wesen und Rechtsnatur der parlamentarischen Fraktionen*, Duncker-Humblot, Berlín, 1968.
- HEIDAR, Knut y KOOLE Ruud, *Parliamentary Party Groups in European democracies. Political parties behind closed doors*. Londres y Nueva York, Routledge, 2000.
- HERRERA BELTRÁN, Fidel, *Los derechos fundamentals del pueblo de Veracruz a través de su historia*, Porrúa, México, 2010.
- , *Acción y Reflexión, Testimonio de un mexicano*, IMEPOL, A.C., México, 2010.
- HERRERA VACA, José Luis, *Legislatura LVII: democracia y justicia*, Revista del Senado de la República, México, Volumen 6, número 19, Abril-Junio 2000.
- HOFFERBERT, Richard, *Parties and democracy*, Oxford, Blackwell publishers, 1998.
- JIMÉNEZ CAMPO, Javier, *Sobre el régimen jurídico-constitucional de los partidos políticos*, Revista de Derecho Político, núm. 26, Madrid, 1988.
- JIMÉNEZ DE PARGA Y CABRERA, Manuel, *Los regímenes políticos contemporáneos*, Tecnos, Madrid, 1980.
- JOHNSON, Paul, *A History of the American People*, Harper Collins Publishers, Chicago, 2001.
- KHEITMI, M.R., *Les partis politiques et le droit positif francais*, París, 1964.
- LAVER, Michael y SHEPSLE Kenneth, *How political Parties emerged from de primaverall slime. Party Cohesion, party Discipline and the formation of Governments*. Columbus, Ohio State University, 1999.
- LEIBHOLZ, Gerhard, *Representación e identidad, Teoría y sociología de los partidos políticos*, Barcelona, 1980.
- , *La función controladora del Parlamento en las democracias de partido del siglo XX*, Revista del Instituto de Ciencias Sociales de Barcelona, núm. 6, Barcelona, 1965.

LEONI, Francesco, *Partidos políticos y grupos parlamentarios en Italia*, Revista de Estudios Políticos, núm. 186, noviembre-diciembre, Madrid, 1972.

-----, *La regulación legislativa del partido político*, Madrid, 1969.

LINDE PANIAGUA, Enrique, *El Grupo Parlamentario de Acción Democrática*, Revista de Derecho Político, núm. 14, Madrid, 1982.

LONGI, Vicenzo, *Elementi di Diritto e procedura parlamentare*, Giuffré, Milán, 1991.

LÓPEZ PORTILLO Y ROJAS, José, El Congreso en el Porfiriato, *Estudios parlamentarios*. Revista de Política y Derecho Parlamentario, Centro de Estudios Parlamentarios, México, núm. 1, 1992.

LORD, Acton, *The two party system in English History*, Oxford, 1967.

LOZA OTERO, Nicolás, *¿Y después del Concurso? Congreso y Gobernabilidad en el 2000*, Revista del Senado de la República, México, volumen 6, número 19, abril-junio, 2000.

LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo, *Consideraciones Generales sobre el régimen jurídico de los partidos políticos*, Revista de Política Comparada, núm. 4, 1983.

LUCAS VERDÚ, Pablo, voz "Diputado", *Nueva Enciclopedia Jurídica*, vol. VII, Barcelona, 1980.

-----, *El derecho parlamentario en el marco del derecho político*, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, vol. 72, 1988.

MADRAZO, Jorge, y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, Legislaturas locales o Congresos estatales, *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa y UNAM, México 2001.

MADRAZO, Jorge, Comisión Permanente, *Diccionario Jurídico Mexicano*, UNAM, México, 1983.

MADRID HURTADO, Miguel de la, Comentario al artículo 26, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y Concordada*, México, Porrúa, UNAM, 2000.

MANZELLA, Andrea, *Il Parlamento*, ed. Il Mulino, Bologna, 1991.

-----, *Le funzioni del Parlamento in Italia*, Rivista de Diritto Pubblico, núm. 2, 1974.

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

MARCO MARCO, Joaquín J., *La negativa del Congreso de los Diputados a la constitución del Grupo Parlamentario Gallego en la VII Legislatura*, Anuario de Derecho Parlamentario, Corts Valencianes, núm. 10 (extraordinario), Valencia, 2001.

MARTÍN MATEO, Ramón, *Manual de Derecho Administrativo*, 17ª ed., Madrid, 1995.

MARTÍNEZ BAEZ, Antonio, *Derecho legislativo o Derecho parlamentario*, Derecho parlamentario iberoamericano, México, Porrúa, 1987.

MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel, *La jaula de hierro: la posición del parlamentario en el grupo*. En: Anuario de Derecho Parlamentario, Corts Valencianes, núm. 10 (extraordinario), Valencia, 2001.

MARTINES, Temistocle, *Diritto Costituzionale*, 6ª ed., Giuffré, Milán, 1990.

-----, *Governo parlamentare e ordinamento democratico*, Milán, 1967.

MASCLET, Jean Claude, *Le rôle du député*, París, 1979.

MAZZONI HONORATI, María Luisa, *Lezioni di Diritto Parlamentare*, Turín, 1995.

McGREGOR BURNS, James, *The parliamentary labour party in Great Britain*, The American Political Science Review, vol. XLIV, No. 4, dic. 1950.

MELLADO PRADO, *El problema de la continuidad del Parlamento: La Diputación Permanente*, Revista de Derecho Político, núm. 27-28, 1988.

MENDOZA BARRUETO, Eliseo, *El presidencialismo mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

MONTESINOS GARCÍA, J. A., *Los grupos parlamentarios y su integridad en el período legislativo*, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, 4, Valencia, 1997.

-----, *La propiedad de los escaños obtenidos electoralmente en listas cerradas*, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, 8, 1999.

MORA-DONATTO, Cecilia Judith, *Temas selectos de Derecho Parlamentario*, Edición de Porrúa y la Universidad Anáhuac del Sur, México, 2001.

-----, *Estructura orgánica y funcional del poder legislativo mexicano*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, Documentos de Trabajo. Derecho Constitucional.

-----, *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*. México: Cámara de Diputados, Comité de Biblioteca e Informática, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, LVII Legislatura, 1998.

-----, *Marco Jurídico del Congreso Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.

MORALES ARROYO, José María, *Los Grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.

-----, *La posición jurídica de los sujetos colectivos en el Parlamento de Andalucía*, I Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, vol. II, Madrid, 1985.

-----, *La realidad y la ficción en las normas sobre la constitución de los grupos parlamentarios*, Anuario de Derecho Parlamentario, Corts Valencianes, núm. 10 (extraordinario), Valencia, 2001.

MORENO COLLADO, Jorge, *Las Comisiones Legislativas de la Cámara de Diputados*, Revista de Administración Pública, INAP, núm. 92, México, 1996.

MORENO URIEGAS, María de los Ángeles, *El Poder Legislativo y el proyecto nacional, Quórum*, México, número 26, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, 1994.

MORTATI, Costantino, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, CEDAM, Padua, 1969.

NACIF, Benito, *Understanding Party Discipline in the Mexican Chamber of Deputies, the centralizaed Party Model*, Documento de Trabajo, CIDE, Mexico, 2000.

NATALE, A., *Derecho Político*, edición s/n, Ediciones de Palma, Buenos Aires, Argentina, 1979.

NOHLEN, Diewter, *Sistemas electorales y reforma electoral. Una Introducción, La Reforma del Estado. Estudios Comparados*, UNAM, México, 1996.

NORTON SMITH, Richard, *Patriarch: George Washington and the New American Nation*, Boston, 1993.

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

OLIVERAS I TERRADAS, Narcís, *Senado y Representación*, Publicaciones del Senado, España, 2000.

OÑATE LABORDE, Santiago, Fuentes e interpretación del derecho parlamentario, *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, Porrúa, México, 1987.

OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, *Organización y funciones del Congreso de la Unión*, Memoria del III Congreso Iberoamericano de derecho Constitucional, México, UNAM, 1987.

ORTEGA SANTIAGO, Carlos Gonzalo, *Los parlamentarios y los grupos como sujetos del control parlamentario en el procedimiento legislativo*, VI Jornadas de Derecho Parlamentario: Problemas actuales del control parlamentario, Madrid, 1997.

ORTIZ ARANA, Fernando y TREJO CERDA, Onosandro, *El Procedimiento Legislativo Federal Mexicano*, Porrúa, México, 2010.

OSORIO CORRES, Francisco Javier, El diputado federal y el régimen representativo en México, *Alegatos*, México, número 6, universidad Autónoma Metropolitana, 1987.

PACCELLI, Mario, *La posizioni giuridica di membro del Parlamento*, Rassegna de Diritto Pubblico, núms. 3-4, Roma, 1969.

PANTOJA MORÁN, David, Algunas Consideraciones teóricas sobre el Senado de la República en México, *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, Núm. 3, vol. I, México, 1991.

PATTERSON, Samuel, *Los Grupos parlamentarios en el Congreso de los Estados Unidos*, Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, núm. 14, Valencia, 1996.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía y CONCHA CANTÚ, Hugo Alejandro, *Comentario al artículo 70*, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, 7ª edición, UNAM, México, 1995.

-----, *Comentario al artículo 71*, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, 7ª edición, UNAM, México, 1995.

-----, *Comentario al artículo 72*, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, 7ª edición, UNAM, México, 1995.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión: Integración y regulación*, UNAM, México, 1997.

-----, *Grupos parlamentarios*, Diccionario Universal de términos parlamentarios, UNAM, México, 1998.

-----, *Comentario al artículo 65*, Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, 4ª. Edición, México, Cámara de Diputados y Miguel Ángel Porrúa, 1994, tomo VII.

-----, *Comentario al artículo 66*, Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, 4ª. Edición, México, Cámara de Diputados y Miguel Ángel Porrúa, 1994, tomo VII.

-----, *Comentario al artículo 67*, Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, 4ª. Edición, México, Cámara de Diputados y Miguel Ángel Porrúa, 1994, tomo VII.

-----, *Comentario al artículo 68*, Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, 4ª. Edición, México, Cámara de Diputados y Miguel Ángel Porrúa, 1994, tomo VII.

-----, *Inmunidad Parlamentaria*, Diccionario Universal de términos parlamentarios, México, Cámara de Diputados y Miguel Ángel Porrúa, 1997.

-----, La nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1999 y su funcionamiento interno, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Nueva Serie, año XXXIII, número 99, septiembre-diciembre de 2000.

-----, El Parlamento de la Unión Europea y sus competencia de control, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Nueva Serie, año XXVIII, número 82, enero-abril, 1995.

-----, *El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, México, Porrúa, 2003.

PÉREZ ARROYO, Javier y PORRAS NADALES, Antonio J., *El Parlamento de Andalucía, Análisis de la Primera Legislatura (1982-1986)*, Andalucía, 1987.

PÉREZ SERRANO, Nicolás, *La Diputación Permanente de Cortes en nuestro Derecho Constitucional Histórico*, en *Escritos de Derecho Político I*, Colección Administración y ciudadano, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984.

-----, *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1976.

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

-----, *Naturaleza Jurídica del Reglamento Parlamentario*, Revista de Estudios Políticos, núm. 105, Madrid, 1960.

-----, *La Constitución Española*, Madrid, 1932.

PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, Nicolás, *Los Grupos parlamentarios*, Tecnos, Madrid, 1989.

-----, *Hacia una teoría de los actos parlamentarios*, Revista de Derecho Político, núm. 9, Madrid, 1980.

-----, *El acto parlamentario*, Publicaciones del Parlamento Vasco, Vittoria, 1991.

PERGOLESI, Ferruccio, *Diritto Costituzionale*, CEDAM, Padua, 1972.

PETTA, Paolo, *Gruppi parlamentari e partiti politici*, Rivista italiana per la scienze giuridiche, Milán, 1970.

PIQUERAS BAUTISTA, José Antonio, Disolución de las Cortes Generales y de los Parlamentos Autonómicos, en *Las Cortes Generales*, vol. III, Dirección General de Servicio Jurídico del Estado, Madrid, 1987.

PIZZORUSSO, Alessandro, *Las fuentes del Derecho en el ordenamiento jurídico italiano*, Revista del Centro de Estudios Constitucionales, núm. 3, Madrid, 1989.

-----, *Lecciones de Derecho Constitucional*, tomo I, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984.

-----, *I gruppi parlamentari como soggetti di diritto*, Ed. Pacini Mariotti, Pisa, 1969.

POGUNTKE, Thomas, *The German Green Party*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 1994.

POMPER, Gerald, *Passions & Interests: Political Party Concepts of American Democracy*, University Press of Kansas, Lawrence, 1992.

PUNSET BLANCO, Ramón, *Estudios Parlamentarios*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2001.

-----, *Las Cortes Generales*, Madrid, 1983.

- QUERMONNE, Jean-Louis, *Le Gouvernement de la France sous la V République*, París, 1980.
- RABASA, Emilio, Historia de las Constituciones Mexicanas, *El Derecho en México. Una visión de conjunto*, UNAM, México, 1991.
- , *La Organización Política de México*, Porrúa, México, 1956.
- RAMÍREZ ALONSO, Francisco, Las facultades del Congreso, *Derecho Legislativo Mexicano*, México, Cámara de Diputados, 1973.
- RAMÍREZ JIMÉNEZ, Manuel, *Grupos parlamentarios y sistemas de partidos*, en I Jornadas de Derecho Parlamentario, vol. I, Madrid, 1985.
- , *El Grupo parlamentario*, Parlamento y Sociedad Civil, Universidad de Barcelona, 1980.
- , *Teoría y Práctica dentro del Grupo Parlamentario*, Revista de Estudios Políticos, núm. 11, Julio-Agosto, Madrid, 1979.
- , *La agrupación de intereses de la II República: partidos y grupos*, Estudios sobre la II República Española, Tecnos, Madrid, 1975.
- REBOLLEDO DELGADO, Lucrecio, *La Junta de Portavoces en la regulación del Congreso de los Diputados*, Revista de las Cortes Generales, Madrid, núm. 42, 1997.
- RESCIGNO, Giuseppe Ugo, *Gruppi parlamentari*, Milán, 1970.
- , *Gruppi parlamentari*, Enciclopedia del Diritto, XIX, Giuffré, Milán, 1979.
- RESCIGNO, Pietro, *L'attività di diritto privato dei Gruppi parlamentari*, Giusrisprudenza Costituzionale, 1961.
- RHODE, David W., *Parties and Leaders in the Postreform House*, University of Chicago Press, Chicago, 1991.
- RIPOLLÉS SERRANO, Ma. Rosa, *Los Grupos Parlamentarios en el Senado Español: 1979-2000. Análisis desde la perspectiva institucional*. Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, núm. 10 Extraordinario, Valencia, 2001.
- ROEDER, Ralph, *Juárez y su México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1972.

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

ROJAS, Rafael, La nueva sociabilidad política, *El camino de la democracia en México*, Dirección de Publicación des del Archivo General de la Federación, México, 1998.

ROMÁN CELIS, Carlos, *Los recintos legislativos de los diputados 1811-1981*, México, Fotolitográfica Leo, 1982.

ROMANO, Santi, *Diritto Costituzionale*, Padua, 1933.

ROSSANO, Claudio, *Considerazioni sulla democrazia e sullo stato di partiti*, Scritti offerti ad Tesauro, Milán, 1968.

-----, *Partiti e parlamento nello Stato contemporanea*, Nápoles, 1972.

ROSSELL AVITIA, Mauricio, *Congreso y Gobernabilidad: Una perspectiva desde la experiencia internacional*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura y Miguel Ángel Porrúa, 2000.

RUBIO LLORENTE, Francisco, *La forma del poder*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.

-----, *Sobre el Parlamento y representación política*, I Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.

-----, *El control parlamentario*, Revista parlamentaria de habla Hispana, Cortes Generales, núm. 1, Madrid, 1985.

-----, *El procedimiento legislativo en España*, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 16, Madrid, 1985.

-----, *La interpretación de la Constitución*, prólogo al libro de E. Alonso García, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.

-----, "España", Diccionario de la Ciencia Política, dirigido por AXEL GORLITZ, Madrid, 1980.

-----, *Relación entre el Gobierno y las Cortes*, Constitución, Economía y Regiones, Madrid, 1978.

RUBIO LLORENTE, Francisco y DARANÁS PELÁEZ, Mariano, *Constituciones de los Estados de la Unión Europea*, ed. Ariel, Madrid, 1997.

RUBIO LLORENTE, Francisco y PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, Nicolás, *Notas parlamentarias*, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, núm. 54, Madrid, 1978.

RUIZ-NAVARRO PINAR, José Luis, *El Parlamento Europeo*, Publicaciones de las Cortes Generales, Madrid, 1998.

SAIZ ARNAIZ, Alejandro, *Los Grupos Parlamentarios*, Congreso de las Diputados, Madrid, 1989.

-----, *El carácter obligatorio de la pertenencia a un grupo parlamentario: El Grupo Mixto y las agrupaciones en el Congreso de los Diputados*, Revista de las Cortes Generales, núm. 13, Madrid, 1988.

SAIZ ARNAIZ, Alejandro y RAZQUÍN LIZÁRRAGA, Martín Ma., *Notas sobre la calificación jurídica de los grupos parlamentarios como asociaciones de derecho privado*, I Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.

SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *La nueva ley fundamental para la Reforma Política*, Revista de Derecho Público, núm. 66, Madrid, 1977.

SANCHEZ DE DIOS, Manuel, *La disciplina de partido en los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados*, Revista de las Cortes Generales, núm. 39, Madrid, 1984.

SANCHEZ DE MOVELLAN DE LA RIVA, Luis, *En torno a las ideologías*, Iuris Tantum, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Anáhuac, México, Año XV, Número 11, Primavera-Verano 2000.

SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel José, *La oposición parlamentaria*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997.

-----, *Las minorías en la estructura parlamentaria*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, Madrid, 1991.

-----, *La teoría del órgano en el Derecho Administrativo*, Revista Española de Derecho Administrativo, Madrid, núm. 40-41, 1984.

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

-----, *La personalidad jurídica de las Cortes Generales*, Revista de Derecho Político, núm. 9, Madrid, 1981.

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Madrid, Espasa Universidad, 1990.

-----, Partido político, grupo parlamentario y diputado, *Derecho de partidos*, Madrid, 1992.

-----, *Crónica parlamentaria*, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 1, Madrid, 1981.

-----, *Crónica parlamentaria (junio-septiembre de 1981)*, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 3, Madrid, 1981.

SANZ PÉREZ, Ángel L., *La naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios. Una aproximación al proceso de juridificación de los grupos parlamentarios*, Anuario de Derecho Parlamentario, Corts Valencianes, Valencia, núm. 10 (extraordinario), 2001.

SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

-----, *Partiti e sistemi di partito*, Florencia, 1965.

-----, *Il Parlamento italiano, 1946-1963*, Nápoles, 1963.

SAVIGNANO, Aristide, *I gruppi parlamentari*, Nápoles, 1965.

SCHMILL ORDÓÑEZ, Ulises, *El sistema constitucional mexicano*, México, Librería Manuel Porrúa, 1977.

SCHNEIDER, Hans, *El régimen parlamentario*, Manual de Derecho Constitucional, Madrid, 1996.

SILVESTRI, Giuseppe, *I gruppi parlamentari tra pubblico e privato*, Studi per Lorenzo Campagna, vol. II, Milán, 1980.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *El Primer Constitucionalismo Mexicano*, Marcial Pons, Madrid, 1992.

-----, *Historia del sistema jurídico mexicano*, UNAM, México, 1991.

SOLANA MORALES, Fernando, *El papel del Senado en la política exterior mexicana*, Revista de Administración Pública, México, número 92, INAP, Agosto, 1997.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1975*, Porrúa, 1978.

-----, *Derecho Constitucional*, Porrúa, México 1991.

TENORIO, Pedro J., *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*, Publicaciones de la facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, 1998.

TESAURO, Alfonso, *I gruppi parlamentari*, Rassegna di Diritto pubblico, 1967.

THE ENCYCLOPEDIA OF THE UNITED STATES CONGRESS, *Congress*, vol. 3, Simon & Schuster, 1995.

TORRES DEL MORAL, Antonio, *Los Grupos Parlamentarios*, Revista de Estudios Políticos, UNED, núm. 9, Madrid, 1981.

-----, Grupo parlamentario, *Diccionario del sistema político español*, Madrid, 1984.

-----, *El Estado español de partidos*, Revista del Centro de Estudios Constitucionales, núm. 8, Madrid, 1991.

TORRES MURO, Ignacio, *Los órganos de gobierno de las Cámaras Legislativas*, Madrid, 1987.

TOSI, Silvano, *Diritto Parlamentare*, Giuffré Editore, Milán, 1993.

-----, *Derecho Parlamentario*, Ed. Porrúa, México, 1994.

TOURAINÉ, Alain, *¿Qué es la Democracia?*, Montevideo, Fondo de Cultura Económica, 1995.

TRIEPEL, Heinrich, *Die Staatsverfassung und die polistischen Parteien*, Berlín, 1928.

UNION INTERPARLEMENTAIRE, *Parlements*, P.U.F., París, 1966.

VALADÉS, Diego, *Constitución y Política*, UNAM, México, 1987.

-----, *El Poder Legislativo mexicano*, Revista de Estudios Políticos, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 10, Madrid, 1978.

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

VARELA SUANZES, Joaquín, ed., *Textos básicos de la Historia Constitucional Comparada*, colección Clásicos Políticos, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.

VÍBORAS JIMÉNEZ, José Antonio, *Los Grupos Parlamentarios, Reflexiones sobre su regulación en España y propuestas de reforma*, El Reglamento Parlamentario: Propuestas de Reforma, Andalucía, 2000.

VIOLANTE, Pietro, *Note su alcuni aspetti della parlamentarizzazione dei dirigenti di partito*, Circolo Giuridico, Milán, 1967.

VIRGA, Pietro, *Diritto Costituzionale*, ed. Giuffré, Milán, 1976.

-----, *Il partito politico nell'ordinamento giuridico*, Milán, 1948.

VON BEYME, Klaus, *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, CIS, Madrid, 1986.

WALINE, Jean, *Les groupes parlementaires en France*, en *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, núm 6, París, 1961.

WELDON, Jeffrey, *Cambio Político, Presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados*, 1999, México.

ZAMITIZ, Héctor y HERNÁNDEZ, Carlos, *La composición política de la Cámara de Diputados*, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 139, UNAM, México, 1990.

ZAVALA ABASCAL, Antonio, *La Cámara de Diputados. Sus recintos desde la insurgencia hasta nuestros días*, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, México, 1968.

LEYES Y REGLAMENTOS

Acuerdo parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates, y las votaciones de la Cámara de Diputados, México 1999.

Acuerdo parlamentario relativo a la organización y reuniones de las comisiones y comités de la Cámara de Diputados, México, 2000.

Acuerdo que establece los lineamientos que se observarán para acreditar las asistencias de los diputados a las sesiones plenarias, así como para la debida justificación de los retardos e inasistencias a las mismas. Cámara de Diputados, México, 2001.

Código de Ética del Partido Revolucionario Institucional, Diciembre de 2006.

Constitución Española, Madrid, Diciembre, 1978.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Cámara de Diputados*, LVIII Legislatura, México, 2003.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Cámara de Diputados*, LVIII Legislatura, México, 2006.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Cámara de Diputados*, LX Legislatura, México, 2009.

Diario de los Debates, Congreso de la Unión, México, Octubre de 1977.

Diario de los Debates, Cámara de Diputados, México, Diciembre 15 2010.

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Estatutos del Partido Acción Nacional, México, Mayo de 2006.

Estatutos del Partido de la Revolución Democrática, México, Mayo de 2006.

Estatutos del Partido Revolucionario Institucional, México, Diciembre de 2006.

Exposición de Motivos de la Nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Cámara de Diputados*, México, 1999.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Edición para la Cámara de Diputados*, México, 1934.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Cámara de Diputados*, México, 1999.

Ley reglamentaria de la fracción V del artículo 76 de la Constitución general de la República, En: *Diario Oficial de la Federación*. Tomo CCCLI, N° 41, 29 de diciembre de 1978.

Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm>.

Normas para el funcionamiento Interno del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México 2003.

Normas para el funcionamiento Interno del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México 2009.

Normas para la organización y funcionamiento del grupo parlamentario de Convergencia en la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 2009.

Normas Internas del Partido del Trabajo. Septiembre de 2006.

Normas para el funcionamiento interno del Grupo Parlamentario del Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 2006.

Reglamento de la Cámara de Diputados, México, 2010.

Reglamento del Senado de la República, México, 2010.

Reglamento Interno del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, LXI Legislatura, México, 2009.

Reglamento de las relaciones entre el Partido Acción Nacional y los funcionarios públicos de elección postulados por el PAN. México, 2009.

Reglamento del Congreso de los Diputados. Congreso de los Diputados, Madrid, 2004.

Reglamento del Grupo Parlamentario del Partido Nueva Alianza. LXI Legislatura, México, 2009.

Reglamento del Partido Verde Ecologista de México para regular las relaciones entre dicho instituto político y los diputados federales a la LXI Legislatura, México, 2009.

Reglamento Interno del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados, México, 2009.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Cámara de Diputados*, México, 2004.

CONSEJO EDITORIAL

Dip. Laura Margarita Suárez González
PRESIDENTA
PAN

Dip. César Francisco Burelo Burelo
TITULAR
PRD

Dip. Lorena Corona Valdés
TITULAR
PVEM

Dip. Porfirio Muñoz Ledo
TITULAR
PT

Dip. Roberto Pérez de Alva Blanco
TITULAR
NUEVA ALIANZA

Dip. María Guadalupe García Almanza
TITULAR
CONVERGENCIA

Dip. blanca Juana Soria Morales
SUPLENTE
PRI

Dip. César Daniel González Madruga
SUPLENTE
PAN

Dip. Teresa del Carmen Incháustegui
Romero
SUPLENTE
PRD

Dip. Diego Guerrero Rubio
SUPLENTE
PVEM

Dip. Pedro Vázquez González
SUPLENTE
PT

Dip. Liev Vladimir Ramos Cárdenas
SUPLENTE
PAN

Dip. Jaime Álvarez Cisneros
SUPLENTE
CONVERGENCIA

FUNCIONARIOS CONSEJEROS

Dr. Guillermo Haro Bélchez
Secretario General

Lic. Emilio Suárez Licona
Secretario de Servicios
Parlamentarios

Dr. Francisco Luna Kan
DIRECTOR GENERAL
Centro de Documentación,
Información y Análisis
(CEDIA)

Mtro. Luis Antonio Ramirez Pineda
DIRECTOR GENERAL
Centro de Estudios de las Finanzas Públicas
(CEFP)

Lic. César Becker Cuellar
DIRECTOR GENERAL
Centro de Estudios de Derecho
e Investigaciones Parlamentarias
(CEDIP)

Dr. María de los Ángeles Mascott
DIRECTOR GENERAL
Centro de Estudios Sociales y
de Opinión Pública
(CESOP)

Dr. César Turrent Fernández
DIRECTOR GENERAL
Centro de Estudios para el Desarrollo Rural
Sustentable y la Soberanía Alimentaria
(CEDRSSA)
Secretaria: Leticia Ramírez

Mtra. María de los Ángeles Corte Ríos
DIRECTORA GENERAL
Centro de Estudios para el Adelanto
de las Mujeres y la Equidad de Género
(CEAMEG)



BERNARDO ÁLVAREZ DEL CASTILLO VARGAS es un estudioso del derecho constitucional y parlamentario desde hace más de 15 años. Su interés por los temas de la vida interna del Congreso Mexicano surgen cuando es testigo presencial del funcionamiento de los diversos Parlamentos en Europa y de la importancia de los Grupos Parlamentarios.

Abordar con rigor académico un tema como los Grupos Parlamentarios en México, no es una tarea simple, toda vez que la literatura parlamentaria en México es escasa, y el tema en particular de este libro lo es más. Por ello, la importancia de la obra que tiene en sus manos.

Ese anhelo permanente por contar en México con un Congreso de la Unión profesional, activo, dinámico y *ad hoc* con la realidad política del siglo XXI, mantiene al autor en una constante tarea de investigación para aportar ideas al debate parlamentario; y la presente obra no es la excepción.

El material seleccionado es un trabajo de investigación y análisis sobre las agrupaciones de parlamentarios en Europa y un apartado dedicado específicamente a México, con información actualizada marzo de 2011.