

Los grupos parlamentarios como centros de gravitación política

Miguel González Madrid*

El estudio de los grupos parlamentarios ha llamado la atención en muchos países –no sólo en aquéllos con gobiernos parlamentarios– debido a la creciente influencia que tienen en el conjunto de los mecanismos de control parlamentario del gobierno y, en general, en la toma de decisiones políticas trascendentales, sea cuando se trata de la aprobación de ingresos tributarios, del presupuesto de egresos y su fiscalización, de comparecencias de altos funcionarios de la administración pública, del enjuiciamiento político y aun del procedimiento legislativo aplicable a temas de notable interés para el Poder Ejecutivo. Es de advertirse, además, la tendencia a la constitucionalización del modo de organización y funcionamiento de los grupos parlamentarios, sin que ello se acompañe de algún mecanismo de control. Ante tal omisión, y por la gran discrecionalidad con la que se suelen manejar dichos grupos en algunos países, se justifica la insistencia de incluirlos en el catálogo de los sujetos constitucionalmente responsables.

Palabras clave: grupos parlamentarios, Poder Legislativo, parlamentos, partidos políticos, sistema bicameral, sistema unicameral.

Introducción

Breve precisión jurídica y metodológica

En diversas naciones se utilizan expresiones equivalentes a la de *grupo parlamentario*: *bloques parlamentarios* o *bloques legislativos* (Brasil, Ecuador, Guatemala, Paraguay); *bancadas políticas* (Bolivia, Perú,

* Profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Correo electrónico: <mgmundouno@yahoo.com.mx>.

MIGUEL GONZÁLEZ MADRID

Paraguay); *fracciones parlamentarias* (Costa Rica, Nicaragua); *bloques partidistas* (República Dominicana); *sectores parlamentarios* (Uruguay). Incluso es posible encontrar un uso indistinto de estas denominaciones, en particular en las notas periodísticas; sin embargo, en la Constitución de cada país se establece, en definitiva, la figura jurídica apropiada para referir el modo de organización de los miembros del parlamento y sus prerrogativas.

En el presente texto se emplea el concepto de grupo parlamentario para designar un número determinado de miembros del Poder Legislativo –independientemente de que éste funcione por medio de una o dos cámaras–, el cual adquiere la prerrogativa constitucional o legal de participar en la organización y determinación del sentido de las decisiones parlamentarias a partir de filiaciones partidarias más o menos significativas o reconocidas, según umbrales de representación política legitimados en resultados de elecciones populares. Las llamadas *coaliciones parlamentarias*, frecuentes entre unos y otros grupos parlamentarios, contribuyen a definir ese sentido de las decisiones, sea por una exigencia constitucional o legal de tipo cuantitativo –para alcanzar una mayoría parlamentaria absoluta o calificada–, porque existen afinidades ideológico-políticas en temas de la agenda parlamentaria o porque se hacen coincidir intereses pragmáticos que tienen propósitos diversos, tales como la permanencia en posiciones gobernantes, el mantenimiento de una base electoral, el bloqueo de adversarios, entre otros.¹

Constitucionalmente, la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios se encuentra en la necesidad que tienen los miembros del parlamento de organizarse y tomar decisiones eficaces que les competen en representación del pueblo o de la nación,² lo que incluso se puede hacer

¹ En este trabajo se hará referencia a las *coaliciones parlamentarias* sólo de manera incidental, pues no constituyen el centro de atención del presente análisis. Si bien dicha figura ha sido juridificada, sobre todo en los sistemas parlamentarios de gobierno, su uso concierne ante todo al estudio de las prácticas parlamentarias, de los procedimientos legislativos, de la polarización que suele formarse en torno a decisiones trascendentales y, principalmente, de la necesidad de alcanzar un umbral de legitimación en la formación de gobiernos. Al respecto, véase Antonio Robles Egea (1999), Josep Maria Reniu Vilamala (2001) y Jorge Luciano Crisafulli (2002).

² La distinción doctrinal entre *pueblo* y *nación*, así como la que hay entre *soberanía del pueblo* y *soberanía de la nación* será fundamental a partir de 1789, pues desde Emmanuel Joseph Sieyès y otros revolucionarios franceses afines –como se verá en otra nota–, esta distinción permite desahogar jurídicamente la presión que por lo regular ejercen los grupos políticos sobre los representantes políticos titulares del Poder Legislativo.

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS COMO CENTROS DE GRAVITACIÓN POLÍTICA

a partir de alguna filiación partidista o por el mantenimiento de una identidad político-ideológica o estrictamente cultural de tipo étnico, religioso, lingüístico, etcétera. Las leyes que regulan los órganos de Poder Legislativo, así como sus reglamentos internos, consideran con mayor especificidad la relación práctica que existe entre los titulares de dichos órganos y las organizaciones que los postularon electoralmente, sean partidos políticos, grupos étnicos, estructuras religiosas o asociaciones de ciudadanos –cuando se trata de candidatos independientes,³ representantes de comunidades étnicas o de miembros de sectores sociales específicos, como ocurre en Inglaterra con los obispos y la aristocracia residual–; incluso, esta consideración constituye un requisito para asignar de modo mensurable prerrogativas internas en el ejercicio de las funciones parlamentarias de carácter administrativo o político.

En el caso mexicano, con la adición de tres párrafos al artículo 70 de la Constitución Política federal, mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de diciembre de 1977, quedó establecido en su párrafo tercero la base de conformación del grupo parlamentario, pues el constituyente permanente determinó que “las formas y procedimientos” de la “*agrupación de los diputados*, según su afiliación de partido” fuera garantizada en la ley reglamentaria (subrayado del autor).⁴ Curiosamente, como han advertido algunos estudiosos del tema, hay una sintomática *omisión constitucional* para el caso de la organización del Senado mexicano (Ramírez Millán, 2001), la cual no ha sido subsanada, aunque tampoco ha sido óbice para que los senadores se organicen por grupos parlamentarios conforme al artículo 71, párrafo 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos⁵ y al novedoso Reglamento del Senado de la Repú-

³ De acuerdo con datos de la Red de Conocimientos Electorales, ACE (<<http://aceproject.org/epic-es>>), casi 200 países celebran elecciones presidenciales o legislativas en las que participan *candidatos independientes*. Con significados variados de las candidaturas independientes, algunos países en América Latina admiten en sus legislaciones esa figura, entre ellos Chile, Paraguay, Colombia y Argentina. En países europeos, africanos y asiáticos (incluida Rusia) es común la participación de candidatos independientes, e incluso en Estados Unidos de América.

⁴ Para verificar la reforma aludida al artículo 70 constitucional se pueden consultar todos los decretos de reforma constitucional en el sitio web de la Cámara de Diputados: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm>.

⁵ El artículo 71, párrafo 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece: “Los grupos parlamentarios son las formas de organización 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

MIGUEL GONZÁLEZ MADRID

blica, según decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 4 de junio de 2010. Salvo indagación de por medio, nuestra presunción acerca de la razón fundamental que pudo haber justificado dicha omisión señala que los senadores originariamente sólo representan a las entidades federativas. Aunque, como también se ha presumido, con la introducción en 1993 del principio de representación proporcional en la elección de senadores, en única circunscripción nacional, puede dudarse acerca de la vigencia de esa razón fundamental.

Por otra parte, de acuerdo con el *Diccionario universal de términos parlamentarios*, el antecedente de los grupos parlamentarios se encuentra en Inglaterra, a mediados del siglo XVII, con la conformación de grupos distintos social y políticamente en el naciente Parlamento moderno inglés: por un lado, el de los Tory; por el otro, el de los Whig.⁶ El primero, arraigado en intereses de la gran propiedad territorial, con una ideología promonárquica, irrestricta y conservadora; el segundo, con una ideología proliberal, opositor de la monarquía absolutista y arraigado en intereses de la ascendente burguesía. Incluso es posible ir más atrás, al siglo XII y, sobre todo, al XIII, en la historia de las instituciones políticas inglesas, para encontrar en la representación estamental de las asambleas parlamentarias, convocadas generalmente por el monarca, formas primigenias de agrupación parlamentaria.⁷

Sin embargo, se debe considerar que, aunque algunos historiadores remontan el origen parlamentario al Parlamento de Islandia de 930, al Parlamento inglés se le suele llamar *madre de todos los parlamentos*, pues se le considera el antecedente más antiguo del parlamento moderno, en virtud de que su estructura y su incipiente sistema de equilibrios están más próximos a éste (al respecto, véase Matthiasdottir, 2006: 14-15).⁸

y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes”. El número mínimo de senadores para constituir un grupo parlamentario, al igual que para el caso de los diputados, será de cinco.

⁶ Véase *grupo parlamentario*, en Francisco Berlín Valenzuela (1997).

⁷ Dos textos pueden servir para sustentar provisionalmente esta afirmación: el de Ángel Manuel Abellán (1996) y, principalmente, el de Raymond Carré de Malberg (2001), en especial la página 80 y siguientes. El primer momento en que el naciente Parlamento inglés (parlamento medieval) fue convocado sin autorización real ocurrió en 1264, por iniciativa de Simon V de Monfort, conde de Leicester, de lo cual se desprendió el antecedente de la representación estamental por condados, incluido el naciente estamento burgués, toda una novedad para la época.

⁸ Ese dato también lo consigna Wikipedia (<<http://es.wikipedia.org/wiki/Al%C3%BEingi>>).

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS COMO CENTROS DE GRAVITACIÓN POLÍTICA

Así, las raíces medievales de la institución parlamentaria se localizan en el periodo monárquico de Enrique III (1216-1265), exactamente tras la sucesión del célebre Juan I o Juan Sin Tierra, el mismo que los nobles hicieron que rubricara la Carta Magna de 1215, base histórica de posteriores declaraciones de derechos ingleses; igual sucedió en 1258, cuando los nobles –agrupados en lo que se llamaría el *Parlamento de Oxford*– hicieron aceptar y jurar a Enrique III las *Provisiones de Oxford*. Del mismo modo, el parlamento moderno nace en Inglaterra entre 1648 y 1688, entre la segunda Guerra Civil y la Revolución gloriosa, justamente como órgano supremo del Estado de derecho con atribuciones –incluso sumarias– de control político de la monarquía.

Así vistos, los grupos parlamentarios tendrían un origen histórico vinculado a intereses e ideologías de estamentos, clases sociales o sectores sociales. En sentido estricto, ellos son anteriores a los partidos políticos, pero comenzaron a funcionar durante el parlamento moderno como plataforma de lanzamiento de una forma de organización que persiste hasta nuestros días de manera preponderante, y a la cual el político británico-irlandés e híbrido liberal-conservador, Edmund Burke, se refería como la “base del Estado constitucional”, siempre que los partidos fueran controlados desde el parlamento, órgano de legítima representación de los intereses de la nación.⁹ De ahí que se diga que los partidos tienen un doble origen: en el parlamento y en la sociedad civil, lo que probablemente haya servido a Norberto Bobbio para señalar que los partidos tienen literalmente un pie en órganos de gobierno y otro en la sociedad civil.

⁹ En la etapa final de su vida (fallece en 1797), Burke coincide con el modelo de representación política defendido por Emmanuel Joseph Sieyès en la Asamblea Nacional francesa, lo cual habría de dar un giro de 180 grados a la concepción clásica de la *soberanía popular*, sustituyéndola con la concepción racional de *soberanía de la nación* como *poder constituyente*. Al respecto, véase el trabajo de Humberto Nogueira Alcalá (2006). En su obra *¿Qué es el Tercer Estado?*, Sieyès parece utilizar de manera equivalente los conceptos *pueblo* y *nación*, pero una lectura sistemática de su pensamiento y, sobre todo, de su brillante defensa de la soberanía de la nación en las sesiones del 7 y 8 de julio y, en particular, del 7 de septiembre de 1789 de la Asamblea Nacional francesa, permiten considerarlo padre de la doctrina francesa de la *soberanía de la nación* y, por tanto, del *principio de prohibición del mandato imperativo*. Véase, al respecto, la obra citada de Sieyès (1989: 53-141).

MIGUEL GONZÁLEZ MADRID

Intereses colectivos versus intereses particulares

La conciliación entre los intereses particulares que ostentan los grupos parlamentarios (en especial los grandes grupos parlamentarios) y el interés del pueblo-nación que formalmente debe representar el Poder Legislativo como órgano del Estado, parece imposible desde un punto de vista realista de la política. Pero, también, desde un punto de vista normativo o evaluativo, siempre cabe preguntarse si dicho órgano se corresponde con lo que debería ser.

Un planteamiento de ese tipo se podría hacer desde una perspectiva normativa, sea utilitarista o liberal. Puesto que en los estudios sobre el utilitarismo se ha hecho una distinción entre *utilitarismo del acto* y *utilitarismo de la norma*, adjudicándose al primero la afirmación de que el mejor acto es aquel que aporta la máxima utilidad y al segundo la de que es mejor el acto que se apega a una norma que tiene como propósito la procuración del mayor bienestar posible para el mayor número de personas, entonces se puede decir que, como fundamento de unas buenas acciones, el órgano legislativo del Estado debería procurar una producción de normas cualitativamente superiores y orientadas por ese principio utilitarista, con lo cual siempre cabría esperar del gobernante ese tipo de acciones.¹⁰

Por su parte, desde el liberalismo político se ha pregonado un tipo de instituciones que, al mismo tiempo que *deben* evitar la obstrucción de las libertades individuales, *puedan* procurar el *bien común* conforme a una consideración del *individuo abstracto y universal*. Al respecto, se puede agregar lo siguiente: en ambas tradiciones normativas permanecería –al menos de una forma general– el supuesto de conciliación entre los intereses individuales (concretos) reconocibles a partir de acotaciones bienestaristas, según el utilitarismo, y el interés común (abstracto), reconocible mediante una pretensión generalizable, lo cual suele llevar a la configuración de un *liberalismo holista* compatible con el utilitarismo, pero que no se traduciría, a su vez, en una compatibilidad del llamado *liberalismo igualitario* con el utilitarismo. Sin embargo, se afirma ordinariamente y en definitiva que no todos los utilitaristas asumen

¹⁰ Acerca del utilitarismo y el liberalismo, en particular de su familiaridad y de su influencia, véanse los trabajos de Julio César de León Barbero (2004); Gilberto Gutiérrez (1990) y Hugo Omar Seleme (2004).

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS COMO CENTROS DE GRAVITACIÓN POLÍTICA

una posición liberal por cuanto a que toman distancia de presupuestos abstractos e hiperindividualistas y, por tanto, insisten en mínimos de bienestar social por la vía de resultados concretos. En algunos aspectos hay, incluso, una mayor coincidencia en las pretensiones sociales entre utilitarismo y marxismo que entre utilitarismo y liberalismo (por ejemplo, Alcoberro, 2009 y Yeager, 2006).

Ahora bien, desde una concepción realista de la política —no necesariamente establecida en la hipótesis negativa de la naturaleza humana, como en el pensamiento de Maquiavelo— el órgano legislativo es un contrapeso sistemático con respecto a los otros órganos del Estado, en particular del Ejecutivo, por lo que se considera que la función de control político es preminentemente jurídica e histórica. En consecuencia, la creación normativa depende de una cierta correlación de fuerzas e intereses políticos. La tradición liberal-republicana anglosajona y angloamericana del *checks and balances*, de un sistema de controles y equilibrios (o de frenos y contrapesos), por ejemplo, avala que lo importante es la eficacia de los órganos de poder en los términos que dispone la ley: que cada cual cumpla su función originaria, contribuya a mantener la separación funcional del poder y, por tanto, se garantice el principio de limitación del poder en el marco, al mismo tiempo, de la unidad del poder del Estado y la garantía de los derechos fundamentales.

Ambas concepciones se complementan en dos puntos relevantes: a) el mantenimiento de las instituciones y b) la apreciación de los fines de las instituciones. Si bien la concepción realista apunta a describir la política conforme a leyes objetivas y a una correlación entre intereses y poder, es coherente con una expectativa de equilibrios,¹¹ y eso es lo que la aproxima a la concepción normativa (no sólo utilitaria) de lo que debería ser el entramado de instituciones políticas en virtud de sus fines últimos.¹² En la conjunción de las dos concepciones se puede observar

¹¹ Una concepción del realismo político sustentada en la hipótesis del equilibrio de fuerzas se encuentra en la obra de Raymond Aron (1985) y en el excelente trabajo de Raúl Andrés Sanhueza Carvajal (2003).

¹² La académica polaca Dorota Pietrzyk-Reeves (2006) señala al respecto la insuficiencia del sistema de *checks and balances* (controles y equilibrios) en la búsqueda de equilibrios institucionales, aun cuando fueran, en realidad, *equilibrios inestables*. Así, si la cultura política de un país democrático no procura actitudes de lealtad institucional y prácticas de transparencia y rendición de cuentas basadas en normas y valores ex profeso, entonces la simple *salud institucional* y el desarrollo de capacidades institucionales no podrán ser suficientes para evitar la corrupción (que es una degeneración de la democracia y sus instituciones).

MIGUEL GONZÁLEZ MADRID

una tensión permanente entre lo que son propiamente los órganos de poder determinados por constelaciones de intereses y lo que deberían ser conforme a valores, principios y reglas que, por lo demás, mantienen referentes concretos.

Esa tensión se encuentra en la base de nuestra hipótesis. De manera realista, sin embargo, se debe señalar que los procesos de institucionalización parlamentaria no han suprimido los mecanismos que garantizan el mantenimiento de intereses particulares –de grupos o de partidos políticos– en las decisiones políticas. Al contrario, mediante el reconocimiento de los grupos parlamentarios como un tipo de órganos que coadyuva a la decisión política, se le ha dado carta de salvoconducto a la pretensión de imponer una determinada línea política a las decisiones conformadas por “acuerdos”. Me pregunto, por cierto, si acaso sería absurda en estos tiempos aquella petición de 1520 –recordada por Jaime Cárdenas– elevada por los comuneros de la Junta de Tordesillas al Rey de Castilla y Aragón, a efecto de mantener alejados a los procuradores de las cortes de las tentaciones mundanas ligadas al dinero y a los bienes terrenales durante todo el tiempo de su desempeño.¹³

Hipótesis exploratoria

Nuestra hipótesis, que tiene una naturaleza más bien exploratoria, es que, puesto que los grupos parlamentarios son la forma organizada –y formalizada– de las oligarquías de los partidos políticos dentro de los parlamentos, se convierten en el centro de gravitación política y legislativa, lo cual se puede confirmar en su proceso de constitucionalización y en el funcionamiento material de los parlamentos. Precisamente por este hecho y sus consecuencias en la configuración de políticas que afectan al Estado-nación, se puede proponer que los grupos parlamen-

¹³ La ilustración ha sido tomada del trabajo de Jaime Cárdenas “Incompatibilidades parlamentarias y conflictos de interés” (2006), difundido por el Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Evidentemente, la probabilidad de que entren en choque la búsqueda del interés general y la promoción de los intereses privados depende del *blindaje* que posean las instituciones y de una cultura política ad hoc firmemente arraigada. Así ha sido siempre y, en tanto, como lo muestran los ejemplos señalados por Jaime Cárdenas, se ha procurado un tipo de reglas que permitan disuadir actos de corrupción o de enriquecimiento irregular.

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS COMO CENTROS DE GRAVITACIÓN POLÍTICA

tarios deben quedar sujetos al sistema de controles constitucionales, por lo menos en lo que concierne, por un lado, a dar transparencia a sus funciones de intermediación con respecto a los intereses económicos y políticos de diversos actores y, por otro, en cuanto al uso de partidas presupuestales de asignación especial, ya que resulta muy lesivo el manejo discrecional de recursos públicos, pues por lo general se carece constitucional y legalmente de mecanismos idóneos de rendición de cuentas y de una correlación entre responsabilidades y sanciones.

Esto último –para el caso mexicano, por ejemplo– parece constituir un hecho difuso en consideración del manejo indebido de recursos públicos como causa para la iniciación de juicio político o de responsabilidades en contra de los titulares de los órganos legislativos. En el supuesto de iniciarse un procedimiento de ese tipo, con una causal recaída a conductas de parlamentarios, el *juez* político-parlamentario que lleva a cabo una función de control jurisdiccional, pero no integra un órgano jurisdiccional, ¿debería juzgar a sus pares o, al contrario, excusarse del caso doméstico?¹⁴

Por lo demás, el lector puede observar que la literatura acerca de los grupos parlamentarios, desde finales del siglo xx se ha enriquecido con estudios relativos a experiencias legislativas personales, sentencias jurisdiccionales, debates nacionales relevantes, etcétera. En la bibliografía al final de este artículo se ofrece una relación de textos publicados en español en distintas latitudes que permiten contar con opiniones calificadas en este rubro.

Funciones históricas y especializadas del parlamento

Consideraciones relevantes

En un documento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), publicado en 2003, se considera que a los parlamentos –como suelen ser llamados en varios países los órganos de Poder

¹⁴ Una opinión acerca de que el juicio político llevado a cabo por un órgano no jurisdiccional es deficiente por cuanto a su instrucción se encuentra en la sección “Diagnósticos de percepción ciudadana y conclusiones de los foros de reflexión” de los anexos del *Libro blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la justicia en México* (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006).

MIGUEL GONZÁLEZ MADRID

Legislativo y de representación política nacional— les corresponden las siguientes funciones:

El papel del parlamento consiste en promulgar las leyes, representar y mediar los intereses de las diferentes circunscripciones electorales, debatir y establecer prioridades políticas y asignaciones de recursos que afecten de forma directa a las vidas de los ciudadanos, y supervisar al Poder Ejecutivo. Las instituciones parlamentarias constituyen el contrapeso del Poder Ejecutivo y otorgan voz al electorado en cuestiones de políticas públicas. De hecho, el parlamento es el foro principal para el debate sobre políticas públicas y constituye un lugar para el compromiso y la consecución del consenso. Los parlamentos influyen directamente en las políticas que apoyan y promueven mejores sustentos para los pobres. Unas instituciones parlamentarias robustas ayudan a garantizar la democracia, el imperio de la ley y los derechos humanos (PNUD, 2003: 5).¹⁵

Conforme a esa concepción del papel del parlamento, se señalan tres campos específicos reservados a este órgano del Estado: a) el control político en el sistema de controles constitucionales, en particular en lo que concierne, en primer lugar, a la fiscalización de ingresos y egresos públicos y, en segundo lugar, a la responsabilidad política de los servidores públicos; b) la producción de normas jurídicas, y c) la representación política del pueblo-nación. En consecuencia, cuando se habla de *desarrollo parlamentario* se alude a un conjunto de actividades cuya finalidad es fortalecer el papel del parlamento en la gobernación.¹⁶ El trabajo parlamentario que se deduce de ese conjunto de actividades

¹⁵ En refuerzo de ese texto, véase también el excelente libro de David Beetham para entender el significado de parlamento del siglo XXI: *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno. Una guía de buenas prácticas* (2006).

¹⁶ El derecho parlamentario regularía así el conjunto de procesos parlamentarios jurídicamente relevantes o que tienen impacto en el papel global del parlamento. Según Marta Morineau, “por lo anterior, [José Ma.] Serna [de la Garza] opta por el nombre de derecho parlamentario para esta disciplina, porque es más amplio y permite incluir no sólo al procedimiento legislativo, sino a las demás funciones del Congreso. Considera que esta designación podría ser objetada para un país como México, que no tiene un sistema parlamentario sino presidencialista, pero agrega que esta objeción no hace a la esencia de la materia, y afirma que el término ‘Parlamento’ se puede usar para designar a cualquier tipo de asamblea legislativa”. Morineau incluye una cita de Serna, que a la letra dice: “El derecho parlamentario comprende el conjunto de normas que regulan las actividades internas de las asambleas legislativas (parlamentos o congresos) de los estados, en lo referente a su organización, funcionamiento, facultades, deberes,

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS COMO CENTROS DE GRAVITACIÓN POLÍTICA

es realizado conforme a una división técnica y política de las áreas y subórganos prevista tanto en la Constitución Política (formal y materialmente) como en las normas de aplicación orgánica y operativa que el mismo órgano produce de manera exclusiva.

Desde un punto de vista normativo acorde con la representación del interés nacional o popular que se le confía, el parlamento está llamado a ser un órgano que pueda mantenerse suficientemente distanciado con respecto al asedio de intereses de grupos que conforman la constelación social-cultural-económica. Por ende, constantemente debe poner a prueba su independencia y autonomía. Es decir, el parlamento está determinado histórica y constitucionalmente como un órgano en el que confluye el interés común de variados representantes de grupos para controlar a quien ejerce el Poder Ejecutivo, pero sin que estos grupos tengan la posibilidad de imponer una estrategia particular, cumplir algún mandato imperativo o realizar actos que conlleven a la corrupción de la vida parlamentaria.¹⁷ Sin embargo, la realidad es que, como afirma Norberto Bobbio, “jamás una norma constitucional ha sido tan violada como la prohibición de mandato imperativo; jamás un principio ha sido tan menospreciado como el de la representación política”, puesto que los grupos constantemente tratan de hacer valer sus intereses unos en contra de otros, al grado de que “cada grupo tiende a identificar los intereses nacionales con los intereses del propio grupo” (Bobbio, 2007: 19).

En consecuencia, el principio de transparencia y los mecanismos de interpelación permiten revelar constantemente el grado en que se cumple el principio de legalidad de los actos parlamentarios y el apego de éstos al interés público. Según el controvertido jurista alemán Carl Schmitt, “Todos los órganos y normas específicamente parlamentarios cobran su sentido sólo por la discusión y la publicidad. Esto vale especialmente para el aún hoy oficial y constitucionalmente reconocido axioma (aunque en la práctica ya apenas nadie cree en él) de que el diputado sea independiente de sus votantes y de su partido; es válido también para la reglamentación de la libertad de expresión y las inmunidades de los diputados,

privilegios de sus miembros y relaciones entre los grupos políticos que las integran” (Morineau, 2001).

¹⁷ El investigador español Fernando Santaolalla López (1996y 2003) se ha ocupado del tema en varios de sus trabajos. La importancia de este punto permite preguntarse incluso si un parlamentario o un grupo parlamentario puede ser sancionado a causa de conductas contrarias a las normas internas y en qué grado.

MIGUEL GONZÁLEZ MADRID

para la publicidad de los debates parlamentarios, etc.” (Schmitt, 1990: 2). Precisamente esta doble condición (la *discusión pública*, distinta de la negociación rampante y más próxima al “intercambio de opiniones”,¹⁸ y la *publicidad*), como parte de un conjunto de principios que rige la vida parlamentaria, actualiza el carácter independiente y autónomo del órgano parlamentario. Ésa es la naturaleza jurídica de los parlamentos, pero habrá que evaluar también su exposición a la naturaleza de los entes políticos, siempre proclives a su propio interés.

Cabe recordar que la vida parlamentaria durante el antiguo régimen europeo no se comprendía, por ejemplo, sin el mínimo de publicidad exigido por el acto de apertura del periodo de sesiones, mediante la debida convocatoria que debía promulgar el monarca, y sin el mínimo espacio de interlocución establecido con la concurrencia obligada del monarca y los representantes estamentales en lo que se dio en llamar originariamente el *parlamento* o *asamblea representativa*, constituido por tres cámaras que alojaban cada una a los representantes de los respectivos estamentos.¹⁹ Dice Xavier Gil Pujol que “el rey y las cámaras unidos en la asamblea constituían el ‘cuerpo político’, de la que aquél era la cabeza y éstas, los brazos” (Gil Pujol, 1991: 34). El parlamento antiguo, en una palabra, constituía la unidad del reino. Sin duda, las instituciones políticas inglesas, con el parlamento como poder supremo, pudieron concretar una excelente actualización de esa tradición bajo la forma de unidad del Estado-reino, con uno de los *checks and balances* más avanzados que pudo producir la Revolución gloriosa del siglo XVII.

Ese *cuerpo político* era la manifestación material de un sistema incipiente de equilibrios entre intereses estamentales y reales: entre el poder ejecutivo y legislativo detentado por el rey, por un lado, y el poder

¹⁸ Al respecto, el mismo Schmitt señala: “La discusión significa un intercambio de opiniones; está determinada por el objetivo de convencer al adversario, con argumentos racionales, de lo verdadero y lo correcto, o bien dejarse convencer por lo verdadero y lo correcto” (1990: 3).

¹⁹ Como se ha dicho en las historias sobre el parlamento antiguo, el rey y los representantes territoriales de los estamentos se reunían en parlamento justamente *para negociar*, es decir, para que aquél pudiera exigir tributos con el consentimiento de sus súbditos y éstos, a su vez, pudieran exigir concesiones, garantías y privilegios, bajo ordenanzas reales, a cambio de aprobar la imposición de gravámenes y derechos, y de tratar los asuntos graves del reino. De ahí se entiende –desde los federalistas fundadores de la unión americana hasta la actualidad– que el parlamento (y, si se quiere, el congreso), como órgano de control político de los otros órganos del Estado, dispone del *poder de la bolsa*: autoriza ingresos y presupuestos de egresos a partir de proyectos enviados por el Ejecutivo, los cuales son susceptibles de modificación.

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS COMO CENTROS DE GRAVITACIÓN POLÍTICA

de la autorización de recursos financieros y tributarios a los proyectos monárquicos, por el otro. Precisamente, la soberanía absoluta del rey se deducía de la concentración de funciones ejecutivas y legislativas ordinarias, pero todo ello comenzó a desmoronarse, desde mediados del siglo xvii, por una contradictoria desobediencia real a la tradición (y obligación) de convocar a los parlamentos y la afirmación del parlamento inglés para impedir que el rey legislara a discreción, lo que luego orilló a la confrontación de la llamada *nación política* (que alojaba a las oligarquías estamentales) con el rey. Más tarde, sobre todo con la Revolución francesa, el reemplazo radical de los espacios de representación estamental vino con la instauración de la representación *nacional* y de un solo *cuerpo electoral* (Costa Bonino, 1997).²⁰

Sin duda, según coinciden varios autores –por ejemplo, Ulrike Liebert y Julián Santamaría Ossorio–, el parlamento hoy en día se ha convertido en una pieza central de la consolidación de la democracia,²¹ así como en factor primigenio de la fundamentación democrática del Estado constitucional de derecho. Por este órgano pasan todas las iniciativas legislativas que afectan a un país, incluso a comunidades de naciones, como es el caso de la Unión Europea,²² y se conforma un juego de intereses políticos que impactan las relaciones interorgánicas del Estado. Además, su papel de procesador de iniciativas normativas para combatir variados problemas públicos y su configuración como punto relevante de equilibrio político entre órganos de poder han convertido al parlamento en una expresión material ineludible del Estado constitucional de derecho.

²⁰ Raymond Carré de Malberg, en su magníficamente documentada y argumentada *Teoría general del Estado*, cuya primera edición data de 1922, proporciona elementos para distinguir las diversas concepciones de representación política y su consecuencia en la doctrina de la soberanía, hasta llegar al punto de defender la llamada *doctrina de la soberanía nacional* derivada de la primera Asamblea Nacional francesa (1789) y de establecer una ruptura con la idea de la representación política a partir de la negación constitucional del *mandato imperativo*.

²¹ De Ulrike Liebert véase *The centrality of parliament in the consolidation of democracy: a theoretical exploration* (1989) y de Julián Santamaría Ossorio, “El papel del parlamento durante la consolidación de la democracia y después” (1994).

²² No me refiero sólo a la conformación del Parlamento Europeo por medio de elecciones nacionales de los países integrantes, sino más propiamente a las consecuencias que suele tener una votación parlamentaria nacional en la aprobación de decisiones concertadas comunitariamente, como en el caso de la pretendida Constitución europea, prevista en un tratado ex profeso firmado en Roma el 29 de octubre de 2004 (el proyecto se aprobó previamente el 18 de junio de 2004).

MIGUEL GONZÁLEZ MADRID

Así, para Liebert, en tanto que órgano especial de la soberanía y la representación política, y a pesar de sus crisis y de las paradojas que enfrenta con frecuencia por el protagonismo de los partidos, el parlamento es “esencial para la legitimación de la democracia”. Precisamente por ello es que, incluso, los partidos políticos y otros actores políticos han *parlamentarizado* sus estrategias. Santamaría Ossorio también destaca el tema de la centralidad parlamentaria en la consolidación de la democracia, por tres razones: a) su naturaleza es la negación del autoritarismo y de la concentración de poder; b) es el espacio de reproducción de las fuerzas políticas nacionales, y c) es un factor de irradiación de legitimidad democrática. En tanto que Joan Prats i Catalá sostiene la hipótesis de que el fortalecimiento del Poder Legislativo como parlamento-institución y parlamento-organización es tarea prioritaria para avanzar hacia la democracia y la equidad social, incluso para hacer eficientes las instituciones del mercado; además, según el mismo autor, la distinción entre parlamento-institución y parlamento-organización es útil porque desde una perspectiva institucional el fortalecimiento parlamentario incide en la sociedad civil, esto es, el fortalecimiento parlamentario se traduce en una legitimación representativa (Prats i Catalá, 1996).

Una concepción similar a las anteriores propuso Kelsen en 1920, en su *Esencia y valor de la democracia*, anticipando un tipo de solución a la temprana crisis del parlamentarismo en un contexto de incipiente expansión del sistema democrático: efectuar una reforma del parlamentarismo a través de diversos medios “para intensificar sus elementos democráticos”, no obstante su temprana crisis y la influencia decisiva que ya mostraban los partidos en su seno. Por cierto, es sintomático que a principios del siglo xx un autor de la talla de Kelsen estuviera apostando por un encadenamiento entre parlamento, partidos y grupos parlamentarios como la clave de la democracia, que resume en los siguientes términos de manera casi lapidaria, más como un posicionamiento político que como una constatación empírica: “la democracia, necesaria e inevitablemente requiere un Estado de partidos” (Kelsen, 2005: 37).

El parlamento bicameral

Sin duda, el encadenamiento parlamento-partidos-grupos parlamentarios se constata ya como un hecho estructural y adquiere una naturaleza

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS COMO CENTROS DE GRAVITACIÓN POLÍTICA

compleja tratándose de parlamentos bicamerales, pues los grupos parlamentarios en cámaras duales no siempre se comportan de la misma manera conforme a la expectativa de intereses de su partido político o de sus nichos socioculturales; por tanto, con frecuencia se suscita entre ellos un problema de coordinación parlamentaria, incluso desacuerdos en cuestiones de fondo de la agenda legislativa o en asuntos puramente técnico-administrativos internos.

Una relatoría de experiencias de este tipo sería extensa y no habría manera de agotarla en este trabajo. Sin embargo, para ilustrar la generalidad de esta situación, sobre todo en países donde el partido del Ejecutivo no tiene mayoría parlamentaria, es suficiente con señalar que las discrepancias pueden obedecer a lo siguiente: a) un déficit o una falta de acuerdos entre dirigentes o líderes del mismo partido sobre temas específicos (de la agenda legislativa o del momento); b) la oportunidad para revisar en la cámara colegisladora el proyecto aprobado en la cámara de origen, si acaso los equipos de asesores están mejor informados, si las circunstancias políticas se han modificado en el país, o c) el intercambio de posicionamiento de cada grupo parlamentario en la cámara colegisladora debido a que la correlación de fuerzas es distinta a la de la cámara de origen.

Ahora bien, aunque los grupos parlamentarios son incipientes en la experiencia parlamentaria mexicana decimonónica –pues, como se sabe, los partidos políticos no existían en sentido estricto, debido a que las decisiones políticas nacionales involucraban más bien a importantes organizaciones masónicas y a corrientes liberales y conservadoras del pensamiento en boga– la supresión del Senado de la República, con la Constitución Política de 1857, revela tempranamente, por un lado, la falta de coordinación parlamentaria para tomar decisiones compartidas en temas de trascendencia nacional, no sólo entre dos cámaras legislativas, sino entre éstas y el Ejecutivo federal. Por otro lado, muestra la intención del grupo dominante en el Congreso de la Unión –avasalladoramente liberal– para simplificar mediante un golpe de mano el procedimiento legislativo, sobre todo tratándose de cuestiones presupuestales y de política interna, de por sí allanado por la práctica nociva de consultar en esa época la opinión del Ejecutivo federal previamente a la aprobación por el pleno del proyecto en ciernes.²³

²³ El escrito donde el ministro José de Jesús Gudiño Pelayo formula su voto particular a la sentencia a la ya célebre controversia constitucional 109/2004 contiene secciones interesantes

MIGUEL GONZÁLEZ MADRID

El sistema bicameral —compuesto por una *cámara alta* y una *cámara baja*— existe en Estados tanto federales como unitarios, aunque hay una ligera tendencia mundial al predominio unicameral y una tendencia aplastante al sistema bicameral en países del continente americano y en Estados federales, con excepción de Perú, Ecuador y Venezuela, este último con un Estado federal. Es una invención inglesa cuya finalidad consistió originalmente en incorporar un mecanismo de naturaleza territorial o bien de composición social y estamental, con dos objetivos: dar una orientación incluyente a la representación política e integrar un sistema constitucional de controles y equilibrios eficaz políticamente. En ese tenor, Francisco Sánchez, Detlef Nolte y Mariana Llanos señalan lo siguiente, con particular referencia a la inserción del Senado en el sistema bicameral:

En la teoría política, la división del Poder Legislativo en dos Cámaras ha recibido al menos cuatro justificaciones: la representación de intereses distintos en cada una de las Cámaras, la contribución al sistema de pesos y contrapesos, el mejoramiento de la calidad de la producción legislativa y la producción de resultados legislativos más estables. En efecto, en primer lugar, la estructura bicameral ha sido frecuentemente utilizada para acomodar los intereses de distintas *constituencias* o simplemente intereses que tendían a divergir unos de otros a fin de promover, de este modo, una legislación basada en un mayor consenso político y social. Así, la mayoría de las Cámaras altas representan y han representado en el pasado algún interés distinto al poblacional (aunque sus legisladores pueden ser elegidos de modo directo) que puede estar vinculado con intereses de clase, de minorías o de tipo territorial (Sánchez, Nolte y Llanos, 2005: 18).

Sin embargo, hoy en día el modelo bicameral inglés ha degenerado en un sistema pseudobicameral, debido a que la Cámara Alta —compuesta por lores *espirituales* y *temporales* y única en el mundo con cargos

que informan precisamente del contexto, las intenciones y los actores involucrados en la supresión del Senado en 1857, el cual fue restituido en 1874. Es curioso, pero el dominio liberal en el Congreso de la Unión facilitó tal determinación, aunque el presidente Ignacio Comonfort decidió desafiar al destino y no aplicar la nueva Constitución hasta que al poco tiempo se vio obligado a dimitir y salir del país. Entre los parlamentarios liberales que ahí se encontraban se puede mencionar a Valentín Gómez Farías, Ignacio Luis Vallarta, Francisco Zarco, Ponciano Arriaga, Guillermo Prieto e Ignacio Ramírez.

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS COMO CENTROS DE GRAVITACIÓN POLÍTICA

hereditarios— tiene en la actualidad facultades legislativas y de control parlamentario visiblemente limitadas: desde 2009 ya no tiene la función de tribunal de apelación de última instancia que ejercía a través del Appellate Committee; controla la actuación del gobierno por medio de un mecanismo de inquisidor que se ejerce en comisiones de investigación y ante cámaras de televisión, pero no tiene consecuencia alguna en el afincamiento de responsabilidad gubernamental, y puede rechazar leyes remitidas por los Comunes, pero únicamente por un periodo máximo de un año. Por lo demás, es sintomático el tipo de consideraciones con que inicia la breve Ley Orgánica del Parlamento de Gran Bretaña aprobada en 1911, precisamente para refundar la correlación de fuerzas en el sistema bicameral inglés (o británico, en sentido estricto, incluso en un sentido fuerte del “Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda”):

Considerando que es necesario regular mediante una ley las relaciones existentes entre las dos Cámaras del Parlamento.

Y considerando que es deseable sustituir la Cámara de los Lores, en su actual composición, por una segunda Cámara nacida de la voluntad popular, en lugar de fundada en derechos hereditarios, pero que no es posible llevar a efecto inmediatamente esta sustitución.

Y considerando que, aunque el Parlamento deberá más adelante limitar y definir las facultades de la nueva segunda Cámara mediante un texto legal que regule dicha sustitución, pero siendo conveniente reducir, desde ahora, las facultades de las que en la actualidad goza la Cámara de los Lores.

A tal extremo se ha extendido todo un siglo de cambios del sistema bicameral inglés que a mediados de marzo de 2010 el gobierno laborista de Gordon Brown anunció que propondría la supresión de la Cámara de los Lores como muestra del mayor cambio del sistema político del Reino Unido en ese largo periodo, ante lo cual, evidentemente, se opusieron de inmediato el Partido Conservador, la residual nobleza y la estructura clerical anglicana.²⁴ La propuesta consistió en lo siguiente:

²⁴ El 11 de mayo de 2010, Gordon Brown dimitió al cargo ante la reina Isabel II; su lugar fue ocupado por David Cameron, líder del Partido Conservador. ¿La atrevida propuesta de Brown habrá sido una de las causas directas de su dimisión?

MIGUEL GONZÁLEZ MADRID

suprimir la Cámara de los Lores, sustituirla por una cámara alta sujeta a elecciones populares, renovarla por tercios cada cinco años y reducir su tamaño de 733 miembros que tiene en la actualidad a sólo 300.²⁵

Como se ha visto grosso modo, la adopción de un sistema bicameral se ha sustentado en la finalidad ya señalada, pero la determinación para dar un peso específico a cada cámara en la toma de decisiones parlamentarias o, al contrario, para anularlo, ha dependido de variados acuerdos entre las grandes fuerzas políticas o de plano de acciones avasalladoras de mayorías constituyentes. De nuestra parte no queda duda de que, en un sistema político pluralizado bajo principios democráticos y cuanto más desarrollado un sistema de controles constitucionales, que incluye una diversidad de órganos entre los cuales se distribuyen las competencias de Estado, ello tendrá la ventaja de garantizar los límites jurídicos del poder político y la expansión de los derechos fundamentales, aun a pesar de que la densidad del *checks and balances* pueda tener también la consecuencia de ralentizar las decisiones de gobierno. Este dilema, por cierto, es bastante para detener por el momento cualquier intención autoritaria para aligerar los procedimientos bicamerales.

Los grupos parlamentarios

Entre todos los subórganos que componen la estructura de decisión de los parlamentos contemporáneos se encuentran los grupos parlamentarios. Por ellos pasan las estrategias políticas de los partidos políticos y, en su caso, de las corrientes políticas dentro de éstos. Nuestra hipótesis, como se anticipó, es que, puesto que estos grupos son la forma organizada –y formalizada– de las oligarquías de los partidos políticos dentro de los parlamentos, ellos se convierten en el centro de gravitación política y legislativa. Por tanto, las decisiones de los demás órganos, incluso de las áreas propiamente técnicas y administrativas, se verán afectadas de modo sustantivo por la manera como cada grupo parlamentario –o una parte significativa de él– determine participar en las decisiones colegiadas o coordinadas. Asimismo, la forma como la influencia de los grupos

²⁵ “Desde marzo de 2010, la Cámara de los Lores cuenta con 733 miembros, 87 más que la Cámara de los Comunes, que cuenta con 646” (<http://es.wikipedia.org/wiki/C%C3%A1mara_de_los_Lores>).

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS COMO CENTROS DE GRAVITACIÓN POLÍTICA

parlamentarios podría ser contenida para mantener la institucionalidad de las decisiones políticas proviene de dos mecanismos de naturaleza próxima: a) mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, y b) mecanismos de desarrollo de capacidades institucionales.^{26,27}

De los grupos parlamentarios se ha escrito poco, pero varios autores españoles han señalado algunas de sus características y su importancia en la vida parlamentaria. Así, por ejemplo, Fernando Santaolalla López considera que los grupos parlamentarios son “los ejes sobre los que gira la vida política de las asambleas legislativas de nuestra época”, en contraste con la vida parlamentaria de siglos anteriores. En tanto constituyen auténticas “fuerzas políticas organizadas” con prerrogativas protegidas constitucionalmente, se han convertido en “verdaderos protagonistas del parlamentarismo”.²⁸

Por su parte, Juan Cano Bueso subraya el carácter del Estado constitucional como Estado de “colaboración de poderes en equilibrio inestable”, donde el sistema parlamentario tiene un papel central, y dentro de éste el partido político cumple una función de “irradiación” desde la sociedad civil hacia las instituciones del Estado, particularmente desde la transformación de la democracia liberal representativa en una

²⁶ Para varios de los 132 países donde tiene oficinas, el PNUD propone diversificar las actividades orientadas al *desarrollo parlamentario*, lo cual tiene que ver con una concepción amplia del *trabajo parlamentario*, a su vez asociada a los *procesos parlamentarios*, y no sólo con el *proceso legislativo*. Así, propone programas de diferente tipo: asistencia técnica para llevar a cabo reformas constitucionales, elaboración de leyes orgánicas y reglamentos interiores; desarrollo de capacidades parlamentarias relativas a la elaboración de normas y control presupuestal; fortalecimiento de la organización interna y modernización de entidades, sistemas y procesos; interacción con medios de comunicación masiva y otros actores de la sociedad civil; fortalecimiento de los partidos políticos; desarrollo de prioridades y de un nuevo tipo de legislaciones, y promoción del papel del parlamento y de los derechos y obligaciones de los ciudadanos en una sociedad democrática (cfr. PNUD, 2003: 6-7).

²⁷ Con respecto a la dificultad para alcanzar un desarrollo de capacidades institucionales, cabe citar el trabajo propositivo del doctor Mariano Gerván, experimentado legislador argentino, “Fortalecimiento, modernización y gobernabilidad de los cuerpos legislativos”, donde afirma que “para modernizar los poderes legislativos es indispensable el concurso de especialistas parlamentarios, un recurso escaso que no se encuentra en las áreas de modernización de los otros poderes del Estado y menos aún entre los consultores de organismos internacionales. Sin ellos, esos procesos están irremisiblemente condenados al fracaso [...] [como ha sido la experiencia en varios países latinoamericanos]” (Gerván, 2005).

²⁸ Citado en el documento especial sobre “Los grupos parlamentarios”, publicado por la Cámara de Diputados (2003: 3). La cita proviene del libro –no consultado para el presente trabajo– de Fernando Santaolalla, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa-Calpe, 1990.

MIGUEL GONZÁLEZ MADRID

democracia de partidos. “El protagonismo del partido político es, por tanto, incuestionable” y “la verdadera transformación estructural del parlamento vendrá de la mano de la irrupción del partido político en la cámara”, a tal grado que los diputados “no son hoy representantes del pueblo sino mandatarios de los partidos” (Cano Bueso, 2001: 51, 53 y 60). Pero este fenómeno, visto de manera realista, conduce a que los grupos parlamentarios se conviertan en centros de organización parlamentaria y en evidentes protagonistas de la decisión parlamentaria en el orden político y de producción normativa.

Puesto que en la actualidad los partidos son literalmente correas de transmisión entre la sociedad civil y los órganos de poder, lo que importa, agrega Cano Bueso, es recuperar al parlamento como *locus* “donde concurren los sujetos para la composición de sus intereses”, esto es, la recuperación “de la participación, la materialización del pluralismo político [y] la legitimidad del producto resultantes”, en consonancia con “la búsqueda de la utilidad y eficacia política de la norma”. Así, el parlamento y sus órganos (incluidos los grupos parlamentarios) deben contar con los datos, informes y documentos de todo tipo de que disponen las administraciones públicas (Cano Bueso, 2001: 57).

Por su parte, el jurista y político valenciano Francisco Granados Calero señaló en 2001 que no basta constatar la importancia de los grupos parlamentarios en el funcionamiento de las cámaras y el hecho de que son una especie de “órgano de los partidos” en el ámbito parlamentario, sino que, como tarea propia del derecho parlamentario, es necesario “aprehender” su naturaleza jurídica. Así, sugirió considerarlos, en primer lugar, como “útiles y necesarios instrumentos” de los gobiernos en turno; en segundo lugar, como instrumentos de la actividad parlamentaria que ha sido afectada por la pluralidad de intereses y estrategias (Granados Calero, 2001: 86). No obstante, tratando de generalizar las aseveraciones de este autor, hay que manifestar un margen de duda sobre si los parlamentarios deben o no mantenerse adscritos a un grupo parlamentario, puesto que en muchos países no se le ha dado rango constitucional a esta figura. Puede ponerse en duda, por tanto, la propia validez de normas que permiten a los partidos —mediante los grupos parlamentarios o figuras jurídicas equivalentes— inculcar una pertenencia de grupo y ejercer un férreo control disciplinario de sus afiliados.

La denominada *no adscripción* de los parlamentarios a un grupo determinado, en la pretensión de considerarla como una prerrogativa

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS COMO CENTROS DE GRAVITACIÓN POLÍTICA

constitucional, es una cuestión que comienza a discutirse en algunos países. El propio Granados Calero indicó al respecto los antecedentes recientes en España para una posible fundamentación en ese sentido, a despecho de los partidos que se arrogan a normas menores (de orden interno parlamentaria) y que, en el fondo, mantienen un interés en mantener la disciplina del grupo porque eso les permite dar certeza al apoyo de proyectos del Ejecutivo desde el parlamento, según se trate (Granados Calero, 2001: 96 y siguientes).

El *disciplinamiento parlamentario* tiene al menos, dos vertientes: una relacionada con la pertenencia al grupo parlamentario y la otra con el acatamiento de normas internas del órgano legislativo aplicables a la participación de los parlamentarios en la discusión legislativa (por comisiones y plenaria), propiamente dicha. Pero en ambas se observa que la normatividad suele ser deficiente, sea por insuficiencia de bases constitucionales o bien debido a un exceso en el afán por guardar la disciplina parlamentaria que, de todos modos, supone una ruptura con principios constitucionales de inviolabilidad de opiniones de los parlamentarios y la pertenencia sobredeterminante al órgano legislativo.²⁹

Ángel J. Sánchez Navarro sostiene que es evidente, como ya se ha visto con otros autores, que en las democracias contemporáneas “la representación política se encauza a través de los partidos políticos”, pero “su protagonismo se proyecta además en el ámbito parlamentario” gracias a la figura institucionalizada de los grupos parlamentarios, concebidos como agrupaciones de diputados normalmente vinculadas a partidos políticos. Así, la articulación interna de los parlamentos (de sus cámaras, de sus órganos de dirección y de las comisiones) a través de los grupos parlamentarios marca la organización interna parlamentaria, pero sobre todo el proceso de decisión relativo al control político, la discusión presupuestal y la aprobación de normas generales (Sánchez Navarro, 2006: 96-97).

²⁹ Véase al respecto un caso concreto analizado por Fernando Santaolalla López, quien señala: “Un parlamento es, debe ser, el primer foro político de un país. Sus miembros se deben a la confianza popular y su misión es discutir y resolver sobre todo lo atinente a la *res publica*” (1996: 301). Por eso no se entiende, en el caso tratado por el autor, que un presidente de un órgano menor, como es la comisión legislativa, se arrogue la facultad no ya de acallar, sino de sancionar al parlamentario que manifiesta conductas que parecen contrarias al orden parlamentario.

MIGUEL GONZÁLEZ MADRID

El estatuto constitucional de los partidos... ¿y de los grupos parlamentarios?

Al parecer, la multiplicidad de puntos de vista sobre el fenómeno de los grupos parlamentarios que pone de manifiesto Sanz Pérez constituye una dificultad para determinar la naturaleza jurídica de dichos grupos, simplemente porque no hay una concepción única o coherente al respecto. Para empezar, lo cierto es que en casi todos los países hay una escasa fundamentación constitucional de estas agrupaciones y, en contraste, una abundante normativa interna (leyes orgánicas, reglamentos internos, estatutos, etcétera), por lo general a salvo de cualquier poder de veto o del sistema de control constitucional de normas (Sanz Pérez, 2001: 331).

En efecto, todo se puede encontrar en la normatividad interna de los parlamentos (leyes orgánicas y reglamentos internos), y eso ya es una dificultad en la interpretación de tal naturaleza jurídica, puesto que las reglas y procedimientos relativos varían de un país a otro. Es decir, como bien precisa Sanz Pérez (2001: 332-333, “en el intento de acercamiento a la realidad de los grupos parlamentarios se entremezclan, como en otras cuestiones jurídicas, importantes elementos de una inequívoca naturaleza política”, de la que son bastante próximos los partidos políticos. La afirmación siguiente de Sanz Pérez resume de forma lúcida lo que ya se ha señalado antes de manera fragmentaria:

Sin que pueda efectuarse, en este ámbito, referencia alguna a la evolución y progresivo reconocimiento de los grupos, los reglamentos parlamentarios parten, de forma inequívoca, de la consideración de los grupos parlamentarios como consecuencia de la aparición del Estado de partidos, cuyo significado es puesto de relieve con los siguientes términos: “tras las decisiones jurídicamente imputables a los órganos del Estado están las decisiones tomadas unilateral o concordantemente 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” (Sanz Pérez, 2001: 334).

66 Francesco Leoni lleva más lejos la consecuencia de lo que en este texto hemos llamado el encadenamiento de los grupos parlamentarios con

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS COMO CENTROS DE GRAVITACIÓN POLÍTICA

los partidos en la estructura parlamentaria. Citando una obra de Paolo Biscaretti acerca del estatuto constitucional de los partidos políticos, publicada en 1950, Leoni señala la conclusión a la que aquél llegó: al prever una reglamento interno del parlamento que el grupo parlamentario represente a un partido político, se le reconoce al grupo ser un órgano del Estado y del partido, “y entre los dos órganos se ha creado una verdadera y propia ‘unión institucional’” (Leoni, 1972: 244). Ese hecho fue llevado al extremo por los regímenes totalitarios, tanto fascistas como *comunistas*, los cuales configuraron un sistema de *partido de Estado*, como lo hace ver Juan José Solozábal Echavarría. Sin embargo, la inserción del partido en el Estado ha sido más o menos encubierta, y más que menos tratándose de las estructuras parlamentarias (Solozábal Echavarría, 1985: 156).

Por consiguiente, Leoni afirma:

Los grupos, en cuanto órganos de los partidos reciben de ellos las líneas directrices de la voluntad política estatal; en cuanto órganos del Estado se las arreglan después para que se realice esta conformidad entre las dos voluntades (popular y estatal), para que la voluntad del Estado-gobierno se corresponda con la voluntad del Estado-comunidad. De este modo, los grupos parlamentarios constituyen una parte importante de aquel delicado mecanismo a través del cual se realiza, en un régimen democrático, el laborioso proceso de formación de la voluntad del soberano colectivo (Leoni, 1972: 244).

Control de los grupos parlamentarios

Se mencionaron antes dos tipos de mecanismos para mantener a los grupos parlamentarios en los límites del control institucional y constitucional: a) la transparencia y rendición de cuentas, y b) el desarrollo de capacidades institucionales. En los casos en que los grupos parlamentarios no existen constitucionalmente, pero sí por disposiciones jurídicas internas del parlamento, es posible sujetarlos a un mínimo de reglas y procedimientos que tienen que ver con el desarrollo institucional del parlamento. Aun cuando no existan bases constitucionales aplicables a un tipo de órganos del Estado, no puede haber omisión a principios y

MIGUEL GONZÁLEZ MADRID

valores constitucionales en la proyección normativa que suele efectuar el Poder Legislativo.³⁰

Al hablar del “impacto de las normas y prácticas parlamentarias en el desempeño y gestión de la representación”, donde, sin duda, los grupos parlamentarios poseen un papel protagónico, tiene razón César Delgado-Güemes al decir que: a) la Constitución fija los estándares éticos mínimos del Estado y la colectividad; b) toda valoración ética del desempeño parlamentario se basa en la Constitución, y c) cualquier valoración sobre criterios distintos a los recogidos en la Constitución carece de sustento y capacidad vinculante.³¹ Por tanto, la disciplina de los órganos parlamentarios, incluidos los grupos parlamentarios, corre necesariamente sobre dos rieles normativos: la Constitución y las normas internas; pero, sin duda, toda norma interna debe estar acorde con la Constitución para su propia validación jurídica y, del mismo modo, de acuerdo con el modelo democrático en que se sustenta todo Estado constitucional y de derecho.

En el caso mexicano, por tratar sólo un ejemplo en este apartado, los grupos parlamentarios (específicamente en la Cámara de Diputados, como ya se ha señalado) han adquirido recientemente estatuto constitucional de manera implícita sólo en el siguiente procedimiento de elección: a) del consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE), y b) de los consejeros del Poder Legislativo ante tal Consejo (uno por cada grupo parlamentario). Todo ello a propuesta de los grupos parlamentarios, conforme al artículo 41, base V, párrafos tercero y octavo de la Constitución.³² Pero el otorgamiento constitucional de esas dos prerrogativas específicas a los

³⁰ Una interesante y útil consideración respecto del tema de la proyección normativa y su distinción con respecto a la eficacia interpretativa se puede ver en el libro de Manuel Aragón Reyes (2002: 52-56), además de la obra de Teresa Freixes Sanjuán y José Carlos Remotti Carbonell (1992).

³¹ Véase al respecto la opinión de César Delgado-Güemes en <http://www.transparencia.org.pe/documentos/normas_parlamentarias_y_representacion_politica_c.delgado_guemes.pdf>.

³² El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reformó por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007. Sólo dos veces se menciona en esa norma fundamental a los *grupos parlamentarios* (párrafos tercero y octavo de la base V del artículo mencionado) y una vez al *grupo parlamentario* (párrafo octavo respectivo). Dicha literalidad y la intención legislativa son una reminiscencia de la reforma electoral de 1996 al artículo señalado.

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS COMO CENTROS DE GRAVITACIÓN POLÍTICA

grupos parlamentarios es el supuesto de su reconocimiento implícito como órganos o, al menos, subórganos del Estado, en dos sentidos:

1. Es facultad constitucional de la Cámara de Diputados elegir a los consejeros mencionados, pero ello sólo lo hace por concatenación de tres momentos que conciernen: a) al dictamen elaborado por una comisión ordinaria; b) a la intervención eminentemente política de los grupos parlamentarios, y c) a la determinación del pleno.

Se puede advertir que la Constitución Política pone en manos de un órgano de carácter eminentemente político la integración de las propuestas de consejeros que, entonces, la comisión ordinaria y el propio pleno deberán justificar mediante un procedimiento parlamentario específico que se compone de dos grandes pasos: el primero, de evaluación técnica y jurídica del objeto o la materia de aprobación; el segundo, de emisión de una votación plenaria. Ambos pasos están permanentemente controlados por los grupos parlamentarios, son calibrados por éstos en virtud del juego de intereses que los motiva.

2. La base V mencionada establece también, en su primer párrafo, que “la organización de las elecciones federales es una *función estatal* que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral” [cursivas del autor]. Pero el órgano máximo de decisión de este Instituto es integrado por la Cámara de Diputados... ¡conforme a propuestas que hacen los grupos parlamentarios! Adviértase ahora que la integración del Consejo General del IFE depende constitucionalmente de las decisiones de dichos grupos.

De todo lo anterior se deduce que, si bien los grupos parlamentarios tienen un carácter eminentemente político, su reconocimiento implícito por la Constitución Política como un tipo de órganos que configura el sentido de determinaciones de órganos expresamente constitucionalizados (las comisiones y el pleno de la Cámara de Diputados) conforma una buena razón para conducir su actuación apegada a principios de transparencia y rendición de cuentas y a procesos de desarrollo de capacidades institucionales. Los grupos parlamentarios no pueden estar exentos de los controles y principios aplicables a los órganos de poder público.

En ese tenor, es necesaria una actualización de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y del Reglamento para el Gobierno Interior de Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de dar transparencia a los procedimientos en los

MIGUEL GONZÁLEZ MADRID

cuales participan de manera ordinaria y extraordinaria los grupos parlamentarios, los cuales, como se ha sostenido en este texto, funcionan como correas de transmisión de los partidos políticos o, más exactamente, de intereses de las oligarquías partidistas.

Cabe prevenir, por cierto, que ni el Reglamento para el Gobierno Interior (cuyo decreto se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de junio de 2010) ni la Ley Orgánica del Congreso General (con una última reforma en 2008) incluyen vocablo o procedimiento alguno relativos a la *transparencia* y a la *rendición de cuentas*. No obstante, en el artículo primero transitorio del decreto de reformas al Reglamento para el Gobierno Interior se prevé una reglamentación separada para la Cámara de Senadores, también publicada en ese medio y esa fecha, que incluye los temas de *transparencia* y *cabildeo* como una innovación legislativa altamente plausible.

En efecto, en primer lugar, el Reglamento del Senado de la República connota la intención de que este órgano de representación formal de las entidades federativas actualice y codifique sus propios procedimientos legislativos, la integración de sus órganos de gobierno interno, la previsión de instrumentos para ejercer sus facultades exclusivas, las prerrogativas y obligaciones de los senadores, la actividad de los grupos parlamentarios, la actividad de las comisiones y los comités de trabajo legislativo, el servicio parlamentario, el manejo administrativo interno y la relación del Senado con el mundo exterior.³³ Lo anterior pone en evidencia la asimetría bicameral por cuanto a la transparencia de procedimientos legislativos, ya que la Cámara de Diputados se estaría rezagando en esa materia.

En segundo lugar es pertinente destacar que el Reglamento del Senado incluye un capítulo específico sobre “Transparencia y acceso a la información pública” (artículos 295 a 297) y otro sobre “Cabildeo” (artículos 298 y 299), los cuales, a pesar de su brevedad, enuncian la disposición para sujetar la actividad parlamentaria del Senado a la lógica de exigencias del Estado constitucional de derecho, así como para actualizar el trabajo parlamentario conforme a una tendencia generalizada de institucionalización de las relaciones entre el representante

³³ Por consecuencia, de acuerdo con el artículo primero transitorio del decreto de reforma del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 4 de julio de 2010, a partir del 1 de septiembre de 2010 dejan de ser aplicables las disposiciones ahí contenidas relativas al Senado de la República.

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS COMO CENTROS DE GRAVITACIÓN POLÍTICA

parlamentario y los grupos de presión. Por el impacto que esta reforma podría tener en el conjunto parlamentario, y porque seguramente éste será uno de los temas más comentados en los próximos años, se transcriben los dos únicos artículos del capítulo relativo al cabildeo:

Artículo 298. 1. Se entiende por cabildeo la actividad que realizan personas dedicadas a promover intereses legítimos de particulares, ante los órganos directivos y comisiones del Senado o ante senadores en lo individual o en conjunto, con el propósito de influir en decisiones que les corresponden en ejercicio de sus facultades. 2. Las comisiones y los senadores informan por escrito a la Mesa, para su conocimiento, de las actividades realizadas ante ellos por cabilderos en la promoción de sus intereses.

Artículo 299. 1. Los senadores o el personal de apoyo no pueden aceptar dádivas o pagos en efectivo o en especie por parte de persona alguna que realice cabildeo o participe de cualquier otro modo para influir ilícitamente en las decisiones del Senado. 2. Toda infracción a esta norma será castigada en términos de las leyes de responsabilidades o la legislación penal, según corresponda.

Algunas conclusiones

El antiguo sistema estamental de la representación política, que a decir de Raymond Carré de Malberg contenía una genuina relación entre el representante y la comunidad territorialmente identificada, ha dejado su lugar al sistema partidista moderno, que contiene una ambigua relación entre el representante acotado en el grupo parlamentario, por un lado, y el partido político como segmento ubicuo de la sociedad, por el otro. Ésa es la razón por la cual, dice Carré de Malberg, los parlamentarios no son, en sentido estricto, representantes de sus electores, sino de la nación.

El partido político ahora está en todas partes de la sociedad y, al mismo tiempo, no lo está en razón de su oligarquización, es decir, de su configuración como *ente del Estado* y como *órgano del Estado* por medio del grupo parlamentario. Pero, incluso, hay que preguntarse si no el grupo parlamentario —en cuanto resultado de un proceso de selección de representantes por circunscripciones (de mayoría relativa o de repre-

MIGUEL GONZÁLEZ MADRID

sentación proporcional) para un periodo determinado— en realidad sólo formalmente reconfigura los intereses del partido y, por tanto, cuenta con un margen jurídicamente protegido (interno) para funcionar de manera autónoma. Así parece revelarlo una serie de experiencias en muchos países, pero está por constatarse puntualmente.

Evidentemente, todo eso tiene consecuencias en el proceso legislativo de decisión, desde la elaboración de la agenda legislativa hasta la forma como se logra la aprobación de una norma. La producción de normas está, así, afectada políticamente de origen. Esto ocurre, sobre todo, en el modelo americano de parlamento, como bien advierte Franceso Leoni (1972: 249), conforme al cual “el centro de gravedad se ha desplazado de las sesiones plenarias a las comisiones, donde la colaboración de los diputados con los expertos de los diversos departamentos de Estado se han convertido en praxis habitual”. Sin duda, detrás de las comisiones se encuentran los partidos o, más específicamente, las constelaciones de intereses que con frecuencia son trasladadas a un lugar visible gracias a la institución del *lobby* y al desempeño activo e individual de los “representantes”, los cuales trabajan cotidianamente por su reelección más que por encontrar un mejor posicionamiento de su partido. Los casos de representantes “independientes” (de origen o por circunstancias *ex post*) son más reveladores de ese trabajo alejado de los partidos.

La probabilidad de que los grupos parlamentarios sean simples filtros de intereses de los partidos —y concretamente de los grupos dirigentes de éstos— subsiste en el parlamento moderno. Sin embargo, debe considerárseles propiamente en su estatuto parlamentario como centros de gravitación política donde es posible determinar la orientación —no así, necesariamente, el desenlace— de la discusión pública. Hay la convicción de que, en última instancia, el modelo de discusión plenaria tiende a sobreponerse, principalmente por la promoción de posiciones de desacuerdo y cuando se detectan presuntas irregularidades del proceso legislativo centrado en el trabajo de comisiones. Se guarda la expectativa, por tanto, de que el máximo órgano de deliberación y decisión parlamentaria, que es el pleno, mantenga el espacio que le reserva la Constitución a prueba de las presiones oligárquicas, independientemente de su sentido ideológico y del caudal legitimador que probablemente las motive.

Esos puntos de desacuerdo —y aun de acuerdo negociado o de acuerdo forzado por las múltiples opciones de formación de coaliciones de mayoría— revelan, después de todo, que tanto la eficacia del poder como

la pretensión normativa de adecuar el funcionamiento empírico de la institución parlamentaria dependen todavía de los juegos de intereses de los grupos parlamentarios... y de los partidos.

Bibliografía

Abellán, Ángel Manuel

1996 “Notas sobre la evolución histórica del parlamento y de la representación política”, en *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, núm. 92, abril-junio, pp. 163-174, disponible en: <http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/3/REPNE_092_161.pdf>.

Alcántara Sáez, Manuel

2006 *Partidos políticos latinoamericanos. ¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización*, 2ª ed., México, Gernika.

Alcántara Sáez, Manuel, Mercedes García Montero y Francisco Sánchez López

2005 *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.

Alcoberro, Ramón

2009 Utilitarismo y marxismo, disponible en: <<http://www.alcoberro.info/pdf/utilitarisme14.pdf>>.

Aragón Reyes, Manuel

2002 *Constitución, democracia y control*, México, UNAM.

Aron, Raymond

1985 *Paz y guerra entre las naciones*, Madrid, Alianza Editorial.

Attinà, Fulvio

1995 “Partidos y grupos políticos y la Unión Europea”, en Xaime Rodríguez-Arana Muñoz, coord., *El proceso decisorio comunitario: negociación, adopción y evaluación de decisiones en la Unión Europea*, España, Universidad de Alcalá de Henares/ Servicio de Publicaciones, pp. 29-45.

Auzmendi del Solar, Montserrat

2006 “Influencia del modelo de grupo parlamentario en la función de control”, en Manuel Carrasco Durán, Francisco Javier Pé-

MIGUEL GONZÁLEZ MADRID

rez Royo, Joaquín Urías Martínez y Manuel José Terol Becerra, coords., *Derecho constitucional para el siglo XXI. Actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, España, Aranzadi, pp. 3225-3233, disponible en: <<http://congreso.us.es/cidc/Ponencias/estabilidad/MontserratAuzmendi.pdf>>.

Balaguer Callejón, María Luisa

2001 “La relación entre los grupos parlamentarios y los partidos políticos en el ordenamiento jurídico-constitucional español”, en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10 extraordinario, pp. 39-50, disponible en: <http://www.cortsvalencianes.es/descarga/anuario_pdf/anuario10.pdf>.

Beetham, David

2006 *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno. Una guía de buenas prácticas*, Suiza, Unión Interparlamentaria, disponible en: <http://www.ipu.org/pdf/publications/democracy_sp.pdf>.

Béjar Algazi, Luisa

2004 “La representación política en México: El papel de los partidos y los grupos parlamentarios en la LVIII Legislatura”, en Luisa Béjar Algazi y Gilda Waldman, *La representación parlamentaria en México*, México, Gernika-UNAM, pp. 47-76.

2007 “Las comisiones permanentes y los grupos parlamentarios en América Latina”, en Ricardo Espinoza Toledo y Jeffrey Weldon, coords., *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, Cámara de Diputados-UAM-Iztapalapa-Universidad de Colima-Miguel Ángel Porrúa, pp. 25-52.

Berlín Valenzuela, Francisco, coord.

1997 *Diccionario universal de términos parlamentarios*, México, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, disponible en: <<http://www.legistdf.gov.ar/tecnicalegislativa/BERLIN%20VALENZUELA%20-%20CAMPOSECO%20-%20Diccionario%20parlamentario.pdf>>.

Bobbio, Norberto

2007 *El futuro de la democracia*, México, FCE.

Cabada Huerta, Marineyla

2006 “La Ley Orgánica”, en *Marco normativo del Congreso mexicano*, México, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias/Cámara de Diputados, Serie roja: temas parlamentarios, pp. 15-22, disponible en: <<http://www3.diputados>>.

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS COMO CENTROS DE GRAVITACIÓN POLÍTICA

gob.mx/camara/content/download/212864/527225/file/MARCO_NORMATIVO.pdf.

Cámara de Diputados

2003 “Los grupos parlamentarios”, en *Expediente Parlamentario*, núm. 1, diciembre, pp.2-86, disponible en: <<http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/236171/651481/file/Expediente%20Parlamentario%201.pdf>>.

Cámara de los Lorens

2009 *Guía de asuntos parlamentarios*, Reino Unido, Cámara de los Lorens, disponible en: <<http://www.parliament.uk/documents/lords-information-office/hoflbgspanish.pdf>>.

Cano Bueso, Juan

2001 “Grupos parlamentarios y representación política”, en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*. núm. 10 extraordinario, pp. 51-65, disponible en: <http://www.cortsvalencianes.es/descarga/anuario_pdf/anuario10.pdf>.

Cárdenas Gracia, Jaime

2006 “Incompatibilidades parlamentarias y conflictos de interés”, ponencia presentada en la Primera Conferencia Internacional sobre Corrupción y Transparencia: debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad, ciudad de México, 23-25 de marzo, disponible en: <http://www.corrupcion.unam.mx/documentos/ponencias/C_JaimeCardenas.pdf>.

Carré de Malberg, Raymond

2001 *Teoría general del Estado*, 2ª ed., México, FCE.

Castells Arteché, José Manuel

1989 “Los grupos parlamentarios”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 9, núm. 27, septiembre-diciembre, pp. 281-287, disponible en: <http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/6/REDC_027_281.pdf>.

Cevasco Piedra, José

2001 “Trabajo parlamentario”, ponencia presentada en el ciclo de conferencias El trabajo parlamentario y las tecnologías de la información, organizado por la Mesa Directiva del Congreso de Perú, disponible en: <<http://www.politikaperu.org/articulos/doc.asp?id=94&pag=0>>.

MIGUEL GONZÁLEZ MADRID

Chofre Sirvent, José

2009 “El parlamento europeo y el déficit de partidos políticos: el protagonismo de los grupos políticos”, en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, año 6, número 11, enero-junio, disponible en: <<http://www.ugr.es/~redce/REDCE11/articulos/12JoseChofreSirvent.htm>>.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

1917, texto vigente, con último decreto de reforma publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de julio de 2010, disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>>.

Costa Bonino, Luis

1997 Las funciones políticas y sociales del parlamento. Marketing parlamentario, disponible en: <<http://www.costabonino.com/parlamento.pdf>>.

Crisafulli, Jorge Luciano

2002 Actores de veto, coaliciones y la estabilidad de políticas fiscales, disponible en: <<http://www.econlink.com.ar/trabajos/veto/veto.pdf>>.

De León Barbero, Julio César

2004 “Utilitarismo y liberalismo. Amistad, unión y ulterior divorcio”, en *Eleuteria*, núms. 1-4, disponible en: <<http://www.eleutheria.ufm.edu>>.

Díaz Gómez, Everardo Rodrigo

2006 “Desempeño legislativo y disciplina partidista en México: la Cámara de Diputados, 2000-2003”, en *Confines*, núms. 2-3, enero-mayo, pp. 45-64, disponible en: <<http://confines.mty.itesm.mx/articulos3/diaz.pdf>>.

Ebrahim, Alnoor y Steve Herz

2007 *Accountability in complex organizations: World Bank responses to civil society*, Harvard, Harvard Business School, working paper núm. 08-027, disponible en: <<http://www.hbs.edu/research/pdf/08-027.pdf>>.

Escobar, José Ignacio

1972 “Partidos políticos y grupos de presión”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 186, pp. 5-56, disponible en: <http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/2/REP_186_009.pdf>.

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS COMO CENTROS DE GRAVITACIÓN POLÍTICA

Freixes Sanjuán, Teresa y José Carlos Remotti Carbonell

1992 “Los valores y principios en la interpretación constitucional”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 12, núm. 35, mayo-agosto, pp. 97-109, disponible en: <http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/6/REDC_035_097.pdf>.

Fuchs, Ruth y Mirjam Hägele

2002 *El bicameralismo en las constituciones de América Latina*, Hamburgo, Institut für Iberoamerika-Kunde, documento de trabajo núm. 7, disponible en: <http://kms1.isn.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/113409/ipublicationdocument_singledocument/d0d26c74-53ad-4289-9dcc-8f0c897ddd8a/es/arbeitspapiere7s.pdf>.

García Guerrero, José Luis

1996 *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*, Madrid, Congreso de los Diputados/Servicio de Publicaciones.

García Montero, Mercedes y Francisco Sánchez López

2002 *Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials/Universidad Autónoma de Barcelona, colección Working papers núm. 212, disponible en: <<http://americo.usal.es/oir/legislalina/papers/ICPS212.pdf>>.

Gerván, Mariano

2005 Fortalecimiento, modernización y gobernabilidad de los cuerpos legislativos: el caso de la legislatura de la ciudad de Buenos Aires, disponible en: <http://www.salvador.edu.ar/vrid/iiefgs/tr_fortalecim_cuerpos_legis.pdf>.

Gil Pujol, Xavier

1991 *Las claves del absolutismo y el parlamentarismo, 1603-1715*, Barcelona, Planeta, Col. Las claves de la historia.

Granados Calero, Francisco

2001 “Los grupos parlamentarios y su efecto expansivo en el funcionamiento de las cámaras”, en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10 extraordinario, pp. 83-99, disponible en: <http://www.cortsvalencianes.es/download/anuario_pdf/anuario10.pdf>.

MIGUEL GONZÁLEZ MADRID

Gudiño Pelayo, José de Jesús

2005 Las razones de mi voto IV: el veto presidencial en el presupuesto de egresos de la federación (Controversia constitucional 109/2004), disponible en: <<http://www2.scjn.gob.mx/ministrogudiño/documents/articulos/rvotoIV.pdf>>.

Gutiérrez, Gilberto

1990 “La estructura consecuencialista del utilitarismo”, en *Revista de Filosofía*, tercera época, vol. III, núm. 3, pp. 141-174, disponible en: <<http://revistas.ucm.es/fsl/00348244/articulos/RESF9090120141A.PDF>>.

Hernández Marín, Rafael Luis

2000 “El proceso de creación del derecho”, en *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 23, pp. 449-463, disponible en: <http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/12383873132368273109213/Doxa23_18.pdf>.

Hernández Reyes, Angélica

2006 “Grupos parlamentarios”, en *Organización interna del Congreso*, México, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias/Cámara de Diputados, Serie roja: temas parlamentarios, pp. 13-22, disponible en: <<http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/236468/652987/file/ORGANIZACION%>>>.

Huerta, Carla

1996 “SobrelademocraciaenelPoderLegislativo”, en *Isonomía*, núm. 4, pp. 165-171, disponible en: <<http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/mcp/01474063322636384254480/isonomia04/iso14.pdf>>.

Kelsen, Hans

2005 *Esencia y valor de la democracia. Forma del Estado y la filosofía*, México, Ediciones Coyoacán.

Leoni, Francesco

1972 “Partidos políticos y grupos parlamentarios en Italia”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 186, pp. 243-251, disponible en: <http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/2/REP_186_247.pdf>.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

1999 texto vigente, con último decreto de reforma publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de marzo de 2009, disponi-

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS COMO CENTROS DE GRAVITACIÓN POLÍTICA

ble en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168.pdf>>.

Liebert, Ulrike

1989 *The centrality of parliament in the consolidation of democracy: a theoretical exploration*, Barcelona, Universidad de Barcelona, Col. Working paper núm. 7, disponible en: <<http://www.recercat.net/bitstream/2072/1477/1/ICPS7.pdf>>.

Lorenzana Gómez, Cuauhtémoc

2006 “El Reglamento para el Gobierno Interior”, en *Marco normativo del Congreso mexicano*, México, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias/Cámara de Diputados, Serie roja: temas parlamentarios, pp. 23-35, disponible en: <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/212864/527225/file/MARCO_NORMATIVO.pdf>.

Martín Mateo, Ramón

2001 “La intervención de los grupos de interés en la gestación de las leyes”, en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10 extraordinario, pp. 141-160, disponible en: <http://www.cortsvalencianes.es/descarga/anuario_pdf/anuario10.pdf>.

Martínez Sospedra, Manuel

2001 “La jaula de hierro: la posición del parlamentario en el grupo”, en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10 extraordinario, pp. 161-188, disponible en: <http://www.cortsvalencianes.es/descarga/anuario_pdf/anuario10.pdf>.

Massari, Oreste

1997 “Naturaleza y rol de las oposiciones político-parlamentarias”, en Gianfranco Pasquino, ed., *La oposición en las democracias contemporáneas*, Buenos Aires, Eudeba, Col. Temas de ciencia política, pp. 71-137.

Matthiasdottir, Ua

2006 “El parlamento islandés: el más antiguo del mundo”, en *Clío. Revista de Historia*, núm. 55, pp. 14-15.

Meny, Yves

1986 “El proceso legislativo en Francia”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 6, núm. 16, enero-abril, pp. 115-177, disponible en: <http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/6/REDC_016_129.pdf>.

MIGUEL GONZÁLEZ MADRID

Mirón Ortega, Manuel Antonio

2001 “Subvenciones y contabilidad de los grupos parlamentarios”, en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario* núm. 10 extraordinario, pp. 189-203, disponible en: <http://www.cortsvalecianas.es/descarga/anuario_pdf/anuario10.pdf>.

Morales Arroyo, José María

2001 “La realidad y la ficción en las normas sobre la constitución de los grupos parlamentarios”, en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10 extraordinario, pp. 205-230, disponible en: <http://www.cortsvalecianas.es/descarga/anuario_pdf/anuario10.pdf>.

Morineau, Marta

2001 “Iniciativa y formación de las leyes”, en *Cuestiones Constitucionales*, núm. 5, julio-diciembre, pp. 277-304, disponible en: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/cconst/cont/5/cl/cl10.pdf>>.

Nogueira Alcalá, Humberto

2006 “Los límites del poder constituyente y el control de constitucionalidad de las reformas constitucionales en Chile”, en *Estudios Constitucionales*, año 4, núm. 2, pp. 435-455, disponible en: <http://www.cecoch.cl/htm/revista/docs/estudiosconst/4n_2_2006/18.pdf>.

Nolte, Detlef

2002, *Funciones y funcionamiento de los senados en los sistemas bicamerales de América Latina: un enfoque comparado*, Hamburgo, Institut für Iberoamerika-Kunde, documento de trabajo núm. 4, disponible en: <<http://www1.uni-hamburg.de/IIK/arbeitspapiere/arbeitspapiereIIK4.pdf>>.

Pajala, Antti, Aleks Jakulin y Wray Buntine

2009 Parliamentary group and individual voting behaviour in the Finnish parliament in year 2003: a group cohesion and voting similarity analysis, disponible en: <http://vanha.soc.utu.fi/valtio-oppi/mopi/misc/pajala_jakulin_buntine_vers_1.pdf>.

Pedroza de la Llave, Susana Thalía

1997 *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, México, UNAM.

Pérez-Serrano Jáuregui, Nicolás

1989 *Los grupos parlamentarios*, Madrid, Tecnos.

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS COMO CENTROS DE GRAVITACIÓN POLÍTICA

2001 “Grupos parlamentarios: pronunciamientos recientes (jurisprudenciales y políticos) al respecto”, en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10 extraordinario, pp. 231-270, disponible en: <http://www.cortsvalecianas.es/descarga/anuario_pdf/anuario10.pdf>.

Pietrzyk-Reeves, Dorota

2006 “Corruption and democratization: a civic republican view”, en *Acta Política*, vol. 41, núm. 4, pp. 370-388.

PNUD

2003 *Desarrollo parlamentario. Nota de política*, s.l., Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo disponible en: <<http://odh.pnud.org.do/sites/odh.onu.org.do/files/Parlamentary20Practise20Guide20Note20Span.pdf>>.

Prats i Catalá, Joan

1996 “Por unos parlamentos al servicio de la democracia, la eficiencia económica y la equidad social”, en *Reforma y Democracia*, núm. 6, pp. 69-106, disponible en: <<http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/006-julio-1996/0027500.pdf>>.

Puente, Khemvirg

2008 “Relaciones intercamerales y obstruccionismo en legislaturas bicamerales. El caso de México (1994-2006)”, ponencia preparada para el Segundo Congreso Internacional de la Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, A. C., Puebla, México, 24-26 de septiembre, disponible en: <<http://estudiosparlamentarios.org/ponencias/KhemvirgPuente.pdf>>.

Queensland Parliament

2007 *Parliamentary accountability and ministerial responsibility: what's working and what's not*, Brisbane, Australia, disponible en: <<http://www.parliament.qld.gov.au/aspg/documents/20070421.pdf>>.

Ramírez Marín, Juan

2006 “El marco normativo del Congreso mexicano”, en *Marco normativo del Congreso mexicano*, México, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias/Cámara de Diputados, Serie roja: temas parlamentarios, pp. 5-13, disponible en: <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/212864/527225/file/MARCO_NORMATIVO.pdf>.

MIGUEL GONZÁLEZ MADRID

Ramírez Millán, Jesús

2001 “Los grupos parlamentarios en el Senado. Una omisión constitucional”, en Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez Rivas, coords., *Democracia y gobernabilidad. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, t. II, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina jurídica núm. 63. pp. 269-288, disponible en: <<http://www.bibliojuridica.org/libros/1/93/15.pdf>>.

Reglamento del Senado de la República

2010 Expedido por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de junio, en vigor a partir del 1 de septiembre de 2010.

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

1934 Texto vigente, con último decreto de reforma publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de junio de 2010, disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/219.pdf>>.

Reniu Vilamala, Josep Maria

2001 Las teorías de las coaliciones políticas revisadas: la formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996, disponible en: <<http://www.tesisenxarxa.net/TDX-1218101-140154/>>.

Reynoso Laureano, Mauricio

2006 “Congreso General”, en *Organización interna del Congreso*, México, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias/Cámara de Diputados, Serie roja: temas parlamentarios, 2006, pp. 5-12, disponible en: <<http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/236468/652987/file/ORGANIZACION%>>>.

Robles Egea, Antonio

1999 “Coaliciones política y sistema democrático”, en *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, núm. 105, julio-septiembre, pp. 279-294, disponible en: <http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/3/REPNE_105_280.pdf>.

Rodríguez, Reyes

2000 “El proceso de producción legislativa. Un procedimiento de diseño institucional”, en *Isonomía*, núm. 13, octubre, pp. 191-204, disponible en: <<http://www.cervantesvirtual>

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS COMO CENTROS DE GRAVITACIÓN POLÍTICA

com/servlet/SirveObras/01474064433736395354480/isonomia13/isonomia13_11.pdf>.

Saiz Arnaiz, Alejandro

1989 *Los grupos parlamentarios*, Madrid, Congreso de los Diputados/Servicio de Publicaciones.

Sánchez de Dios, Manuel

1995 “La esencia del régimen: el control parlamentario del gobierno”, en *Política y Sociedad*, núm. 20, pp. 35-52, disponible en: <<http://revistas.ucm.es/cps/11308001/articulos/POSO9595330035A.PDF>>.

Sánchez Navarro, Ángel J.

2006 “Representación nacional y grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados”, en *Cuadernos de Pensamiento Político*, núm. 12, octubre-diciembre, pp. 93-114, disponible en: <http://www.fundacionfaes.org/document_file/filename/450/00065-05_-_representacion_y_grupos_parlamentarios.pdf>.

Sánchez, Francisco, Detlef Nolte y Mariana Llanos

2005 *Bicameralismo, Senado y senadores en el Cono Sur latinoamericano*, Barcelona, Parlamento de Cataluña-Instituto de Ciencias Política y Sociales/Universidad Autónoma de Barcelona, disponible en: <<http://www.parlament.cat/activitat/catalog/TP19In.pdf>>.

Sánchez-Beato Lacasa, Fernando

2004 “El parlamento en las constituciones de Europa occidental”, tesis doctoral, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, disponible en: <<http://www.ucm.es/BUCM/tesis/cps/ucm-t28477.pdf>>.

Sanhueza Carvajal, Raúl Andrés

2003 “El realismo político: ¿un denostado desconocido?”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núms. 10-11, pp. 401-421.

Santamaría Ossorio, Julián

1994 “El papel del parlamento durante la consolidación de la democracia y después”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 84, abril-junio, pp. 9-26.

Santaolalla López, Fernando

1996 “Principio de legalidad y disciplina parlamentaria”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 16, núm. 47, mayo-

MIGUEL GONZÁLEZ MADRID

- agosto, pp. 293-308, disponible en: <http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/6/REDC_047_293.pdf>.
- 2003 “Parlamento y persecución del delito. Comentario sobre los incidentes producidos en el Parlamento vasco por la suspensión de un grupo parlamentario por un auto judicial. Nota de urgencia sobre la disolución del mismo grupo en aplicación de la Ley de partidos políticos”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 23, núm. 68, mayo-agosto, pp. 207-248, disponible en: <<http://revistas.cepc.es/revistas.aspx?IDR=6&IDN=370&IDA=25672>>.
- Sanz Pérez, Ángel L.
- 2001 “La naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios. Una aproximación al proceso de juridificación de los grupos parlamentarios”, en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10 extraordinario, pp. 331-368, disponible en: <http://www.corts-valencianes.es/descarga/anuario_pdf/anuario10.pdf>.
- Schiavon, Jorge A.
- 2004 “Bicameralismo, configuración institucional y partidaria en América Latina: un modelo de puntos y jugadores con veto para explicar la provisión de políticas públicas”, en *Foro Internacional*, vol. XLIV, núm. 1 (175), pp. 126-149, disponible en: <http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/SA74X2DR4XFQKGMJYGFJKLK2GD4QL2.pdf>.
- Schmitt, Carl
- 1990 *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos.
- Seleme, Hugo Omar
- 2004 “¿Puede el utilitarismo ser deontológico? Una respuesta a Kymlicka”, en *Crítica, Revista Hispanoamericana de Filosofía*, vol. 36, núm. 107, agosto, pp. 39-66, disponible en: <http://critica.filosoficas.unam.mx/pdf/C107/C107_seleme.pdf>.
- Sieyès, Emmanuel J.
- 1989 *¿Qué es el Tercer Estado?*, México, UNAM, Col. Nuestros clásicos núm. 40.
- Solozábal Echavarría, J.
- 1985 “Sobre la constitucionalización de los partidos políticos en el derecho constitucional y en el ordenamiento español”, en *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, núm. 45, mayo-

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS COMO CENTROS DE GRAVITACIÓN POLÍTICA

junio, pp. 155-164, disponible en: <http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/3/REPNE_045_155.pdf>.

Suprema Corte de Justicia de la Nación

2006 *Libro blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la justicia en México*, México, SCJN, disponible en: <<http://www.scjn.gob.mx/RecJur/ReformaJudicial/LibroBlancoReformaJudicial/Paginas/TextoLibroBlanco.aspx>>.

Valadés, Diego y Rodrigo Gutiérrez Rivas, coords.

2001 *Democracia y gobernabilidad, Memoria del IV Congreso de Derecho Constitucional*, t. 2, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, disponible en: <<http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=93>>.

Yeager, Leland

2006 “Bases rivales del liberalismo clásico”, en *Revista Libertas*, vol. XIII, núm. 44, mayo, pp. 463-483, disponible en: <http://www.eseade.edu.ar/servicios/Libertas/2_11_yeager.pdf>.

Artículo recibido el 9 noviembre de 2009
y aceptado el 27 agosto de 2010