

PARTIDOS POLÍTICOS Y GRUPOS PARLAMENTARIOS EN MÉXICO

Gonzalo Santiago Campos

SUMARIO:

I. Introducción.

II. Partidos políticos: origen y desarrollo.

III. Grupos parlamentarios: origen e incorporación al sistema jurídico-político mexicano.

IV. Relación entre partidos políticos y grupos parlamentarios: dependencia o autonomía.

A. Senado de la República.

B. Grupo parlamentario sin partido político.

V. Colofón.

VI. Bibliografía.

I. Introducción

Las democracias modernas están ligadas a dos figuras, sin las cuales no podrían ser entendidas en nuestros tiempos: los partidos políticos y los grupos parlamentarios. Esta relación está fincada a través de la representatividad política, ya que quienes se presentan a las elecciones como candidatos a ocupar un lugar en el Poder Legislativo adquieren un doble compromiso: con los partidos políticos y con los electores; en consecuencia, es indudable la incidencia que pueden tener los institutos políticos en la relación representativa entre legisladores y votantes, pero tomando en cuenta la legislación vigente en México, puede presentarse la autonomía entre los grupos parlamentarios y los partidos políticos a los que pertenecen los diputados o senadores federales.

El objetivo del presente trabajo es precisamente revisar esa relación, partiendo de estudiar el origen y desarrollo de ambas instituciones: partidos políticos y grupos parlamentarios; hecho lo anterior, examino el vínculo que tienen en México, en particular desde dos casos: el cambio de coordinador del Grupo Parlamentario del PRD en el Senado de la República y la integración del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social pese a que el instituto político perdió su registro como partido político nacional. Al final elaboro unas reflexiones que buscan fungir como colofón de la investigación.



II. Partidos políticos: origen y desarrollo

Un elemento esencial para entender el origen y desarrollo de los partidos políticos es la representación política, pues a partir de ella irán adquiriendo relevancia los partidos hasta llegar a ser un factor determinante en las democracias del siglo XX. En un sentido amplio la representación se concibe como la “acción y efecto de representar”,¹ sentido que se mantiene al definir representación política, ya que ésta es entendida como la “representación que ejercen los elegidos en votaciones democráticas que no está sometida a mandato imperativo”.²

La ciencia política considera dos aspectos al definir la representación política: primero, “la actuación en nombre de otro en defensa de sus intereses”;³ segundo, esa actuación –como parte de la democracia– es “el resultado del proceso mediante el cual una comunidad ha seleccionado y ha elegido a alguno o algunos de sus miembros para que se hagan cargo, defiendan, argumenten, los temas y los intereses que son comunes. Así, la comunidad lo hace su representante y lo coloca en un órgano de discusión y decisión del gobierno”.⁴

El origen de la noción de representación política se encuentra en los gobiernos monárquicos y aristocráticos del alto medioevo, en donde se establecieron las primeras asambleas que representaban –sobre todo– los intereses de los nobles; así pues, “origina-

1 Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, edición del tricentenario, 2017, [en línea], Disponible en Internet: <http://dle.rae.es/?id=W4VMjJb>

2 *Idem*.

3 Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario electoral*, 3ª ed., Costa Rica/México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-CAPEL, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017, t. II, p. 958.

4 *Idem*.

Partidos políticos y grupos parlamentarios en México

Marzo 2019

157

riamente, las cortes, los consejos reales, los estados generales, resultaban ser órganos representativos ‘orgánicos’, es decir, estamentales, reflejo de la sociedad feudal: una parte representaba a la nobleza, a la iglesia, a los poseedores de la tierra, y otra a los artesanos y mercaderes”.⁵

Las transformaciones económicas y sociales de los siglos XVII y XVIII trajeron consigo un vuelco en el concepto de la representación política, en particular porque ésta sirvió de apoyo a la naciente democracia moderna, pues “le dio los instrumentos para ampliarse, arraigarse y poder sobrevivir”.⁶ Con ello, en la democracia representativa las decisiones gubernamentales estarían en un grupo de personas que sabrían reconocer y representar los intereses de la nación, dejando en un plano secundario los intereses de grupo o particulares.

De esta forma, la representación como principio legitimador del gobierno democrático se sustenta en cinco argumentos centrales:

1. *La necesidad de designar representantes que sustituyan al pueblo y que sean mejores que aquél.*
2. *La necesidad de atender al bien general y no a intereses particulares.*
3. *La necesidad de la deliberación racional entre argumentos para que triunfe el mejor de entre ellos.*
4. *La consecuente neutralización de las pasiones.*
5. *La libertad de los mandatos.*⁷

Sin embargo, aunque se han delineado los elementos esenciales de la representación política a partir del gobierno caracterizado como democrático, no existe uniformidad en cuanto a la definición de la misma; como consecuencia, se han identificado –siguiendo

⁵ *Ibidem*, p. 959.

⁶ *Ibidem*, p. 960.

⁷ D'Alessandro, Martín, “Los partidos políticos y la representación democrática. La evolución de su desarrollo teórico”, [en línea], p. 4, Disponible en: <https://www.ancmip.org.ar/user/files/01DAlessandro.pdf>



a Hanna Pitkin— al menos cinco concepciones diferentes de representación política:

1. *Representación equiparada a autorización.* Concebida de esta forma, nos indica que el representante es alguien que ha sido autorizado a actuar y hace recaer sobre el representado las consecuencias de sus acciones.
2. *Representación identificada con sometimiento a una rendición de cuentas (accountability).* Desde esta perspectiva, el representante es aquel que debe responder por su actuación ante su representado.
3. *Representación descriptiva.* La representación se identifica con la existencia de cierta correspondencia entre representante y representado, que compartirían determinadas características o cualidades.
4. *Representación simbólica.* Se basa en una identificación emocional entre el representante y el representado, que en política se equipara a liderazgo efectivo.
5. *Representación sustantiva.* Enfatiza la necesidad de analizar el contenido sustantivo de la actividad de representar, que aparece definida como actuar en beneficio de otro o teniendo en cuenta sus intereses.⁸

De esta manera, en las diversas formas como es entendida la representación política se implanta una relación, de diferente grado, entre representante y representado, misma que con el surgimiento y desarrollo de la democracia moderna le da entrada a un nuevo participante, esto es, los partidos políticos. Así, a partir del siglo XIX comienza a gestarse un “vínculo directo entre partidos políticos y representación democrática, porque a través de los partidos políticos se materializa el proceso [por medio] del cual se da la institucionalización de la representación”.⁹

8 García Guitián, Elena, “Crisis de la representación política: las exigencias de la política de la presencia”, *Revista de Estudios Políticos*, Nueva Época, núm. 111, enero-marzo de 2001, pp. 215-216.

9 Estrada Rodríguez, José Luis, “La crisis de los partidos políticos como intermediarios de la representación: un obstáculo para la calidad de la democracia”, *Explanans*, Vol. 1, Núm. 1, enero-junio de 2012, p. 41.

Partidos políticos y grupos parlamentarios en México

Marzo 2019

159

De esta forma, “tal como lo documenta de modo abundante la historia, el universo de los partidos se superpone con el de la democracia: allí donde esta ha florecido, allí han prosperado los partidos”.¹⁰

En ese sentido, los partidos políticos son un fenómeno contemporáneo ajeno o diferente a los clubes, logias o grupos imperantes durante el siglo XVIII, pues en oposición a las anteriores organizaciones, los nacientes partidos se caracterizaron por:

- i. *Ser una organización permanente no sujeta a la muerte del fundador.*
- ii. *Ser una estructura que conecta unidades nacionales y locales.*
- iii. *Tener una determinación de ejercer el poder.*
- iv. *Tener la voluntad de mantener el poder mediante el apoyo de militantes y electores.*¹¹

Respecto al origen de los partidos políticos, existen diversas teorías, aunque solo he de limitarme a la denominada teoría institucional, en la cual se afirma que el origen y desarrollo de los partidos políticos se encuentra en la “creación de grupos parlamentarios, en primer lugar; en segundo lugar, aparición de comités electorales; y, finalmente, establecimiento de una relación permanente entre estos dos elementos”.¹² En consecuencia, el origen de los partidos políticos estuvo condicionado a los procesos de formación de los Estados modernos llevados a cabo en Europa y América del norte durante los siglos XVIII y XIX. Así, será el Estado liberal la cuna de los partidos políticos, pero en su nacimiento eran sólo asociaciones de carácter local, carentes de reconocimiento y regulación jurídica, por medio de las cuales eran impulsados candidatos al parlamento, o bien, sectores burgueses que buscaban la ampliación del sufragio.

¹⁰ Losada, Rodrigo, “Los partidos y la representación política en proceso de cambio”, *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, vol. 12, núm. 23, julio-diciembre de 2012, p. 99.

¹¹ LaPalombara, Joseph y Myron Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development*, citado por Martínez González, Víctor Hugo, “Partidos políticos: un ejercicio de clasificación teórica”, *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 33, enero-junio de 2009, p. 45.

¹² Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, pp. 20-21.



Son diversos los conceptos relativos a los partidos políticos, pero en esta ocasión sólo he de limitarme al sentido más amplio, a través del cual se les considera como intermediarios e interlocutores entre la sociedad civil y el Estado, pese a que por su naturaleza en muchas ocasiones han estado en el centro de la discusión sobre todo porque su función es un tanto ambigua, pues es “un intermediario que selecciona quiénes pueden ser candidatos: [resultando] solamente los miembros del partido. Un intermediario que desconecta a los elegidos de sus electores: los elegidos sienten que a quienes deben rendir cuentas por su desempeño es a los dirigentes del partido, en tanto que los electores quedan reducidos al papel de observadores y sumisos votantes”.¹³

Son intermediarios y permiten la socialización política representando intereses nacionales y particulares, median entre ambos tipos de interés para que no haya un domino absoluto de alguno de ellos; en su origen los partidos agrupaban un número restringido de personas y realizaban actividades casi exclusivamente durante los procesos electorales. Entonces, los partidos tenían una vida o permanencia provisional, faltos de programa político y sin disciplina u organización de carácter permanente. Durante los últimos años del siglo XIX y los primeros del XX fueron tierra fértil para la aparición del partido de masas, mismo que se caracteriza por poseer un

[...] gran número de militantes de los que obtendría casi la totalidad de su financiamiento. Ese lazo ampararía una mecánica articulada entre líderes y bases, cuyo funcionamiento fue dependiente de un órgano extraparlamentario creado para velar por la cohesión. Fuertemente disciplinados, estos partidos ofrecerían a sus miembros una prominente integración social. Catapultados además por conflictos de clase, serían ideológicos, programáticos y capaces de cumplir una notable tarea de representación. Sus estructuras, localmente fincadas y enlazadas, asegurarían el contacto entre masas y líderes. Diri-

¹³ Losada, Rodrigo, *op. cit.*, pp. 102-103.

Partidos políticos y grupos parlamentarios en México

Marzo 2019

161

gida a sectores electorales predefinidos y bien limitados, esa función favorecería la movilización de determinado grupo social. Debido a ese rol, funcionarían como canales mediante los que los grupos sociales participarían en la política formulando demandas al Estado.¹⁴

De manera semejante a lo que sucede con el concepto de partido político, no existe una clasificación única; al respecto Duverger piensa que los tipos de sistemas de partidos determinan el sistema político, por tal razón los clasifica en: sistemas de partido único, bipartidistas y multipartidistas.

Por su parte, LaPalombara y Weiner los catalogan como competitivos y no competitivos; los primeros se subdividen en cuatro tipos: alternante ideológico, alternante pragmático, hegemónico ideológico y hegemónico pragmático; en tanto que, los no competitivos son subdivididos en: unipartidista autoritario, unipartidista pluralista y unipartidista totalitario. Un tercer autor es Sartori, quien elabora la siguiente categorización de sistema de partidos: único, hegemónico, predominante, bipartidismo, pluralismo moderado, pluralismo polarizado y atomización.¹⁵

En cuanto a la regulación jurídica de los partidos políticos, en su origen no tenían ningún tipo de estatuto jurídico, pues aparecen como un fenómeno social al cual poco a poco se le fue poniendo atención desde diferentes disciplinas del conocimiento, como la ciencia política o el derecho. En general, el desarrollo normativo de los partidos políticos ha sido la siguiente:

- *Una fase de oposición, propia del Estado liberal surgido de la Revolución Francesa, en la que se condena totalmente a los partidos, tal como en la famosa Ley Chapelier de 1791, que rechazaba todo tipo de asociacionismo.*

14 Martínez González, Víctor Hugo, *op. cit.*, p. 47.

15 Véase Cárdenas Gracia, Jaime, *Partidos políticos y democracia*, IFE, 1996, [en línea]. Disponible en Internet: https://portalinterior.ine.mx/documentos/DECEYEC/partidos_politicos_y_democracia.htm#1



- *Casi durante todo el siglo XIX predomina una actitud de desconocimiento e indiferencia jurídica hacia los partidos, pues a pesar de que se admite su existencia sociológica, se niega cualquier regulación, seguramente por el influjo de la separación entre el Estado y la sociedad civil.*
- *Una tercera etapa corresponde a finales del siglo XIX y principios del XX; aquí, los partidos son reconocidos jurídicamente en las leyes electorales y en los reglamentos de las cámaras.*
- *La última etapa es posterior a la Segunda Guerra Mundial y refleja el movimiento a favor de su constitucionalización y, en algunos casos, su regulación jurídica exhaustiva.¹⁶*

En México los primeros partidos políticos surgen en la década de los ochenta del siglo XIX -Partido Radical de Tabasco y Partido Republicano Progresista-, aunque se popularizaron a comienzos del siglo XX, sobre todo los de corte liberal como el Partido Liberal Constitucionalista y el Partido Liberal Mexicano; a estos dos le siguieron un número amplio, los cuales izaban distintas banderas, pero todas ellas de corte democrático, entre ellos destaca el propio Partido Democrático, el Partido Antirreeleccionista y el Partido Nacional Independiente. A estos le han sucedido un número amplio de partidos, de muy diversas ideologías y la gran mayoría con una vida efímera durante gran parte del siglo XX, salvo en el caso del Partido Nacional Revolucionario (actualmente PRI) fundado en 1928 y el Partido Acción Nacional (PAN) constituido en 1939.

También es a inicios del siglo XX cuando se les reglamenta en la legislación nacional; de tal forma, el artículo 117 de la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911 dispuso que los partidos políticos tendrían en las operaciones electorales la intervención que le señale la ley, siempre que reuniera una serie de requisitos, entre ellos: haber sido fundados por una asamblea constitutiva, que la asam-

¹⁶ *Idem.*

Partidos políticos y grupos parlamentarios en México

Marzo 2019

163

blea haya designado una junta directiva, que la asamblea haya aprobado un programa político y de gobierno, nombrar representantes en los diversos colegios municipales y distritos electorales en las elecciones donde quisieran participar.

Sin embargo, será hasta la Ley Electoral Federal del 4 de diciembre de 1951 cuando se les reconozca como asociaciones constituidas por ciudadanos mexicanos para fines electorales y de orientación política; además de ser considerados como auxiliares de los organismos electorales, con quienes compartían la responsabilidad en el cumplimiento de los preceptos constitucionales en materia electoral.

Ahora bien, en los últimos años del siglo pasado, y como consecuencia de las reformas político-electorales de los años setenta y ochenta, fueron creados un número amplio de partidos (Partido de la Revolución Democrática, Partido Verde Ecologista de México, Partido de los Trabajadores, Partido Convergencia) con lo cual el pluripartidismo tomo arraigo en México, convirtiéndose en un Estado de partidos, concepto “de origen alemán, y obedece a la preocupación de algunos autores germanos por la crisis parlamentaria y por la dependencia del diputado respecto de su partido mediante el llamado mandato imperativo, que exigía del representante popular -como aún sucede en muchos países- una fuerte disciplina a las decisiones tomadas en la cúpula del partido”.¹⁷

¹⁷ *Idem.*



III. Grupos parlamentarios: origen e incorporación al sistema jurídico-político mexicano

Los grupos parlamentarios, a semejanza de los partidos políticos, encuentran su origen y desarrollo tanto en el parlamentarismo europeo como en el Estado moderno; sin embargo, aquellos aparecen primero en el escenario político-parlamentario, pues a través de su génesis es plantada la semilla que germinara en los partidos políticos, intermediarios entre la sociedad-parlamentarios y el Estado.¹⁸ En ese sentido, entre ambos existe una relación estrecha, de ahí que se considere que los grupos parlamentarios son, en un principio,

[...] la expresión de los exponentes de parlamentarios de los partidos y no entre personas y que, por consiguiente, la expresión de la voluntad popular son más los partidos que los individuos comprendidos en sus listas. Consecuencia de ello es que los grupos parlamentarios sean, a la vez, componentes orgánicos del Parlamento y subunidades de la organización de los partidos, dicho de otro modo, constituyen una penetración de la organización del partido en la estructura del Parlamento.¹⁹

Entonces, para ubicar el nacimiento de los grupos parlamentarios tendríamos que indagar en el origen del parlamentarismo, esto es, la Inglaterra de los siglos XVII y XVIII, pero eso nos aleja del objetivo del presente trabajo, en consecuencia, deberé limitar este aspecto a solo el concepto de grupo parlamentario. Así, una noción que se adecua a la época actual es la que los concibe como el

¹⁸ Véase Duverger, Maurice, *op. cit.*, pp. 16 y ss.

¹⁹ García Pelayo, Manuel, *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1986, p. 93 y 94.

Partidos políticos y grupos parlamentarios en México

Marzo 2019

165

“conjunto de parlamentarios (diputados o senadores) vinculados políticamente, que ejercen influencia en la Asamblea, Parlamento o Congreso”.²⁰

Bajo esta concepción, se afirma que los Grupos Parlamentarios se han convertido en

*[...] los ejes sobre los que gira la vida política de las Asambleas Legislativas de nuestra época. [...] De esta forma, los verdaderos protagonistas del parlamentarismo de nuestro tiempo son estas fuerzas políticas organizadas. Los partidos políticos y su trasunto parlamentario, los así llamados Grupos políticos o Grupos parlamentarios, constituyen los determinantes reales de las decisiones y funcionamiento del poder legislativo del Estado.*²¹

En este sentido, en las modernas asambleas los grupos parlamentarios asumen las más importantes funciones, entre las cuales destacan: a) la participación en la designación de los miembros que han de componer las comisiones del órgano u órgano legislativos; b) la participación en la designación y composición de los órganos de gobierno y representación de las cámaras; c) la coordinación de las actividades de los parlamentarios.

Respecto a la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios, existe diversas posturas con relación a ello, mismas que son las siguientes:

- *La primera los considera como órganos de las cámaras, aunque si bien es cierto que su campo de acción es al interior de éstas, las acciones que realizan nunca son en nombre y representación de las mismas; aunado a ello, su regulación y administración corren a cargo del propio grupo parlamentario, por lo que no se rigen bajo la normatividad general de las cámaras.*

²⁰ Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), *Diccionario Universal del Términos Parlamentarios*, 2ª ed., México, Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, 1998, p. 460.

²¹ Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa-Calpe, 1990, p. 139.



- *La segunda los establece como órganos de partido, regulando su funcionamiento por los estatutos de los propios partidos políticos, aunque esa regulación es irrelevante para la normatividad vigente tanto en la Constitución como en el Reglamento o legislación de la Asamblea.*
- *La tercera postura combina las dos anteriores, es decir, señala que los grupos parlamentarios son a la vez órganos de las cámaras y órganos de los partidos.*
- *Una última posición reconoce a los grupos parlamentarios como asociaciones privadas que ejercen una función pública, aunque en diversos países no se les otorga la consideración de asociación con personalidad jurídica, pues los únicos que ostentan personalidad son los partidos políticos, sobre todo porque los grupos parlamentarios carecen de existencia indefinida, ya que al fin de cada legislatura, ellos también fenecen.²²*

Con independencia de su naturaleza jurídica, como regla general los grupos parlamentarios se integran por legisladores de un mismo partido político, esa es la forma que reconocerá la primera Ley Orgánica -1979- en nuestro país (artículo 38); otra forma -menos común- considera la posibilidad de grupos parlamentarios multipartidistas (o multipartidos), pese a ser una excepción su integración se da en algunos parlamentos; por último, existe la posibilidad de formar grupos parlamentarios sin partido político, supuesto que puede presentarse cuando al comenzar la legislatura y conformado el grupo parlamentario se lleve a cabo la disolución de un partido político.²³

En México ningún reglamento histórico de las Cámaras del H. Congreso de la Unión concibió la figura del grupo parlamentario, siendo hasta el año de 1979 -con la expedición de la primera Ley

²² *Ibidem*, pp. 140-142.

²³ Véase Cámara de Diputados-Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, *Los Grupos Parlamentarios*, México, Cámara de Diputados, 2003, p. 12.

Partidos políticos y grupos parlamentarios en México

Marzo 2019

167

Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos-²⁴ cuando se incorpora al Poder Legislativo Federal a los grupos parlamentarios, definiéndolos en el artículo 38 como “las formas de organización que podrán adoptar los diputados con igual afiliación de partido para realizar tareas específicas en la Cámara”.

En esta legislación su regulación fue bastante incipiente, pues además de su función, la cual consistía (artículo 39) en coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo y facilitar la participación de los diputados en las tareas camerales, así como contribuir, orientar y estimular la formación de criterios comunes en las discusiones y deliberaciones en que participan sus integrantes, señaló que para su integración se requerían cuando menos cinco diputados de la misma afiliación de partido, los cuáles sólo podrían constituir un mismo grupo parlamentario (artículo 40), dejando tanto el funcionamiento como las actividades y los procedimientos para la designación de sus líderes a las normas estatutarias y los lineamientos de los respectivos partidos políticos (artículo 42). El presidente de la Mesa Directiva era el encargado de realizar la declaratoria de la constitución de grupos parlamentarios, previa la examinación de los siguientes documentos, los cuales debían ser presentados en la sesión inicial del primer período de sesiones del primer año de la legislatura (artículos 40 y 41):

- a) *Acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en grupo, con especificación del nombre del mismo y lista de integrantes.*
- b) *Nombre del diputado que haya sido electo líder del grupo parlamentario*

Todavía no se utiliza, en esta primera ley orgánica, el término de “coordinador”, por lo que se emplea el vocablo “líderes”, para referirse a quienes estaban al frente de los grupos parlamentarios,

²⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 1979.



misimos que se consideraban los conductos para las tareas de coordinación con la Mesa Directiva, las Comisiones y los Comités de la Cámara de Diputados. Además, se preveía la reunión del líder del grupo parlamentario mayoritario con los demás líderes para considerar acciones específicas para el mejor desarrollo de las labores parlamentarias (artículo 43).

En 1994 se realizó una reforma integral a la Ley Orgánica,²⁵ en ella se mantiene la regulación de los grupos parlamentarios, pero se adiciona la posibilidad de que los diputados que dejaran de pertenecer a un grupo parlamentario, sin integrarse a otro existente, serían considerados como diputados sin partido, razón por la cual se les debía guardar las mismas consideraciones que a todos los legisladores y apoyárseles en lo individual, conforme a las posibilidades de la Cámara, para que pudieran desempeñar sus funciones de representación popular (artículo 31 segundo párrafo).

Se incorpora la denominación de coordinador de grupo parlamentario; asimismo, fue creada la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, en cuyo seno tendrían lugar las reuniones del coordinador del grupo parlamentario mayoritario con sus pares de los restantes grupos, con el objetivo de determinar las acciones específicas de las labores camarales (artículo 35).

En 1999 se emite una Nueva Ley Orgánica del Congreso General,²⁶ en ella se replantea la noción de los grupos parlamentarios en los siguientes términos (artículo 26): conforme a lo dispuesto por el artículo 70 constitucional, el grupo parlamentario es el conjunto de diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la cámara. Se limitó el número de grupo parlamentario a solamente uno por cada partido político nacional que cuente con diputados en la cámara, manteniendo su integración a partir de cinco legisladores.

²⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 1994.

²⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 03 de septiembre de 1999.

Partidos políticos y grupos parlamentarios en México

Marzo 2019

169

Debido a la incorporación de nuevos órganos de gobierno en la Cámara de Diputados, los documentos que debía presentar cada Grupo Parlamentario -en la primera sesión ordinaria de la Legislatura- se realizaría ante la Secretaría General, siendo estos los siguientes (artículo 26):

- a) *Acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en Grupo, con especificación del nombre del mismo y lista de sus integrantes.*
- b) *Las normas acordadas por los miembros del Grupo para su funcionamiento interno, según dispongan los Estatutos del partido político en el que militen.*
- c) *Nombre del diputado que haya sido designado como Coordinador del Grupo Parlamentario y los nombres de quienes desempeñen otras actividades directivas.*

El coordinador de cada grupo expresa la voluntad del mismo y, a su vez, promueve los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva; además, participa con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

Al mismo tiempo, durante el ejercicio de la Legislatura, el coordinador del grupo comunicará a la Mesa Directiva las modificaciones que ocurran en la integración de su grupo. Con base en las comunicaciones de los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios, el presidente de la Cámara llevará el registro del número de integrantes de cada uno de ellos y sus modificaciones (artículo 27).

Los grupos parlamentarios están obligados a proporcionar información, otorgar asesoría, y preparar los elementos necesarios para articular el trabajo parlamentario de los diputados que forman parte de cada grupo. Con esta novel legislación, tanto los recursos (subvenciones fijas y variables) como los locales designados



a cada grupo parlamentario por la Junta de Coordinación Política, debía corresponder al número de integrantes de cada grupo parlamentario (artículos 28 y 29).

Finalmente, se estableció la posibilidad de diputados sin partido a partir de dos supuestos: ya sea que al iniciar la legislatura no se inscriban en algún grupo, o bien durante la legislatura dejen de pertenecer a un grupo y no se integren a otro existente; en ambos casos, dichos diputados debían tener las mismas consideraciones y apoyos que el resto de los legisladores, conforme a las posibilidades de la cámara, con la finalidad de que puedan desempeñar sus facultades de representación popular (artículo 30).

Casi dos décadas después de expedida la legislación orgánica de 1999, la regulación de los grupos parlamentarios ha sufrido muy pocas variaciones, solo en 2006 se incorporó las cuestiones relacionadas con las agendas legislativas:

- En la primera sesión de cada periodo ordinario, cada grupo presentará la agenda legislativa que abordará durante el transcurso de éste, estando a cargo del Secretario General la publicación de dichas agendas.
- La similitud de las agendas o en la comunión de los principios ideológicos de los grupos parlamentarios será la base para poder formular acuerdos que se traduzcan en la conformación de mayorías parlamentarias.

El pluripartidismo surgido en el ámbito federal desde 1997 ha generado cambios al interior de las cámaras del Congreso de la Unión, sobre todo en la composición de los grupos parlamentarios, cuestión que ha replanteado el vínculo existente entre partidos políticos y grupos parlamentarios, cuestión de difícil respuesta, sobre todo por lo establecido en las propias normas internas de las cámaras del H. Congreso de la Unión.

IV. Relación entre partidos políticos y grupos parlamentarios: dependencia o autonomía

Previo a la formación de los grupos parlamentarios y de los partidos políticos los legisladores actuaban “de acuerdo con su propio criterio y el grado de coordinación entre ellos era muy reducido”;²⁷ en ese sentido, su función más relevante “no era la de transmitir una voluntad política formada fuera del parlamento o poner en práctica un programa político diseñado con anterioridad”.²⁸ Así, los parlamentarios representaban los intereses de la nación en su totalidad; sin embargo, una vez que surgen los grupos parlamentarios y los partidos políticos de masas se convierten en los actores principales de la democracia representativa, ahora los legisladores también deben atender el mandato imperativo del partido político del cual forman parte.

Por ello, a decir de Duverger, “el representante moderno recibe un doble mandato: el de los electores y el del partido, y en la práctica el segundo mandato tiene precedencia sobre el electoral”.²⁹ En consecuencia, “el mandato representativo se transformó y se desdobló en un mandato puramente representativo que liga a los electores con un partido y una relación similar al mandato imperativo que vincula al diputado con el partido al cual pertenece”.³⁰

En México la Dra. Luisa Béjar Algazi realizó un análisis interesante de la disciplina parlamentaria a partir de revisar los estatutos de tres partidos políticos: PRI, PAN y PRD; la misma autora define la disciplina parlamentaria como “la existencia de una congruencia absoluta en el sentido del voto emitido por los legisladores”.³¹

²⁷ Martínez, María Antonia, “La representación política y la calidad de la democracia”, *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, núm. 4, octubre-diciembre de 2004, p. 663.

²⁸ *Idem*.

²⁹ Citado por Losada, Rodrigo, *op. cit.*, p. 103.

³⁰ Martínez, María Antonia, *op. cit.*, p. 664.

³¹ “Representación y disciplina en los grupos parlamentarios: el caso mexicano”, *Estudios Políticos*, núm. 3, octava época, septiembre-diciembre de 2004, p. 160.



De su estudio podemos resaltar los siguientes aspectos:

- *La decisión de la dirigencia del PRI atiende básicamente las necesidades del partido, con lo que se traduce en una disciplina del grupo parlamentario orientada hacia la organización.*
- *En el PAN la autonomía de su grupo parlamentario se ve claramente limitada, por lo que la disciplina en el grupo parece inclinarse a satisfacer en primer lugar los objetivos del partido.*
- *Los legisladores del PRD se obligan a servir, representar y defender a la población que los eligió; a su vez, se obligan a cumplir dentro de su ámbito de actividades con los principios y el programa del partido. Así, se amalgama el interés del partido en impulsar sus propios objetivos como aquellos de los ciudadanos.³²*

La relación de dependencia tan recia que se da entre los grupos parlamentarios y las dirigencias partidistas se generó debido a que los partidos políticos dejan de lado su esencia, esto es, constituirse como intermediarios de los intereses ciudadanos ante el Estado, transformándose en meras “máquinas electorales”, cuyo principal objetivo es ganar elecciones sin importar realmente las posturas ideológicas que los deben caracterizar.³³

Solo en el caso del PRD –según lo establecido por la Dra. Béjar Algazi– la situación pareciera distinta; sin embargo, como veremos a continuación, en los hechos los dirigentes de partido han interferido en la organización de sus grupos parlamentarios.

A. Senado de la República

La Ley Orgánica del Congreso General en su artículo 72 señala que los grupos parlamentarios se tendrán por constituidos mediante la presentación al Secretario General de Servicios Parlamentarios de los siguientes documentos:

³² Béjar Algazi, Luisa, *idem*, *passim*.

³³ Véase Estrada Rodríguez, José Luis, *op. cit.*, p. 42.

Partidos políticos y grupos parlamentarios en México

Marzo 2019

173

- a) *Acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en grupo parlamentario, con especificación del nombre del mismo y relación de sus integrantes.*
- b) *Nombre del coordinador y relación de los integrantes del grupo parlamentario con funciones directivas.*
- c) *Un ejemplar de los Estatutos, o documento equivalente, que norme el funcionamiento del grupo parlamentario, debidamente aprobado por la mayoría de sus integrantes.*

Contrario a lo que sucede con los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados, en el caso del Senado de la República la autonomía de los grupos con relación a los partidos políticos es bastante evidente, pues los mismos estarán constituidos mediante la presentación al secretario de Servicios Parlamentarios la documentación referida.

Pese a lo anterior, en la legislatura pasada (LXIII) fuimos testigos de una clara intervención de un partido político en la integración de un grupo parlamentario, pues desde la dirigencia nacional del Partido de la Revolución Democrática (PRD) se determinó el cambio en la coordinación de ese instituto político en el Senado de la República, ya que a decir de su dirigencia nacional Miguel Barbosa Huerta “ya no representa la posición del PRD en el Senado”,³⁴ sobre todo porque éste se manifestó “por apoyar a López Obrador en sus aspiraciones presidenciales”.

De tal forma, se designó desde el CEN del PRD a una coordinadora del grupo parlamentario —en la persona de Dolores Padierna— cuestión que fue comunicada a la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, pero los senadores del grupo mantuvieron su apoyo a Miguel Barbosa, quien días después presentó su renuncia, siendo

34 Saldaña, Iván E., “Barbosa rechaza dejar coordinación del PRD en el Senado”, *Excelsior*, 24 de marzo, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/03/01/1149205#view-2>



elegido como nuevo coordinador el senador Raúl Morón;³⁵ sin embargo, la dirigencia partidaria mantuvo su decisión de nombrar a la senadora Padierna.³⁶

Ante esta situación, se pidió a la Mesa Directiva del Senado que tomara la decisión de quien debía quedarse al frente del grupo parlamentario, cuestión de fácil solución con base en lo dispuesto por la Ley Orgánica del Congreso General, pues son los senadores integrantes del grupo los que deben asumir esa decisión y notificarlo a la Presidencia de la Mesa Directiva, sin importar la opinión de la dirigencia del PRD. Pero la trifulca desatada alrededor del anterior asunto es muestra de la injerencia partidista en el Congreso de la Unión, afectando la autonomía de los grupos parlamentarios.

B. Grupo parlamentario sin partido político

Nuestra Carta Magna da a los partidos políticos nacionales la posibilidad de obtener o mantener su registro -con ese carácter- siempre y cuando alcance, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las cámaras del Congreso de la Unión, de lo contrario le será cancelado el registro como partido político.

En las elecciones federales del pasado 1º de julio de 2018 dos partidos políticos nacionales con registro obtuvieron un porcentaje inferior al 3% que exige la Constitución Federal, estos casos fueron los del Partido Encuentro Social (PES) quien logro solamente el 2.7% de sufragios en la elección presidencial, mientras que para diputados y senadores solo el 2.3 y 2.4 por ciento, respectivamen-

35 En comunicado del Grupo Parlamentario del PRD en el Senado de la República se informó que: en sesión plenaria extraordinaria, la Asamblea General del Grupo Parlamentario del PRD, constituido para las LXII y LXIII Legislaturas de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión designó y nombró [por unanimidad de los 15 integrantes del Grupo Parlamentario] al senador Raúl Morón Orozco como coordinador del Grupo Parlamentario del PRD en el Senado. "Raúl Morón Orozco, nuevo coordinador del Grupo Parlamentario del PRD en el Senado de la República". *Boletín de Prensa*, 13 de marzo, [en línea]. Disponible en Internet: <http://prd.senado.gob.mx/wp/?p=94460>

36 "PRD nombra a Padierna coordinadora en el Senado". *Milenio.com*, 24 de marzo, [en línea]. Disponible en Internet: http://www.milenio.com/politica/dolores_padierna-coordinador_prd_senado-alejandra_barrales-milenio-noticias_0_925107906.html

Partidos políticos y grupos parlamentarios en México

Marzo 2019

175

te; en tanto que, el Partido Nueva Alianza (PANAL) obtuvo el 0.9% de la votación presidencial y el 2.3% de los votos emitidos para diputados y 2% para senadores.

Ante este escenario, el Instituto Nacional Electoral (INE) determinó que tanto PES como PANAL se ubicaron en el supuesto normativo contemplado en el artículo 94, inciso b), de la Ley General de Partidos Políticos, razón por la cual la Comisión de Fiscalización del propio INE designó a los interventores que serían los responsables de la liquidación de los partidos políticos durante la etapa de prevención.

La anterior situación se reafirma en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, misma que en su artículo 192, numeral 1, inciso ñ), establece que, con el apoyo de la Unidad Técnica de Fiscalización, la Comisión de Fiscalización llevará a cabo la liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro e informará al Consejo General los parámetros, acciones y resultados de los trabajos realizados con tal fin. En ese sentido, ambos institutos políticos entraron en proceso de liquidación, perdiendo con ello la posibilidad de obtener ingresos por financiamiento público así como el tiempo en medios de comunicación y tener representantes ante los órganos electorales.

Aunque los porcentajes de votos conseguidos por PES y PANAL les impidieron mantener su registro como partidos políticos nacionales, algunos de sus candidatos a diputados y senadores ganaron los distritos electorales en donde compitieron.

Así, de acuerdo con el INE los diputados y senadores electos fueron los siguientes:

DIPUTADOS			
No.	Entidad	Distrito / Circunscripción	Partido
1	Aguascalientes	2	PES
2	Baja California	6	PES
3	Baja California	8	PES
4	Chiapas	11	PES
5	Chiapas	13	PES
6	Chiapas	5	PES
7	Chiapas	6	PES
8	Chiapas	9	PES
9	Chihuahua	4	PES
10	Ciudad de México	1	PES
11	Ciudad de México	22	PES
12	Ciudad de México	4	PES
13	Ciudad de México	7	PES
14	Ciudad de México	8	PES
15	Coahuila	2	PES
16	Coahuila	6	PES
17	Durango	2	PES
18	Guerrero	2	PES
19	México	10	PES
20	México	15	PES
21	México	21	PES
22	México	33	PES
23	México	6	PES
24	México	7	PES
25	Michoacán	3	PES
26	Michoacán	8	PES
27	Morelos	1	PES
28	Morelos	4	PES
29	Nayarit	2	PES

Partidos políticos y grupos parlamentarios en México

Marzo 2019

177

30	Nuevo León	12	PES
31	Nuevo León	2	PES
32	Nuevo León	8	PES
33	Oaxaca	1	PES
34	Oaxaca	7	PES
35	Oaxaca	8	PES
36	Puebla	1	PES
37	Puebla	10	PES
38	Puebla	12	PES
39	Puebla	9	PES
40	Querétaro	2	PES
41	Querétaro	3	PES
42	Quintana Roo	3	PES
43	Sonora	1	PES
44	Sonora	3	PES
45	Tabasco	1	PES
46	Tabasco	6	PES
47	Tamaulipas	2	PES
48	Tamaulipas	3	PES
49	Tamaulipas	4	PES
50	Tamaulipas	8	PES
51	Tlaxcala	3	PES
52	Veracruz	18	PES
53	Veracruz	19	PES
54	Veracruz	3	PES
55	Veracruz	8	PES
56	Veracruz	9	PES
57	Zacatecas	1	PES
58	Coahuila	4	PANAL



SENADORES			
No.	Entidad		Partido
1	Baja California		PES
2	Campeche		PES
3	Chiapas		PES
4	Guerrero		PES
5	Jalisco		PES
6	Morelos		PES
7	Morelos		PANAL
8	Quintana Roo		PES
9	Tamaulipas		PES

Fuente: resultados del cómputo distrital elaborado por el Instituto Nacional Electoral.

A raíz de estos resultados solamente el PES contó con el número de legisladores necesarios para formar sus grupos parlamentarios en las cámaras de H. Congreso de la Unión. Aunque el número final de legisladores en los grupos del PES se modificó debido a los reacomodos políticos, quedando conformado por 30 integrantes en la Cámara de Diputados y 5 en el Senado de la República. Lo anterior ejemplifica la posibilidad real de autonomía entre grupos parlamentarios y partidos políticos, ya que la normativa orgánica reglamentaria de la vida interna del Poder Legislativo Federal no exige la presencia de un partido político para que puedan formarse y prevalecer un grupo parlamentario; aunque en nuestro actual sistema político-electoral los partidos políticos pueden considerarse como las instituciones que harán posible el surgimiento de los grupos parlamentarios.

V. Colofón

La representación política en su origen fue concebida sin partidos políticos; cuestión que también puede ser concebible, por lo menos teóricamente, sin institutos políticos; ejemplo de ello son la figura de los candidatos independientes, incorporados en diversos sistemas político-electorales, como el de nuestro país y otros tantos de América Latina. De igual forma, los grupos parlamentarios en su génesis se formaron sin dependencia de los partidos políticos, pues su origen es previa a éstos.

Con la aparición de los partidos políticos de masas la representación política pasó de los legisladores y los grupos parlamentarios a los partidos políticos, pues estos han generado mecanismos para tener el control sobre los candidatos y posteriores miembros de sus grupos; ello es así porque se ha omitido crear herramientas eficaces para que los ciudadanos pidan cuenta a los legisladores por quienes sufragaron. Como consecuencia, en México más que una democracia representativa existe lo que O'Donnell denomina democracia delegativa, en ella los representantes electos reciben un mandato que libera a los propios ciudadanos de participar activamente en la lucha de sus demandas.³⁷

Precisamente, en una democracia delegativa, como la nuestra, el partido político que obtiene el poder puede actuar conforme a sus intereses, sin consenso de la mayoría de los ciudadanos que ejercieron el voto a su favor, además las políticas instrumentadas por el gobierno -y el Poder Legislativo- se alejan de las promesas de campaña, donde los electores (quienes delegan), se convierten en una audiencia pasiva de lo que hacen sus gobernantes.³⁸

Finalmente, si bien debido a que la normativa orgánica de la Cámara de Diputados vincula el funcionamiento interno de los grupos

³⁷ Véase Estrada Rodríguez, José Luis, *op. cit.*, p. 51.

³⁸ *Ibidem*, p. 52.



parlamentarios a lo dispuesto por los Estatutos del partido político en el que militen, en lo individual los integrantes del Congreso de la Unión tienen una serie de prerrogativas derivadas de la norma fundamental, como la inviolabilidad de sus opiniones o el poder ejercer las funciones del cargo para el cual fueron electos con independencia de su filiación política.³⁹

VI. Bibliografía

ÁLVAREZ DEL CASTILLO VARGAS, Bernardo, *Los grupos parlamentarios*, México, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, 2011.

ARREOLA AYALA, Álvaro, *Legislación electoral y partidos políticos en la república mexicana, 1917-1945*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2015.

BÉJAR ALGAZA, Luisa, “Representación y disciplina en los grupos parlamentarios: el caso mexicano”, *Estudios políticos*, núm. 3, septiembre-diciembre de 2004, pp. 153-194.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco (coord.), *Diccionario Universal del Términos Parlamentarios*, 2ª ed., México, Cámara de Diputados, 1998, Miguel Ángel Porrúa.

CÁMARA DE DIPUTADOS, *Grupos parlamentarios y partidos políticos*, México, Cámara de Diputados, 2001.

CÁMARA DE DIPUTADOS-CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS, *Los Grupos Parlamentarios*, México, Cámara de Diputados, 2003.

³⁹ Al respecto puede consultarse la Sentencia del Tribunal Constitucional Español (177/2002), por medio de la cual se afirma la doctrina sobre los derechos de los parlamentarios a ejercer sus funciones.

Partidos políticos y grupos parlamentarios en México

Marzo 2019

181

CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Partidos políticos y democracia*, IFE, 1996, [en línea], Disponible en Internet: https://portalanterior.ine.mx/documentos/DECEYEC/partidos_politicos_y_democracia.htm#1

D'ALESSANDRO, Martín, “Los partidos políticos y la representación democrática. La evolución de su desarrollo teórico”, [en línea], Disponible en Internet: <https://www.ancmyp.org.ar/user/files/01DA-lessandro.pdf>

Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones, 8ª ed., México, Cámara de Diputados, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Senado de la República, Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Miguel Ángel Porrúa, 2012.

DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

ESTRADA RODRÍGUEZ, José Luis, “La crisis de los partidos políticos como intermediarios de la representación: un obstáculo para la calidad de la democracia”, *Explanans*, Vol. 1, Núm. 1, enero-junio de 2012.

GARCÍA GUERRERO, José Luis, *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1996.

GARCÍA GUITIÁN, Elena, “Crisis de la representación política: las exigencias de la política de la presencia”, *Revista de Estudios Políticos*, Nueva Época, núm. 111, enero-marzo de 2001.

GARCÍA PELAYO, Manuel, *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1986.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, *Diccionario electoral*, 3ª ed., Costa Rica/México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-CAPEL, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017, t. II.



LOS SENTIMIENTOS DE LA NACIÓN, Museo Legislativo, *Partidos políticos en México*, México, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, 2004.

LOSADA, Rodrigo, “Los partidos y la representación política en proceso de cambio”, *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, vol. 12, núm. 23, julio-diciembre de 2012.

MARTÍNEZ GONZÁLEZ, Víctor Hugo, “Partidos políticos: un ejercicio de clasificación teórica”, *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 17, núm. 33, enero-junio de 2009.

MARTÍNEZ, María Antonia, “La representación política y la calidad de la democracia”, *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, núm. 4, octubre-diciembre de 2004.

“PRD nombra a Padierna coordinadora en el Senado”, *Milenio.com*, 24 de marzo, [en línea], Disponible en Internet: http://www.milenio.com/politica/dolores_padierna-coordinador_prd_senado-alejan-dra_barrales-milenio_noticias_0_925107906.html

SAINZ ARNAIZ, Alejandro, *Los grupos parlamentarios*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1989.

SALDAÑA, Iván E., “Barbosa rechaza dejar coordinación del PRD en el Senado”, *Excelsior*, 24 de marzo, [en línea], Disponible en Internet: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/03/01/1149205#-view-2>

SÁNCHEZ MEDERO, Gema, “La interacción entre los partidos políticos y los grupos parlamentarios: un estudio comparativo entre España y México”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. 56, Núm. 211, enero-abril de 2011, pp. 71-102.

SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa-Calpe, 1990.

“Raúl Morón Orozco, nuevo coordinador del Grupo Parlamentario del PRD en el Senado de la República”, *Boletín de Prensa*, 13 de marzo, [en línea], Disponible en Internet: <http://prd.senado.gob.mx/wp/?p=94460>