



GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LA CÁMARA DE SENADORES

SENADO DE LA REPÚBLICA

Participaron en la elaboración de esta obra:

Dr. Arturo Garita Alonso.
Mtro. Jaime Mena Álvarez.
Mtro. Luis Manuel Montaña Ramírez.
Dr. Mario López García.

Los contenidos de esta publicación son responsabilidad de los autores y no refleja el punto de vista del Senado de la República o de los senadores

Grupos Parlamentarios en la Cámara de Senadores

Índice

| | |
|--------------------|---|
| Presentación..... | 7 |
| Introducción | 9 |

CAPÍTULO I. PLANTEAMIENTOS PRELIMINARES

| | |
|---------------------------------------|----|
| 1. Justificación histórica..... | 13 |
| 2. Concepto..... | 15 |
| 3. Naturaleza jurídica | 16 |
| 4. Declaratoria de constitución | 22 |
| 5. Funciones..... | 24 |

CAPÍTULO II. ANÁLISIS COMPARATIVO

| | |
|--|----|
| 6. Reglamentación federal..... | 29 |
| 6.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos . | 29 |
| 6.2. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos..... | 31 |
| 6.3. Reglamento del Senado de la República..... | 34 |
| 7. Análisis internacional | 40 |
| 7.1. España | 40 |
| 7.2. Chile..... | 46 |
| ANEXO: Cuadro comparativo de los grupos parlamentarios | 50 |
| 8. Consideraciones finales..... | 53 |
| Bibliografía | 57 |

Presentación

La presente publicación es parte de una serie de documentos de apoyo referentes a diversos temas legislativos. Su contenido no pretende realizar un análisis teórico ni una interpretación jurídica, su desarrollo se realizará a través de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; del Reglamento del Senado de la República y de otros ordenamientos jurídicos. Los conceptos, la naturaleza, las funciones y otras descripciones en relación con el tema de Grupos Parlamentarios en la Cámara de Senadores, fueron tomados de la doctrina y de diversa literatura sobre el tema.

Esta colección fue elaborada por instrucciones de la Mesa Directiva, con la finalidad de proporcionar respuestas a las preguntas que surjan a quienes participan del trabajo que desarrollan los senadores de la República; así como brindar la oportunidad al usuario de acercarse por sí mismo a descubrir un mayor conocimiento de los temas parlamentarios de su interés.

Secretaría General de Servicios Parlamentarios

Introducción

Es importante apuntar que los diversos organismos o instituciones políticas de representación social que existen en la vida pública de cualquier sistema democrático están constituidos, predominantemente, por los partidos políticos. Será con base en los ideales, principios y fines políticos que cada uno de ellos persiga lo que marque la diferencia para los ciudadanos al momento de elegir a aquellos sujetos que estimen convenientes para ocupar algún cargo público de elección popular. En ese sentido, no debe perderse de vista que la eficacia del principio de representación descansa en la proximidad que exista entre la sociedad y el órgano representativo, pero no únicamente en cuanto hace a la composición de este, sino que debe observarse durante todo su ejercicio en respeto al mandato político recibido por el electorado.

Derivado de lo anterior, surge la necesidad de reconocer en la función parlamentaria la existencia de grupos integrados por un conjunto de sujetos vinculados por afinidades ideológicas con las que, si bien no llegasen a coincidir en su totalidad, al menos sí se corresponden.¹ Así, los grupos parlamentarios han llegado a tomar un papel protagónico en el trabajo dentro de las Cámaras al incidir en gran medida en sus diversas actividades, ya sea por la designación de algunos de sus miembros para conformar la Mesa Directiva, para participar en las comisiones o para desarrollar los restantes trabajos parlamentarios.

A pesar de la funcionalidad operativa que presentan los grupos parlamentarios, persiste al día de hoy una fuerte discusión sobre si deben considerarse órganos internos de las Cámaras, órganos de expresión de los partidos políticos o grupos dotados de cierta autonomía,² situación que resulta ser fundamental para delimitar eficientemente la esfera de competencia de este tipo de asociaciones.

¹ Cfr. Torres del Moral, Antonio, "Pasado y presente del Parlamento", en Mora Donatto, Cecilia Judith (coord.), Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 615.

² Cfr. Ramírez Jiménez, Manuel, "Grupos parlamentarios y sistema de partidos", en I Jornadas de Derecho Parlamentario, Madrid, Congreso de los Diputados, 1984, pp. 127 y ss.

Al abordar diversos aspectos relativos a la existencia y funciones que desarrollan los grupos parlamentarios al interior del Senado se busca una mejor comprensión del Poder Legislativo.

El presente trabajo pretende ubicar a los grupos parlamentarios como sujetos de estudio y analizar su actividad, a partir de la normatividad vigente, hacia el interior del Senado de la República.



CAPÍTULO I

PLANTEAMIENTOS PRELIMINARES

1. Justificación histórica

Se estima pertinente destacar que los grupos parlamentarios encuentran su primer antecedente histórico en Inglaterra, durante el siglo XII, a partir de los enfrentamientos suscitados entre el rey y el parlamento, al conformarse estos por dos grandes grupos: el de los *Tory*, es decir, el del bandido irlandés; y, el de los *Whig*, es decir, el del rebelde presbiteriano escocés. Cabe señalar que hasta mediados del siglo XIX, este tipo de agrupaciones de sujetos con afinidad política se conformaron de manera muy esporádica para lograr ciertos fines en común,³ sin que ello significara la fundación de lo que hoy se conoce como partidos políticos. Es por ello que, para algunos doctrinarios como Pedroza de la Llave, los grupos parlamentarios no deben ser entendidos como el antecedente de los partidos políticos ni como antecesores del Partido Conservador o Liberal británico; toda vez que los grupos parlamentarios fueron asociaciones esporádicas de parlamentarios con afinidad política durante el siglo XVII y hasta mediados del XIX.⁴

Sin embargo, fue a través del desarrollo de una estructura más compleja y competente, capaz de proveer un sistema de partidos políticos que contendiesen en una serie de elecciones, que la fuerza de esos grupos esporádicos adquirió una definida orientación ideológica, permitiendo así a los ingleses asimilar y entender a la propia política como un

³ Cfr. Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), Diccionario universal de términos parlamentarios, 2a. ed., México, Porrúa, 1998, p. 333.

⁴ Cfr. Pedroza de la Llave, Susana Thalía, El Congreso de la Unión. Integración y regulación, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, pp. 186 y 187.

enfrentamiento asiduo entre dos concepciones del mundo y de la vida.⁵

Por esa razón, se considera al siglo XX como aquel periodo histórico que reviste mayor importancia para el reconocimiento jurídico y doctrinal de los grupos parlamentarios, dado que en ese lapso se presentaron, principalmente en Europa, diversos acontecimientos políticos de suma relevancia en la materia, como lo fueron: a) el surgimiento del Partido Parlamentario Laborista en Londres y el establecimiento de un *Grupo Laborists* en el Parlamento; b) el reconocimiento formal de la existencia de los grupos parlamentarios en Francia, a través de la expedición de los correspondientes reglamentos; y, c) la entrada en vigor del sistema de representación proporcional en Italia, mencionando formalmente en los reglamentos correspondientes, por primera vez, a los grupos parlamentarios.⁶

En cuanto hace a México, los grupos parlamentarios aparecen por primera vez con la reforma política de 1977, dentro de la cual se realizó la adición del tercer párrafo al artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación en de diciembre de 1977 y que a la letra dispone que: “*La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados,*” marcando así la pauta para reconocer y regular la existencia de estos colectivos políticos desde el máximo ordenamiento jurídico de nuestro país. Esta disposición así se ha mantenido hasta la fecha, sin hacer referencia explícita a los senadores de la república.

⁵ Cfr. Berlín Valenzuela, Francisco, op. cit., p. 333.

⁶ Cfr. Hernández Reyes, Angélica, “Grupos parlamentarios”, en Organización interna del Congreso, México, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias-Cámara de Diputados, 2006, p. 15.

2. Concepto

Con el objetivo de conocer y delimitar nuestro objeto de estudio, es menester conocer el significado del concepto *grupos parlamentarios*. Al respecto, se han elaborado distintas acepciones en la doctrina que destacan la función política de estos organismos dentro del Congreso en el que residen; ejemplo de ello es el *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, en donde se ha establecido que los grupos parlamentarios son: “*el conjunto de parlamentarios (diputados o senadores) vinculados políticamente, que ejercen influencia en la asamblea, parlamento o congreso*”.⁷ Como podrá notarse, este concepto rescata el hecho de que los grupos parlamentarios deben encontrarse en comunión política para conformar una verdadera fuerza operativa en el ejercicio de sus funciones.

Siguiendo un criterio similar, el *Diccionario enciclopédico de derecho usual* establece que los grupos parlamentarios son aquellos “*que constituyen los miembros que pertenecen a un mismo partido o que se integran así por conveniencias parlamentarias. Se conocen también como bloque; y en Sudamérica, por bancada*”.⁸ En esta noción se resalta que los grupos parlamentarios pueden constituirse por sujetos que, si bien no forman parte de un mismo partido, se encuentran estrechamente ligados entre sí por sus vínculos ideológicos.⁹

En el mismo sentido se ha pronunciado Pedroza de la Llave, para quien los grupos parlamentarios son: “*el conjunto de diputados o de senadores que se encuentran relacionados entre sí por su afiliación partidaria o por su vinculación*

⁷ Berlín Valenzuela, Francisco, op. cit., p. 334.

⁸ Cabanellas, Guillermo, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, Buenos Aires, Heliasta, 1979, t. IV.

⁹ A pesar de la plausibilidad que guarda esta idea, en el Senado de la República no se reconoce legalmente la posibilidad de conformar este tipo de grupos parlamentarios. Por ello, se presentó el 15 de febrero de 2018 dentro del Segundo Período Ordinario de Sesiones del Tercer Año Legislativo, una iniciativa impulsada mayoritariamente por senadores sin grupo parlamentario para reformar y adicionar diversos artículos a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que les permitan constituir este tipo de asociaciones sin restricciones partidistas. Al respecto, véase documento en línea http://infosen.senado.gob.mx/fichas_tecnicas/index.php?w=3&id=7141.

política, el cual ejerce influencia en las Cámaras del Congreso de la Unión’.¹⁰ A través de esta expresión se contempla de nuevo la posibilidad de conformar grupos parlamentarios por sujetos que tengan afinidad política, pero solo de aquellos que integren también la Cámara que se trate.

Por otra parte, en el *Diccionario de términos parlamentarios*, publicado en el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, una de las definiciones más detalladas sobre los grupos parlamentarios, al sostener que son:

[La] forma de organización que adoptan senadores y diputados con igual afiliación de partido, cada uno en su respectiva Cámara, estableciendo el mínimo de cinco integrantes para ser constituido, con objeto de realizar tareas específicas, coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo, y contribuir a orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes. Su conformación permite la libre expresión de corrientes ideológicas.¹¹

Para complementar esta última idea es importante destacar que los grupos parlamentarios se han erigido como los pilares sobre los que descansa la vida política de las asambleas legislativas contemporáneas, toda vez que se lograron posicionar como auténticos protagonistas del parlamentarismo mediante la consecución de una serie de prerrogativas reconocidas legal y constitucionalmente.¹²

3. Naturaleza jurídica

Una vez esbozado lo que son los grupos parlamentarios, se procederá a analizar un aspecto complejo y por demás debatible al día de hoy sobre estos entes asociativos: su naturaleza jurídica. Resulta pertinente recordar

¹⁰ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, op. cit., p. 186.

¹¹ Diccionario de términos parlamentarios, Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, consultado el 18-05-2018 en línea http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicion_pop.php?ID=120.

¹² Cfr. Santaolalla López, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Dykinson, 2013, p. 161.

que al conformarse un grupo parlamentario, los parlamentarios en su singularidad pasan a un segundo plano jurídico en provecho de una especie de ser abstracto que asume por ese hecho, una propia individualidad jurídica que lo coloca en la misma situación que a un sujeto jurídico.¹³ Lo anterior, representa un presupuesto elemental para legitimar el ejercicio y cumplimiento de los derechos y obligaciones que se le atribuyen a todo sujeto en cada una de las relaciones jurídicas en las que se ve inmerso, ya sea que se trate de seres humanos o bien de personas morales.

Es precisamente en este punto donde existe una fuerte discusión doctrinal en cuanto a los grupos parlamentarios. Para efecto de explicar su naturaleza jurídica, se han propuesto cuatro grandes hipótesis, a saber:

I. *Son considerados órganos de las Cámaras.* Dado que el ámbito de acción de los grupos parlamentarios se circunscribe únicamente al interior de las Cámaras, es dable entender que dichos colectivos aun estando estrechamente ligados a los partidos de los que son una emanación directa, no son un simple órgano de ellos, sino que forman parte de la asamblea parlamentaria a la que pertenecen.¹⁴ Sin embargo, la solidez de la hipótesis se ve comprometida al considerar que las acciones que realizan nunca son en nombre y representación de las Cámaras, aunado al hecho de considerar que la regulación y administración de estos entes asociativos corren a cargo del propio grupo parlamentario; por tal motivo, es descartada la hipótesis en referencia.

II. *Son considerados como órganos del partido.* Esta hipótesis surge debido a la coherencia ideológica y programática que ineludiblemente se presenta entre los partidos políticos y sus grupos parlamentarios, condicionando así no solo la actuación y disciplina del grupo parlamentario, sino también, en mayor o menor medida, su constitución, composición, organización

¹³ Cfr. Bonnacase, Julien, Tratado elemental de derecho civil, México, Oxford University Press, Biblioteca Clásicos del Derecho. Primera Serie, v. I, 2002, p. 100.

¹⁴ Cfr. Leoni, Francesco, La regulación legislativa del partido político, traducción de Luis Ruiz Hernández, Madrid, Editorial Nacional, 1969, p. 141.

interna y financiamiento.¹⁵ No obstante, los argumentos vertidos en defensa de esta hipótesis se limitan a una cuestión pragmática y no normativa, ya que si damos cuenta de la vinculación jurídica que existe entre un parlamentario y su partido político, fácilmente se podrá notar que existe meramente una unión personal y no existe un vínculo institucional. Los grupos parlamentarios y los partidos políticos son entidades formalmente independientes: tanto en origen, las funciones que desarrollan y el lugar de actuación, son solo algunas de las características diferenciadas que se presentan entre ellos.¹⁶

III. *Son considerados como órganos de Cámaras y órganos de partido.* Esta postura trata de englobar los principales razonamientos de las dos hipótesis anteriores, afirmando, de manera general, que los grupos parlamentarios son órganos de las Cámaras, pero con una gran interdependencia con sus partidos políticos y, si bien es cierto que estas dos entidades se encuentran formalmente separadas, también lo es que en la práctica los primeros se comportan como una extensión de los segundos.

IV. *Son considerados como asociaciones privadas ejerciendo una función pública.* En este sentido, se destaca por quienes defienden esta postura, que los grupos parlamentarios son creados mediante una declaración de voluntad, suscrita por aquellos que van a formar parte del ente asociativo, tal y como se hace en las asociaciones privadas, con la salvedad de que, a diferencia de cualquier entidad colectiva privada, los grupos parlamentarios no pueden constituirse por tiempo indefinido, pues su existencia se limita a cada legislatura¹⁷; por este motivo, el grupo parlamentario “*no se presenta como una simple asociación privada [...], ni como una asociación de interés público [...], sino como una asociación de configuración legal. Es decir, un ente asociativo creado*

¹⁵ Cfr. Torres del Moral, Antonio, op. cit., p. 615.

¹⁶ Cfr. García Pelayo, Manuel, El Estado de partidos, Madrid, Alianza Editorial, 1986, p. 257.

¹⁷ Cfr. Santaolalla López, Fernando, op. cit., pp. 164.

por el legislador [que] se encarga de cumplir funciones públicas”¹⁸

Lo anterior, implica el reconocimiento de cierto grado de autonomía organizativa y funcional que permita la separación entre el grupo y el partido político del que deriva.¹⁹ Es esta hipótesis la que más aceptación ha venido teniendo en la doctrina contemporánea.

Para robustecer la viabilidad de dicha postura, resulta pertinente destacar que la facultad con la que cuentan exclusivamente los diputados y senadores a nivel federal y demás diputados a nivel local de organizarse parlamentariamente, constituye de manera evidente un derecho político y no un derecho fundamental, al ser esta una consecuencia legítima de la función pública de su encargo. Tal razonamiento es apoyado inclusive por el Poder Judicial de la Federación, a través de sus Tribunales Colegiados de Circuito, quienes, de manera análoga, aplicaron dicho razonamiento al análisis del artículo 62 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado de Nayarit emitiendo la siguiente tesis aislada:

GRUPO PARLAMENTARIO. EL DERECHO QUE OTORGA EL ARTÍCULO 62 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE NAYARIT, DE INTEGRARLO, NO CONSTITUYE UNA GARANTÍA INDIVIDUAL, SINO UN DERECHO DEL CIUDADANO,

¹⁸ Morales Arroyo, José María, Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, p. 346.

¹⁹ Ejemplo de ello es que la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación en mayo de 2015, les otorga a los grupos parlamentarios la categoría de sujetos obligados que deberán poner a disposición del público las contrataciones de sus servicios personales, así como el informe semestral del ejercicio presupuestal del uso y destino de sus recursos financieros, según establece el artículo 72, fracciones XII y XIII. No pasa por alto el hecho de que, para dichos efectos, en el artículo Décimo Tercero transitorio de la Ley en cita, se haya estipulado la obligación a cargo de cada Cámara del Congreso de la Unión de aprobar un programa de reorganización administrativa que comprendiese las normas y criterios para la homologación programática, presupuestal, contable y organizacional de los grupos parlamentarios; las obligaciones de los grupos parlamentarios, en cuanto sujetos obligados, respecto a los recursos que a través de estos se asigna a los legisladores; así como el régimen laboral del personal adscrito a los grupos parlamentarios.

QUE GENERA LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO.

El derecho que otorga el artículo 62 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado de Nayarit de organizarse parlamentariamente, *únicamente está dirigido a los diputados y no a los particulares, ya que, con motivo de su cargo, se concede a los referidos servidores la facultad para que realicen tareas específicas en la Cámara, coadyuven al mejor desarrollo del proceso legislativo, expresen las corrientes políticas y de opinión presentes en el Congreso, y faciliten la participación de los diputados en el cumplimiento de sus atribuciones legislativas*; de ahí que no es posible confundir las garantías individuales con los derechos políticos, porque mientras las primeras conciernen al hombre, es decir, a todos los habitantes de la República mexicana, con abstracción hecha de su nacionalidad, sexo y capacidad jurídica; los segundos, se concedieron por el Constituyente exclusivamente a los ciudadanos mexicanos; dicho en otras palabras, solo facultan al individuo, en su calidad de ciudadano, a participar en la conducción de los asuntos públicos de la comunidad. Por consiguiente, la afectación de estos últimos, consistentes en las prerrogativas que se otorgan a los diputados, como lo es el derecho a conformar grupos parlamentarios, no puede ser materia del juicio de amparo, dado que *aquel es una consecuencia legítima de la función pública y, por ende, se traduce en la privación de un derecho político, que de ninguna manera puede ser garantizado o respetado a través del juicio constitucional, dado que este solo protege las garantías individuales.*²⁰

Finalmente, se estima oportuno ahondar sobre la pertinencia teórica de consagrar a nivel federal los denominados *grupos parlamentarios mixtos*, mismos que están conformados por congresistas provenientes de diferentes partidos políticos, los cuales no se encuentran reconocidos constitucional, legal ni reglamentariamente por las Cámaras que conforman el Congreso de la Unión, pero sí forman parte de algunos

²⁰ Tesis XXIV.1o.13 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXI, febrero de 2005, p. 1694, registro 179304.

poderes legislativos locales.²¹

Al respecto, se ha señalado que el hecho de que los congresistas que integran un Congreso hayan accedido a dicho ejercicio mediante la postulación que hicieron de ellos determinados entes políticos, no resulta ser óbice para condicionar su ejercicio ideológico, puesto que el objeto de su encargo no es defender intereses de un partido, sino que, como representantes de la voluntad popular, deben gozar de plena libertad para agruparse con otros congresistas que compartan una misma visión política que permita expresar su ideología. En ese mismo sentido ha razonado, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien ha tenido a bien sostener la constitucionalidad de esta clase de grupos parlamentarios a través de la siguiente tesis de jurisprudencia:

GRUPOS LEGISLATIVOS MIXTOS. EL ARTÍCULO 27 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, QUE PREVE SU CONFORMACIÓN AL INTERIOR DEL CONGRESO LOCAL, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 41, BASE I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El citado precepto constitucional establece que los partidos políticos son el medio para promover la participación del pueblo en la vida democrática, que contribuyen a la integración de la representación nacional y que hacen posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público. En ese sentido, el artículo 27 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en cuanto permite la integración de *grupos legislativos mixtos, conformados por diputados provenientes de partidos políticos diversos e incluso, independientes*, no vulnera el artículo 41, base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues dicha medida no se contrapone a las finalidades de los partidos políticos. Lo anterior es así, pues *si bien es cierto que acorde con el artículo 116 de la Constitución General de la República,*

²¹ Verbigracia, la Cámara de Diputados del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

los diputados que integran el Congreso Local acceden al ejercicio del cargo mediante la postulación de una entidad política determinada, y que desde el inicio de la Legislatura correspondiente forman parte del Congreso en su totalidad, eso no significa que el diputado, para el desarrollo de su función legislativa, deba integrarse al grupo parlamentario conformado por el partido político que lo postuló, pues debe entenderse que el objeto de su encargo no es defender intereses de partido, sino por el contrario, como representante de la voluntad popular debe gozar de libertad para agruparse con otros diputados, que aunque no tengan la misma filiación partidista, sí compartan un mismo ideal político que permita expresar su ideología y, de ahí, ejercer la representatividad ciudadana conferida.²²

4. Declaratoria de constitución

Para que un grupo parlamentario pueda ser instaurado y reconocido, es necesario se pronuncie una *declaratoria de constitución*, misma que será entendida como aquel acto por medio del cual el Presidente de la Mesa Directiva de cualquiera de las Cámaras del Congreso, da a conocer el establecimiento de los grupos parlamentarios que integrarán la Legislatura correspondiente, informando a su vez, en su caso, qué legisladores no formarán parte de ninguno de estos. Reiterando que los grupos parlamentarios están impedidos para constituirse por tiempo indefinido, dado que su duración se encuentra condicionada a cada Legislatura, la declaratoria de constitución se deberá llevar a cabo en la primera sesión ordinaria que celebre la Legislatura entrante.

A efecto de poder estar en condiciones de emitir la declaratoria de constitución referida, son exigidos algunos requisitos mínimos indispensables que permitan otorgar certeza jurídica a los actos que realicen dichos entes asociativos. No debe pasarse por alto el hecho de que cada Parlamento está en la posibilidad de solicitar los requerimientos que estime pertinentes; sin embargo, destacan tres formalidades esenciales: a) un número mínimo de integrantes; b) el acta en la que conste la decisión

²² Tesis P./J. 91/2011 (9a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro III, t. I, diciembre de 2011, p. 525, registro 160556.

de los congresistas de constituirse en un grupo, indicando el nombre del mismo y la lista de sus integrantes; y, c) las normas acordadas por los miembros del grupo para su funcionamiento interno.²³ Todo ello deberá presentarse ante el sujeto facultado para recibir y dar trámite a tal solicitud, mismo que, en el caso de la Cámara de Senadores, será el Secretario General de Servicios Parlamentarios, quien a su vez, como presupuesto lógico necesario, recibirá la documentación exhibida para otorgar certeza jurídica del cumplimiento de los requisitos demandados por la normatividad correspondiente.

Es importante destacar que pueden existir ciertas restricciones a los grupos parlamentarios una vez que el Presidente haya realizado la declaratoria correspondiente, para el caso de la Cámara de Senadores, a saber: a) no se podrán integrar nuevos grupos por el resto de la Legislatura; b) solo podrá haber un grupo parlamentario por cada partido político representado en las Cámaras; y, c) en caso de que los grupos parlamentarios dejasen de tener el mínimo de integrantes requerido por cualquiera que sea la causa, serán considerados disueltos para todos los efectos legales y reglamentarios.

Sobre el número de integrantes que conforman los grupos parlamentarios, es menester matizar que, por regla general, no se establecen restricciones o limitantes para que el mismo puede variar indistintamente en cualquier momento de la Legislatura, ya sea que se pretenda aumentar o disminuir su composición –siempre y cuando en este último supuesto no se disminuya el número mínimo de integrantes que exige la norma–, para lo cual, basta que el grupo parlamentario comunique tal situación a la Mesa Directiva, a efecto de que ésta lleve a cabo el registro actualizado del número de integrantes de cada uno de ellos y sus modificaciones.²⁴ En el caso de la Cámara de Senadores, estas hipótesis se actualizaron a principios

²³ En el caso del Senado de la República, se exige también para la procedencia de la declaratoria de constitución el nombre del senador que haya sido electo coordinador del grupo parlamentario; lo anterior, de conformidad con el artículo 72.2, inciso b, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁴ Para la Cámara de Senadores, será el Secretario General de Servicios Parlamentarios quien lleve a cabo el registro del número de integrantes de los grupos parlamentarios y sus modificaciones.

del año 2017, debido al conflicto político que se generó al interior del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática; así, parte de la bancada de dicho partido político anunció su renuncia y posterior adhesión al grupo parlamentario del Partido del Trabajo, convirtiendo a este último en la tercera fuerza política del Senado.²⁵

Vale la pena apuntar que hasta la LXIII Legislatura en el Senado, estuvieron registrados cinco grupos parlamentarios: Partido Revolucionario Institucional (PRI), integrado por 55 senadores; Partido Acción Nacional (PAN), integrado por 34 senadores; el Partido de la Revolución Democrática (PRD), integrado por 7 senadores; el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), integrado por 5 senadores; y, el Partido del Trabajo (PT), integrado por 19 senadores. Asimismo, 8 senadores fueron registrados sin grupo parlamentario.²⁶

5. Funciones

Adicionalmente a las funciones que desempeña cada legislador de manera individual; sin distinción del cargo que ocupe, dentro de un determinado Congreso, las cuales están dirigidas a todos los parlamentarios,²⁷ como lo son: el desempeñar el cargo con la dignidad y responsabilidad; presentar iniciativas de ley, de decreto o proposiciones; participar en las sesiones, reuniones, debates, discusiones, votaciones y cualquier otro evento o reunión; elegir y ser electos para integrar los órganos de la Cámara; desempeñar las funciones y realizar las actividades para las cuales son designados o electos; cuidar que los recursos de que disponen para el ejercicio de su cargo se destinen a los fines para los que son asignados; e

²⁵ Al respecto, véase: Coordinación de Comunicación Social, Nueve senadores del bloque parlamentario se incorporan al grupo parlamentario del PT. Conferencia de prensa ofrecida por senadores del Bloque Parlamentario, para anunciar la incorporación de nueve de sus integrantes al grupo parlamentario del PT, Senado de la República, 04-04-2017, consultado el 25-05-2018, en línea <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/multimedia/fotos/75-grupos-parlamentarios/versiones-g/35632-nueve-senadores-del-bloque-parlamentario-se-incorporan-al-grupo-parlamentario-del-pt.html>

²⁶ Senadores por grupo parlamentario, Cámara de Senadores, consultado el 23-05-2018, en línea <http://www.senado.gob.mx/index.php?watch=7&str=T>

²⁷ Cfr. Pedroza de la Llave, Susana Thalía, op. cit., pp. 136 y 137.

informar a la ciudadanía las actividades realizadas durante la Legislatura;²⁸ existen otro tipo de funciones que han de observarse indefectiblemente al momento de formar parte de un grupo parlamentario.

Previo a comenzar a identificar algunas de las funciones que de manera general llevan a cabo los grupos parlamentarios, resulta conveniente distinguir entre aquellas funciones que les son reconocidas legalmente en diversos ordenamientos y aquellas que se implementan en la práctica parlamentaria; dado que resulta por demás complejo, variado e impreciso tratar de analizar la lógica y funcionabilidad de estas últimas, nos ceñiremos exclusivamente a la enunciación de las primeras funciones que se encuentran contenidas y reguladas en los ordenamientos que contemplan la figura de los grupos parlamentarios.

Se ha llegado a considerar por algunos doctrinarios que la principal función de los grupos parlamentarios reside en la representación de los intereses del partido político al que pertenecen dentro de las diversas actividades parlamentarias en las que participan.²⁹ Esto se sostiene, debido a que una característica común a todos los partidos políticos es el cumplimiento de las decisiones adoptadas por sus órganos de dirección; luego entonces, el solo hecho de militar en un partido implica aceptar los fundamentos en los que se instituye su pensamiento político, la sujeción a los estatutos, los reglamentos del partido, así como las directrices acordadas por los órganos de gobierno.³⁰ Dicho en otras palabras, “*el grupo parlamentario puede ser considerado como la expresión parlamentaria de un partido político, expresión que está asegurada por los dirigentes de este partido o en estrecha relación con ellos*”.³¹

En vinculación con lo anterior, se tiene como segunda función de los grupos parlamentarios la coordinación de sus miembros para el

²⁸ En nuestro país, los derechos y obligaciones de los senadores se encuentran establecidos específicamente en los artículos 8 y 10 del Reglamento del Senado de la República.

²⁹ Cfr. Hernández Reyes, Angélica, op. cit., p. 18.

³⁰ Cfr. García Guerrero, José Luis, Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios, Madrid, Congreso de los Diputados, 1996, p. 523.

³¹ Colliard, Jean-Claude, Les régimes parlementaires contemporains, Francia, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1978, p. 210.

mejor desempeño de sus actividades. Este punto es quizás la tarea más importante hacia el interior de los grupos parlamentarios, toda vez que dota de una efectiva consistencia y coherencia funcional a los sujetos que lo integran, al conseguir resolver, tamizar y filtrar con homogeneidad en su seno lo que, de no existir, podría llegar a constituir un paso en falso del partido en el escenario de la Cámara;³² es sobre esta cualidad que se cimienta lo que se conoce como *disciplina de voto*, misma que es entendida como el mecanismo más importante de control –aunque no el único–, que el partido articula sobre la actuación de un grupo para la toma de decisiones.³³ Se encuentra una especial virtud en este tipo de mecanismos cuando se trata de Asambleas numerosas, en donde una muy alta disciplina de voto no supone necesariamente que a los parlamentarios se les esté vulnerando su libertad de decisión, puesto que pueden haberse producido mecanismos de negociaciones, acuerdos y concesiones mutuas que permitan la emisión de un voto uniforme como bloque político.

En consecuencia, se está frente a una mecánica de simplificación representativa y funcional por el que el Parlamento no es visto como un lugar donde se reúnen varios cientos de personalidades fluctuantes e imprecisas, sino más bien como un amplio espacio que comprende grandes grupos disciplinados específicos y coherentes, que permiten saber la mayoría del tiempo cuál solución es aceptable por la Asamblea y cuál no lo es.³⁴

Como tercera función general de los grupos parlamentarios se encuentra la participación de éstos en la designación de los miembros que han de componer las diversas comisiones del órgano legislativo que se trate. Con esto se pretende, de manera sencilla y categórica, que dichas comisiones puedan representar auténticamente la composición general de la Cámara y el reparto de fuerzas que en ella se da, para guardar así el equilibrio organizacional.

³² Cfr. Ramírez Jiménez, Manuel, "Teoría y práctica del grupo parlamentario", en Revista de Documentación Administrativa, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 188, octubre-diciembre de 1980, p. 12.

³³ *Ibidem*, p. 17.

³⁴ Cfr. Colliard, Jean-Claude, *op. cit.*, p. 216.

Encontramos una cuarta función que versa sobre la participación de los grupos parlamentarios en la designación y composición de los órganos de gobierno y representación de la Cámara. La idea de esta función es avalar también la composición original de la Asamblea y, por tanto, garantizar la armonía política lograda; la Presidencia, las Secretarías, la Mesa en su conjunto y demás órganos, deberán reflejar la relación mayoría-minorías sobre la que yace el pluralismo democrático del Congreso.

Por último, resulta pertinente rescatar que, para el caso del Senado de la República, se han reconocido en el artículo 25.3 de su Reglamento, que las funciones de los grupos parlamentarios son, primordialmente: i) concurrir al funcionamiento de la Junta, del Pleno y de las comisiones y los comités; ii) coadyuvar al mejor desarrollo de los procedimientos legislativos y especiales, así como de las demás actividades específicas del Senado; y, iii) salvaguardar la disciplina parlamentaria, tareas que se cumplen a cabalidad, tal y como queda demostrado en todos los actos que se desarrollan en su interior.

CAPÍTULO II

ANÁLISIS COMPARATIVO

6. Reglamentación federal

A continuación, se realizará un análisis sobre cómo se han regulado los grupos parlamentarios dentro de una serie de ordenamientos jurídicos en nuestro país, para posteriormente hacer un análisis comparativo con otros sistemas jurídicos a nivel internacional, todo esto con la intención de brindar un panorama acerca de la situación actual que guarda nuestra legislación respecto a otros países, así como para analizar una serie de posibilidades de mejora respecto de la actividad que desempeñan los grupos parlamentarios. Para ello, comenzaremos por desarrollar las consideraciones que se contemplan en nuestro máximo ordenamiento jurídico: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

6.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Se ha consagrado en el artículo 70, tercer párrafo, de nuestra Carta Magna, el derecho político de conformar grupos parlamentarios en los siguientes términos: *“la ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados”*. Como podrá apreciarse, de la letra de dicho enunciado normativo se destacan dos situaciones sobre la facultad que tienen los parlamentarios para agruparse:

- Que este derecho se reconoce de manera explícita para los diputados, y,
- Que tal asociación se encuentra condicionada a que los diputados tengan la misma afiliación de partido.

Pese a que dicha disposición pareciera restringir e, incluso, impedir que los grupos parlamentarios se pudiesen presentar en el Senado de la República, es de suma relevancia señalar que desde la reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en 1994, se contempló y reguló la figura de los grupos parlamentarios dentro de la Cámara Alta, en atención precisamente al artículo 70 de la Constitución.

Es de destacarse que dicho artículo constitucional, consagra implícitamente el reconocimiento de los grupos parlamentarios en la Cámara de Senadores, habida cuenta que la interpretación armónica y sistemática de la Constitución permite desprender que la voluntad del legislador era, reconocer también su implementación en dicho órgano legislativo. Esto es así, dado que diversas disposiciones constitucionales contemplan su existencia de manera explícita; tal es el caso del artículo 6o., Apartado A, fracción VIII, octavo párrafo de la Constitución, que señala:

El organismo garante [Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales] se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, *a propuesta de los grupos parlamentarios*, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el Presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.

Otro ejemplo lo encontramos en el artículo 41, fracción V, Apartado A, undécimo párrafo de la Constitución Federal, que estipula: *“los consejeros del Poder Legislativo [del Instituto Nacional Electoral] serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un consejero por cada grupo parlamentario no obstante su*

reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión". Por lo anterior, es incuestionable que la figura del grupo parlamentario dentro del Senado de la República encuentra su reconocimiento jurídico dentro de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

6.2. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Pasando al análisis de la Ley Orgánica que regula la estructura y funcionamiento interno de las Cámaras que conforman el Congreso de la Unión, se comenzará por indicar que por disposición del artículo 71, los grupos parlamentarios son *"las formas de organización que alientan la cohesión de sus miembros para el mejor desempeño y cumplimiento de sus objetivos de representación política que podrán adoptar los senadores con igual afiliación de partido, para poder llevar a cabo las tareas que les hayan sido asignadas en el Senado, coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo, así como para contribuir a orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en las que participen sus integrantes"*. Para ello, corresponderá a la Mesa Directiva asignar los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios en proporción al número de sus integrantes respecto del total de la Cámara, con el fin de permitir que desarrollen el ejercicio de sus funciones de manera adecuada.³⁵

A su vez, se han establecido algunas condiciones especiales y requisitos mínimos indispensables para conformar estas agrupaciones dentro de la Cámara Alta. Las condiciones especiales a las que se hace referencia son:³⁶

- Solo los senadores de la misma afiliación de partido podrán integrar un grupo parlamentario;³⁷

³⁵ Según los artículos 66, inciso i, y 77 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁶ Al respecto, véanse los artículos 72.1 y 73.1 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁷ Como se hizo mención en el Capítulo I de este trabajo, se han realizado diversos esfuerzos para modificar esta condición y permitir la conformación de grupos parlamentarios mixtos dentro del Senado de la República.

- Se requiere un mínimo de cinco senadores;
- Solo se podrá registrar un grupo parlamentario por cada partido político representado en la Cámara; y,
- La documentación requerida deberá presentarse al Secretario General de Servicios Parlamentarios a más tardar el 28 de agosto del año de la elección.

Al respecto, se ha contemplado que la documentación necesaria para constituir un grupo parlamentario consiste en:³⁸

- El acta en donde conste el nombre del grupo parlamentario, la decisión de sus miembros de constituirse en esa agrupación, así como la relación de sus integrantes;
- Relación de los integrantes del grupo parlamentario que desempeñarán funciones directivas, con especial mención del nombre del senador que será el coordinador del grupo; y,
- Un ejemplar de los estatutos o su equivalente, que norme el funcionamiento del grupo parlamentario, mismo que deberá ser aprobado por la mayoría de sus integrantes.

Una vez que el Secretario General de Servicios Parlamentarios constate el efectivo cumplimiento de estos documentos, dará cuenta a los Secretarios de la Mesa Directiva para que el Presidente formule la declaratoria de constitución correspondiente en la primera sesión ordinaria del Pleno, momento a partir del cual el grupo parlamentario podrá ejercer las funciones que le hayan sido atribuidas en los ordenamientos relacionados con su actividad parlamentaria.

En este orden de ideas, será el coordinador del grupo parlamentario quien represente, para todos los efectos legales, a dicha agrupación y, con ese carácter, deberá promover los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva. Algunos derechos, prerrogativas y obligaciones adicionales a cargo del coordinador del

³⁸ Cfr. Artículo 72.2 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

grupo son las siguientes:³⁹

- Participar con voz y voto en la Junta de Coordinación Política;
- Ejercer las prerrogativas y derechos que la Ley Orgánica otorga a los grupos parlamentarios;
- Presentar a la Junta de Coordinación Política la solicitud de sustitución definitiva o por el periodo de sesiones correspondiente, de los integrantes que conformen las comisiones, con objeto de que esta lo plantee, por conducto de la Mesa Directiva, al Pleno de la Cámara; y,⁴⁰
- Comunicar a la Mesa Directiva las modificaciones que ocurran en la integración de su grupo.

Es con base en esas comunicaciones que envíen los coordinadores de los grupos, que el Secretario General de Servicios Parlamentarios podrá llevar el registro actualizado del número de integrantes de cada uno de ellos y sus modificaciones. A su vez, es importante señalar que aquellos senadores que no pertenezcan a un grupo parlamentario serán considerados y registrados como senadores sin partido, teniendo las consideraciones que a todos los senadores corresponden y, de existir las posibilidades presupuestales, los apoyos para que puedan desempeñar con eficacia sus funciones, de conformidad con el artículo 78 de la Ley Orgánica.

En cuanto hace a la ocupación de los espacios y los escaños en el salón de sesiones, cabe precisar que estará a cargo del Presidente de la Cámara la asignación de un área regular y continua para los miembros de cada grupo parlamentario, quien deberá resolver con base en el número de integrantes de cada grupo, en orden decreciente, el número de grupos conformados y las características del salón de sesiones. En todo caso, los coordinadores de los grupos podrán formular al Presidente la propuesta

³⁹ Al respecto, véanse los artículos 74 y 75 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁰ Cfr. Artículo 105.2 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

de ubicación que estimen pertinente.

Finalmente, en relación a la composición y funcionamiento de la Junta de Coordinación Política, al ser esta el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias para alcanzar acuerdos que permitan el cumplimiento de las facultades que la Constitución asigna al Senado de la República, de conformidad con el artículo 81.1 de la Ley Orgánica, al inicio del periodo constitucional de cada Legislatura, se conformará por los coordinadores de los grupos parlamentarios registrados y, adicionalmente, se integrará por dos senadores del grupo parlamentario mayoritario y uno por el grupo parlamentario que, por sí mismo, constituya la primera minoría de la Legislatura. Los grupos parlamentarios podrán nombrar y sustituir libremente a quienes los representen en la Junta, mediante el acuerdo firmado por la mayoría de sus integrantes y deberá ser comunicado formalmente a la Mesa Directiva. Para la adopción de acuerdos, se reconoce que la Junta aprobará sus decisiones por el voto ponderado de los coordinadores de los grupos parlamentarios, conforme al número de senadores con que cuente cada uno respecto del total de la Cámara.

6.3. Reglamento del Senado de la República

En cuanto hace a la regulación de los grupos parlamentarios plasmada en el Reglamento del Senado, resulta pertinente puntualizar el hecho de que en la fracción IV del artículo 8.1 de dicho ordenamiento se consagra como derecho de los senadores formar parte de un grupo parlamentario; situación que hace referencia a un derecho político y no un derecho fundamental, al ser esta una consecuencia legítima de la función pública de su encargo y no un derecho inherente a la persona. En esta misma reglamentación se estipula que los grupos parlamentarios son autónomos en su organización y funcionamiento internos, lo cual deja entrever la naturaleza jurídica que se ha optado por reconocer a estas agrupaciones como asociaciones que ejercen una función pública, en los términos mencionados en el numeral 3 de este trabajo.

Por otro lado, se reitera en el Reglamento que será en la primera sesión ordinaria del Senado, posterior a la de su instalación en el año de la elección, en la que el Presidente de la Mesa deberá formular la declaratoria de la constitución de los grupos parlamentarios que hayan observado y presentado, en tiempo y forma, los requerimientos y la documentación correspondiente, así como informar al Pleno de aquellos senadores que no forman parte de ningún grupo, quienes para dichos efectos debieron notificar tal circunstancia mediante escrito con firma autógrafa dirigido al Presidente. De igual forma, se establece que una vez formulada la declaratoria de constitución por parte del Presidente de la Mesa Directiva, no se podrán formar nuevos grupos parlamentarios.

Como se mencionó, uno de los requisitos para conformar un grupo parlamentario en el Senado es que sea presentado un ejemplar de los estatutos o del documento equivalente que norme su funcionamiento, por disposición del artículo 31 del Reglamento, se ha señalado que los mismos deberán contener, al menos:

- a) Su denominación, la cual deberá corresponder con la de los partidos políticos en los que militan los senadores;
- b) Los derechos y las obligaciones de sus integrantes;
- c) Los requisitos para la incorporación de nuevos integrantes;
- d) Su estructura orgánica y las reglas de funcionamiento;
- e) Las formas y los mecanismos para el nombramiento del coordinador y los demás titulares o directivos;
- f) Las facultades y duración en el cargo del coordinador y demás integrantes del órgano directivo;
- g) Su régimen disciplinario interno;
- h) Las reglas para la eficiente, eficaz y honesta administración de los recursos de que disponen, así como para la vigilancia de los mismos;

- i) La organización y funcionamiento de sus servicios técnicos de apoyo parlamentario y administrativo, y,
- j) El procedimiento que ha de observarse para la reforma estatutaria.

Destaca la hipótesis que se contempla en el caso de llegarse a modificar la dirección, regulación o composición de los grupos parlamentarios una vez que han sido registrados y reconocidos por la Cámara de Senadores.⁴¹ En cuanto hace a los cambios en la titularidad de los cargos directivos al interior de los grupos parlamentarios, se exige que sean notificados a la Presidencia de la Mesa Directiva por escrito, a través del coordinador de grupo, dentro de los cinco días hábiles siguientes a su aprobación, para lo cual deberá anexarse copia del acta o acuerdo respectivo.

Respecto a las reformas que puedan darse a los estatutos de los grupos parlamentarios, se indica que deberán ser informados al Presidente de la Mesa Directiva dentro de los diez días hábiles siguientes a su aprobación, debiéndose anexar para tal efecto: i) copia del acta o acuerdo modificatorio respectivo, y, ii) un ejemplar del estatuto con las nuevas disposiciones.

Ahora bien, en relación con las variantes que puedan presentarse en la composición de un grupo parlamentario, ya sea que se aumente o que se disminuya el número de integrantes, únicamente se estipula que habrán de ser comunicadas a la Mesa Directiva. Sin embargo, no debe pasar inadvertido el hecho de que los grupos parlamentarios que por cualquier causa dejasen de contar con el mínimo de integrantes requerido por la Ley Orgánica serán considerados disueltos para todos los efectos legales y reglamentarios; y que para su tramitación administrativa se dispondrá de un plazo de hasta treinta días.

Se abordarán enseguida las funciones de los grupos parlamentarios que han sido reconocidas en el Reglamento, partiendo, en primer lugar, de la participación que deberán tener en el funcionamiento de la Junta

⁴¹ Al respecto, véanse los artículos 28 y 29 del Reglamento del Senado de la República.

de Coordinación Política, del Pleno, de las comisiones y los comités. De manera general y de conformidad con el artículo 8.2 del Reglamento, en relación con el artículo 4o. Constitucional, se ha determinado que los senadores participarán en la integración de los órganos del Senado bajo el principio de igualdad. En ese sentido, los grupos parlamentarios deberán cuidar que las propuestas para la integración de las instancias de trabajo legislativo y parlamentario reflejen precisamente la equidad de género y la representatividad de los grupos parlamentarios.

Dado que en el apartado correspondiente a la Ley Orgánica se enunció someramente el papel de los grupos parlamentarios en la conformación de la Junta de Coordinación Política, se esbozará a continuación lo pertinente a las comisiones ordinarias y sus juntas directivas, las comisiones especiales y la Comisión Permanente. Durante el primer mes de ejercicio de la Legislatura, los grupos parlamentarios presentarán a la Junta sus propuestas para la integración de las comisiones ordinarias, en donde se privilegiará la experiencia y la idoneidad de cada uno de sus integrantes para el mejor aprovechamiento de sus capacidades en el trabajo legislativo y se dará preferencia en la selección de comisiones a los grupos parlamentarios cuyo número de integrantes les impida participar en todas las de carácter ordinario.

Cabe señalar que los senadores que no integren algún grupo parlamentario serán considerados, cuando sea factible, para formar parte en las comisiones ordinarias de su interés; para ello, deberán solicitarlo oportunamente por escrito a la Junta.⁴² Sea cual fuese el caso, ningún senador pertenecerá a más de cinco comisiones ordinarias.

En cuanto a las juntas directivas de las comisiones se han limitado a estipular que sus integrantes deberán formar parte de distintos grupos parlamentarios, en atención a los criterios de pluralidad, equidad de género, proporcionalidad, experiencia e idoneidad, por mandato del artículo 128.2 del Reglamento.

Por último, para la elección de los senadores propietarios y

⁴² Al respecto, véanse los artículos 122 y 123 del Reglamento del Senado de la República.

sustitutos que deberán formar parte de la Comisión Permanente, de conformidad con el artículo 160.1 del ordenamiento reglamentario en referencia, que la Junta habrá de formular las propuestas correspondientes con base en los criterios de pluralidad y proporcionalidad en relación con los grupos parlamentarios que concurren a la integración del Pleno.

Siguiendo con las funciones de los grupos parlamentarios contempladas en el Reglamento, se abordará aquella que les permite coadyuvar al mejor desarrollo de los procedimientos legislativos, especiales y demás actividades específicas del Senado. Al respecto, se desglosa la exposición correspondiente en los siguientes siete grupos de actividades:⁴³

- a) *Iniciativas*. Los senadores podrán presentar iniciativas suscritas por uno o varios de ellos, ya sea a título personal o como parte de uno o más grupos parlamentarios, en el entendido de que una iniciativa que se encuentre suscrita por la mayoría de los integrantes de un grupo parlamentario, o bien, por un senador y su coordinador de grupo, será denominada como “iniciativa con aval de grupo”.
- b) *Proposiciones con punto de acuerdo*. Los grupos parlamentarios podrán presentar proposiciones con punto de acuerdo, ya sean de exhorto, de pronunciamiento, de recomendación o de convocatoria, con el objeto de atender asuntos que no constituyen iniciativas de ley o decreto.
- c) *Orden del Día*. El Orden del Día que formula la Mesa Directiva será elaborado a partir de los informes, asuntos, solicitudes y comunicaciones que, en su caso presentan, entre otros, los grupos parlamentarios.
- d) *Lista de oradores*. Se ha establecido que, previo al desahogo del Orden del Día, para los asuntos que requieran debate, el Presidente elaborará la lista de oradores, en consulta con los grupos parlamentarios, con los senadores que intervendrán y

⁴³ Para profundizar el análisis de dichas actividades, véanse los artículos 70, 72, 89, 164, 197, 199, 257, 268 y 276 del Reglamento del Senado de la República.

el sentido en que lo harán.

- e) *Posicionamiento del grupo respecto de un dictamen relevante o de interés general.* Por acuerdo de la Mesa Directiva, cuando la relevancia o interés general de un dictamen lo amerite, al inicio del debate en lo general, los grupos parlamentarios pueden designar a uno de sus integrantes para que intervenga en orden creciente al número de integrantes de cada grupo, con el propósito de fijar su posición al respecto.
- f) *Nombramiento de cargo público.* Las propuestas de nombramiento respecto de un determinado cargo público que corresponda hacer a los grupos parlamentarios, se presentan al Presidente de la Mesa para que se turnen junto con los expedientes relativos a la comisión o comisiones a las que por materia les compete dictaminar.
- g) *Formulación de preguntas sobre el informe presentado por el Presidente de la República.* Si del análisis que se realiza al informe presentado por el Presidente de la República surge la necesidad de que se amplíe la información correspondiente, el Senado podrá solicitarlo mediante preguntas por escrito. Dichas preguntas serán formuladas por los grupos parlamentarios en proporción al número de sus miembros y se integrarán por la Junta, quien las presentará a la Mesa para someterlas al Pleno y, en su caso, remitirlas al Presidente de la República. Las respuestas del Presidente de la República serán turnadas a las comisiones competentes y a los grupos parlamentarios, quienes las analizan, valoran y llegan a conclusiones.

Otro punto fundamental a tener en cuenta sobre las funciones de los grupos parlamentarios en la Cámara de Senadores, es lo que respecta a la salvaguarda de la disciplina parlamentaria. En ese sentido, las controversias al interior de los grupos parlamentarios se solucionarán con apego a las disposiciones estatutarias relativas, ya que los grupos parlamentarios tienen a su cargo los procedimientos relativos para la aplicación de sanciones administrativas a sus integrantes; en su caso, los

órganos directivos del Senado estarán a lo resuelto y la Mesa Directiva participará con los grupos parlamentarios en las situaciones que la requieran.⁴⁴

Para concluir, es imprescindible destacar que los grupos parlamentarios deberán informar y justificar ante el órgano de control interno del Senado, el uso y destino de los recursos que se les asignan, para efecto de incluir sus erogaciones en el informe sobre el ejercicio del presupuesto de egresos del Senado que se rinde a la Auditoría Superior de la Federación.⁴⁵ En estrecha relación, se reitera que estos son sujetos obligados a hacer públicas las contrataciones de sus servicios personales, así como el informe semestral del ejercicio presupuestal del uso y destino de sus recursos financieros; por tanto, los grupos parlamentarios contarán con sitios dentro de la página electrónica del Senado, con el fin de poner a disposición del público, a través de medios electrónicos remotos o locales, la información referida, siendo su responsabilidad mantener actualizado su contenido, en un plazo no mayor a quince días a partir de que sea modificado.

7. Análisis internacional

Dentro del afán de conocer la regulación de los grupos parlamentarios en nuestro país, resulta indispensable realizar un ejercicio comparativo en relación con la práctica internacional que opera en diversos países, con la intención de evidenciar las ventajas y desventajas de esos sistemas que, para efecto de este breve estudio, se concentrarán en dos: el español y el chileno.

7.1. España

Para dar inicio a este numeral, se debe dar cuenta del hecho de que en el caso español no se contempla, constitucionalmente hablando, el derecho político de constituir grupos parlamentarios. Sin embargo, sí se

⁴⁴ Al respecto, véanse los artículos 23.1 y 37.1, fracción IV, del Reglamento del Senado de la República.

⁴⁵ Cfr. Artículo 30 del Reglamento del Senado de la República.

reconoce que estas agrupaciones gozan de total autonomía en cuanto a su organización interna, tal y como se expresa en el artículo 27.5 del Reglamento del Senado español, advirtiendo así que la naturaleza jurídica de estos entes jurídicos en España también es propia de una asociación que ejerce una función pública.

De concertarse la creación de un grupo parlamentario, los senadores interesados deberán entregar en la Presidencia de la Cámara, en el término de cinco días hábiles contados desde la constitución del Senado o, si se trata de senadores elegidos por las Asambleas legislativas o por los órganos colegiados superiores de las Comunidades Autónomas, contados a partir de la fecha de presentación de las credenciales.⁴⁶

- La relación nominal de quienes lo integran, la cual habrá de estar suscrita por todos los integrantes del grupo;
- La denominación de la agrupación, debiendo estar conforme con aquella con la que sus miembros concurren a las elecciones, y,
- El nombre del senador que actuará como Portavoz del mismo, así como de quienes eventualmente le sustituyan.

En cuanto hace a la conformación de los grupos parlamentarios en el Senado, se ha estimado pertinente requerir diez senadores cuando menos para su registro, independientemente del partido político que los haya postulado, en el entendido que ningún senador podrá formar parte de más de un grupo parlamentario, de conformidad con el artículo 27.1 del Reglamento del Senado español.⁴⁷ Al respecto, destacan tres

⁴⁶ Cfr. Artículo 28 del Reglamento del Senado español.

⁴⁷ Como dato relevante, se destaca que hasta la XII Legislatura de las Cortes Generales españolas, existían registrados siete grupos parlamentarios en la Cámara de Senadores, que son: el Grupo Parlamentario Popular en el Senado, integrado por 147 senadores; el Grupo Parlamentario Socialista, integrado por 62 senadores; el Grupo Parlamentario Unidos Podemos-En Comú Poble-En Marea, integrado por 20 senadores; el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana, integrado por 12 senadores; el Grupo Parlamentario Vasco en el Senado (EAJ-PNV), integrado por 6 senadores; el Grupo Parlamentario Nacionalista Partit Demòcrata (PDECAT-CDC)-Agrupación Herreña Independiente-Coalición Canaria (AHÍ/CC-PNC), integrado por 6 senadores; y, el Grupo Parlamentario Mixto, integrado por 13 senadores. Al respecto,

supuestos por demás interesantes relacionados con la conformación de estas agrupaciones:⁴⁸

- a) Se podrá incorporar a los diversos grupos parlamentarios cualquier senador que exprese su voluntad de hacerlo así mediante escrito dirigido a la Presidencia de la Cámara, mismo que deberá llevar el visto bueno del Portavoz del grupo correspondiente.
- b) Podrá cambiar el número de integrantes de un grupo parlamentario hasta por debajo del mínimo requerido durante el transcurso de la Legislatura;⁴⁹ el Portavoz del grupo dará cuenta de las incorporaciones que se produzcan al Presidente de la Cámara. No obstante, de llegar a un número inferior a seis, el grupo quedará disuelto al final del período de sesiones en que se produzca esta circunstancia.
- c) Aquellos senadores que no se hayan incorporado a algún grupo parlamentario al constituirse el Senado, así como aquellos senadores que por cualquier causa dejasen de pertenecer a un grupo parlamentario,⁵⁰ pasarán automáticamente a integrar el Grupo Mixto, cuya participación en las actividades de la Cámara será idéntica a la de los grupos restantes. Para tal efecto, el Presidente de la Cámara dará a conocer al Grupo Mixto los nombres de quienes hayan de desempeñar respecto de él las funciones de Portavoz.

Adicionalmente, se ha determinado que el Senado facilitará a los

véase Senadores en activo. Distribución por Grupos Parlamentarios, Senado de España, consultado el 28-05-2018, en línea <http://www.senado.es/web/composicionorganizacion/senadores/composicionsenado/senadoresenactivo/consultagrupoparlamentario/index.html>

⁴⁸ Al respecto, véanse artículos 27.2, 29 y 30 del Reglamento del Senado español.

⁴⁹ Cuando a lo largo de la Legislatura se altere la cifra total de componentes de un grupo parlamentario, la representación de este en las Comisiones se ajustará a la proporción que en cada momento le corresponda, de acuerdo con el número de sus miembros. Sobre este tema, véase artículo 31 del Reglamento del Senado español.

⁵⁰ Salvo que en el plazo de tres días contados a partir del momento en que se separaron de su grupo de origen se adscriban a otro grupo ya constituido.

grupos parlamentarios una subvención cuya cuantía será fijada en función del número de sus integrantes, así como un complemento fijo igual para todos ellos.⁵¹

Respecto a las funciones de los grupos parlamentarios que han sido reconocidas en el caso del Senado español, se iniciará por exponer aquella referente a la participación que deberán tener estas agrupaciones en el funcionamiento de los diversos órganos de la Cámara. Así, se contempla la existencia de la *Junta de Portavoces*,⁵² misma que estará integrada por el Presidente de la Cámara, quien la convoca y preside, así como por los Portavoces de los grupos parlamentarios existentes en cada momento y que será oída para fijar:

- Las fechas en que hayan de comenzar y terminar los períodos de sesiones de la Cámara;
- El orden del día de las sesiones del Senado;
- Los criterios que contribuyan a ordenar y facilitar los debates y tareas del Senado, y,
- Las normas interpretativas o supletorias que pueda dictar la Presidencia.

También, los grupos parlamentarios deberán participar en la conformación de la *Diputación Permanente* tan pronto como se constituya definitivamente el Senado, ya que se integrará por un mínimo de veintiún miembros que representarán a los grupos parlamentarios en proporción a su importancia numérica. Será la Mesa quien fije el número total de los miembros de la Diputación Permanente, una vez que se oiga a la Junta de Portavoces, de conformidad con el artículo 78 de la Constitución española y el artículo 45 del Reglamento del Senado español.

En el mismo sentido, se conforman las Comisiones del Senado, dado que estas se componen por el número de miembros que fije la

⁵¹ Al respecto, véase el artículo 4, inciso d) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

⁵² Para consultar la regulación aplicable a la Junta de Portavoces, véanse los artículos 43 y 44 del Reglamento del Senado español.

Mesa, una vez oída a la Junta de Portavoces, quien además determinará la distribución proporcional entre los grupos parlamentarios en su primera reunión de cada período de sesiones, teniendo en cuenta el número de componentes de los distintos grupos en el primer día del mismo. De cualquier forma, en todas las Comisiones deberá haber al menos un representante de cada grupo parlamentario.

Respecto a la función que realizan referente a contribuir al desarrollo de las diversas actividades que desempeña el Senado español, se ha estimado pertinente abordar la exposición correspondiente en los siguientes seis grupos de actividades:⁵³

- a) *Defensa de iniciativa.* Cada una de las iniciativas de ley deberá ser debatida en el mismo orden de su presentación, para lo cual procederá su defensa por alguno de sus proponentes, seguido de dos turnos a favor y dos en contra, así como de la intervención de los Portavoces de los grupos parlamentarios. Cada uno de estos turnos no podrá exceder de diez minutos.
- b) *Registro de oradores y fijación de postura.* Para cada punto del orden del día, los oradores que deseen intervenir en su debate deberán inscribirse en un registro que permanecerá abierto hasta media hora antes del inicio de la sesión. El Presidente de la Comisión, oída la Mesa y previa consulta con los Portavoces de los grupos parlamentarios, fijará, en consideración al número de intervenciones solicitadas y al de puntos incluidos en el orden del día, el orden y duración de las mismas, así como la ordenación posterior del debate. Una vez concluidas las intervenciones referidas a cada punto, los Portavoces de los grupos parlamentarios, de solicitarlo, podrán disponer de un turno para fijación de posiciones, concluido el cual se dará por cerrado el debate respecto del punto debatido.
- c) *Debates.* La intervención de los Portavoces, tanto en los debates del Pleno como en la de las Comisiones del Senado, se

⁵³ Al respecto, véase el artículo 99 de la Constitución española y artículos 56 bis 4, 85, 86, 108, 155 y 191 del Reglamento del Senado español.

efectuará en orden inverso al número de componentes de los respectivos grupos parlamentarios. En los debates del Pleno del Senado sobre cuestiones que afecten de modo especial a una o más Comunidades Autónomas, el Presidente, de acuerdo con los Portavoces de los grupos parlamentarios respectivos, ampliará el número de turnos de Portavoces a efecto de que puedan intervenir los representantes de los grupos territoriales afectados.

- d) *Revisión constitucional iniciada por el Congreso de los Diputados.* En este supuesto, el debate en el Pleno se iniciará con una discusión sobre el conjunto del dictamen de la Comisión, con dos turnos a favor y dos en contra, expuestos en forma alternativa, y la intervención de los Portavoces de los grupos parlamentarios; posteriormente, se discutirán las enmiendas o votos particulares presentados a cada artículo, mediante dos turnos a favor y dos en contra y la intervención de los Portavoces de los grupos parlamentarios. La duración de los turnos se fijará anticipadamente por el Presidente, de acuerdo con la Mesa.
- e) *Propuesta de candidato a la Presidencia del Gobierno.* Después de cada renovación del Congreso de los Diputados, y en los demás supuestos constitucionales en que proceda, el Rey, habiendo consultado con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno.
- f) *Publicidad de los trabajos del Senado.* Se publicarán en la forma que disponga la Mesa del Senado, entre otro tipo de información, la composición de los grupos parlamentarios que se constituyan, así como las variaciones que estos sufran.

Por último, dentro de los grupos parlamentarios se ha reconocido en el Senado español la posibilidad de crear *grupos territoriales*, los cuales estarán integrados, al menos, de tres senadores elegidos por el electorado

del territorio o designado por la Asamblea legislativa u órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma respectiva. En cualquier caso, ningún senador podrá formar parte de más de un grupo territorial. Para la constitución de estos grupos territoriales, los senadores interesados deberán entregar en la Presidencia de la Cámara, a través de sus respectivos grupos parlamentarios: i) la relación nominal de sus integrantes, que deberá estar suscrita por todos ellos, así como por el Portavoz del grupo parlamentario al que estén adscritos; ii) la denominación del grupo territorial con referencia expresa al territorio y al partido, federación, coalición o agrupación al que pertenezcan sus componentes; y, iii) el nombre de su representante, así como los de quienes, eventualmente, hayan de sustituirle.⁵⁴

7.2. Chile

Sobre los grupos parlamentarios de este país, es importante comenzar por aclarar dos cuestiones. La primera, es que estos entes se conocen como *comités parlamentarios* y, la segunda, es que tampoco se contempla constitucionalmente, el derecho político de constituir este tipo de agrupaciones, ya sea que se trate de la Cámara de Diputados o de Senadores, como sí se hace en México. No obstante, se ha establecido reglamentariamente que los comités parlamentarios constituyen los organismos “relacionadores” entre la Mesa del Senado y la Corporación —el propio Senado— para la tramitación de los asuntos sometidos a su conocimiento, como establece el artículo 11, primer párrafo, del Reglamento del Senado chileno.

Respecto de su constitución y operación, el o los senadores de cada partido político que integren el Senado forman un comité parlamentario, quienes podrán ejercer las atribuciones que les otorga su Reglamento desde el momento en que se comuniquen, por escrito, la designación o el reemplazo de sus representantes al Presidente del Senado, sin requerirse la entrega de documentación especial alguna para su conformación.⁵⁵ Ahora

⁵⁴ Al respecto, véanse los artículos 32 y 33 del Reglamento del Senado español.

⁵⁵ Como dato relevante, se destaca que hasta la Legislatura N° 366 del Congreso Nacional chileno, existían registrados ocho grupos parlamentarios en la Cámara de Senadores, que

bien, en caso de existir senadores independientes, se podrán presentar dos supuestos: i) constituirán un comité parlamentario, de ser tres o más senadores independientes; o ii) se adherirán individualmente al Comité que elijan, para lo cual, será siempre necesaria la aceptación por escrito a través de su representante del comité al cual se adhiere. En cuanto hace a los comités mixtos, se reconoce que podrán ser constituidos no entre senadores de diverso partido político, sino entre dos o más comités; es por esta razón, que cada comité parlamentario deberá designar un máximo de dos representantes, quienes actuarán por él conjunta o separadamente.

No debe pasarse por alto el hecho de que cada comité parlamentario deberá comunicar al Presidente del Senado las modificaciones que sufra la composición de la agrupación por medio de su representante, en el entendido de que cuando llegasen a dejar de existir por cualquier causa, deberán rendir cuenta ante el Comité de Auditoría Parlamentaria de los fondos y recursos que recibieron y que no hubieren sido auditados.⁵⁶

Para el ejercicio de sus funciones en el Senado, la representación de un comité parlamentario tendrá tantos votos como senadores en ejercicio lo integren, destacando especialmente que para la adopción de acuerdos es suficiente el voto favorable de representantes de la mayoría de los Senadores. Es importante señalar que los representantes de los comités no podrán adoptar acuerdos sino concurren a sus reuniones la mayoría de representantes de los senadores en ejercicio, mismas que deberán celebrarse en horas distintas a las de las sesiones del Senado.

Igual relevancia guarda el hecho de que ningún senador podrá oponerse a los acuerdos adoptados por unanimidad de los comités

son: el Partido Unión Demócrata Independiente, integrado por 9 senadores; el Partido Por la Democracia e independientes, integrado por 8 senadores; el Partido Renovación Nacional e Independientes, integrado por 8 senadores; el Partido Socialista, integrado por 7 senadores; el Partido Demócrata Cristiano, integrado por 5 senadores; el Comité Partido PAIS e Independientes, integrado por 3 senadores; el Partido Evópoli, integrado por 2 senadores; y, el Partido Revolución Democrática, integrado por 1 senador. Al respecto, véase Comités parlamentarios. Senadores, República de Chile Senado, consultado el 28-05-2018, en línea http://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=senadores&ac=comites_senador

⁵⁶ Al respecto, véase el artículo 66 B, tercer párrafo, de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y 13 del Reglamento del Senado chileno.

parlamentarios, por lo que la oposición que se haga a ellos se tendrá por no formulada y no se admitirá debate alguno, por disposición del artículo 19 del Reglamento del Senado. Sin embargo, cuando un acuerdo no haya sido adoptado por unanimidad de los Comités, cualquier senador perteneciente a un comité que no haya concurrido a adoptarlo, podrá oponerse en la Sala –el Pleno– en la sesión más próxima que se celebre, inmediatamente después de la Cuenta; su discusión durará solamente diez minutos y el tiempo se distribuirá por mitades entre un senador que lo impugne y otro que lo defienda; en seguida, el acuerdo se someterá a votación.⁵⁷

Los acuerdos de estos comités se consignarán en un libro y serán firmados, después de cada reunión, por el Presidente y por el Secretario; a su vez, los comités parlamentarios deberán informar al Senado de los acuerdos adoptados en la sesión más próxima que se celebre, inmediatamente después de la cuenta. En ese sentido, vale la pena reiterar que los acuerdos adoptados serán públicos, así como los antecedentes considerados en sus sesiones y la asistencia de los parlamentarios e invitados a las sesiones de las mismas; pero, los materiales de registro de sus secretarías como grabaciones, apuntes u otros instrumentos de apoyo a esa labor, no serán públicos.⁵⁸

Existen ciertos asuntos sobre los cuales los Comités parlamentarios no podrán adoptar acuerdos, mismos que, según el artículo 17 del Reglamento del Senado, serán aquellos relacionados con la tramitación de acusaciones o con asuntos que deban ser sometidos a votación secreta. Además, no debe perderse de vista que ningún acuerdo podrá dejar sin aplicación aquellas disposiciones reglamentarias que no permitan adoptar una determinada resolución, aunque en casos calificados, se podrán suspender para un asunto concreto la aplicación de una disposición reglamentaria.

Como podrá advertirse, los comités parlamentarios no tienen

⁵⁷ Cfr. Artículo 20 del Reglamento del Senado chileno.

⁵⁸ Al respecto, véase el artículo 5o. A, quinto y octavo párrafo, de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y 18 del Reglamento del Senado chileno.

participación en el funcionamiento de otros órganos del Senado por ser entidades que se reúnen específicamente para llegar a adoptar determinados acuerdos sobre diversas labores políticas, en atención al artículo 66, segundo párrafo, de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. No obstante, en pro del mejoramiento de la función parlamentaria, se ha estimado pertinente reconocer la intervención de estas agrupaciones en ciertas actividades, dentro de las cuales se destacan las siguientes:⁵⁹

- a) *Modificación de la Tabla de sesión (Orden del día)*. Por acuerdo de los comités parlamentarios que representen las dos terceras partes de los senadores en ejercicio, podrá alterarse la tabla de una sesión ordinaria o extraordinaria.
- b) *Incidentes*. En la promoción o debate dentro de una sesión ordinaria sobre cualquier asunto o cuestión que se juzgue de interés público o conveniente para el mejor desempeño de sus cargos, los comités parlamentarios podrán hacer uso de la palabra en forma rotativa. Cada comité dispondrá de treinta minutos por sus primeros cuatro senadores y de cinco minutos más por cada dos senadores que represente en exceso de cuatro. Los comités que representen a menos de cuatro senadores serán considerados exclusivamente para estos efectos como un Comité Mixto, el cual podrá intervenir por treinta minutos.
- c) *Solicitud de segunda discusión*. Tendrán segunda discusión todos los asuntos sometidos a la consideración del Senado, cuando así sea requerido por un comité parlamentario.

Para concluir, como única disposición constitucional que contempla la existencia de los comités parlamentarios en Chile, se encuentra el artículo 53, último párrafo; norma que establece que el Senado, sus comisiones y sus demás órganos, incluidos los comités parlamentarios, no podrán fiscalizar los actos del gobierno ni de las entidades que de él dependan, ni adoptar acuerdos que impliquen fiscalización.

⁵⁹ Al respecto, véanse los artículos 94, 104 y 129 del Reglamento del Senado chileno.

ANEXO. Cuadro comparativo de los grupos parlamentarios

CUADRO COMPARATIVO DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS A NIVEL NACIONAL E INTERNACIONAL

| ASPECTO A DESTACAR | MÉXICO (FEDERACIÓN) | ESPAÑA | CHILE |
|---------------------------------------|---|---|--|
| Reconocimiento constitucional | Reconocimiento constitucional del derecho político de constituir grupos parlamentarios (artículo 70, tercer párrafo) | No se contempla en la Constitución el derecho político de constituir grupos parlamentarios. | No se contempla en la Constitución el derecho político de constituir comités parlamentarios. |
| Número de senadores requeridos | Se requiere un mínimo de cinco senadores para conformar un grupo parlamentario. | Se requieren diez senadores, cuando menos, para conformar un grupo parlamentario, independientemente del partido político que los haya postulado. | El o los senadores de cada partido político constituyen un comité parlamentario. |
| Condiciones especiales | <ul style="list-style-type: none"> Solo los senadores de la misma afiliación de partido podrán integrar un grupo parlamentario; Solo se podrá registrar un grupo parlamentario por cada partido político representado en la Cámara; y, La documentación requerida deberá presentarse al Secretario General de Servicios Parlamentarios, a más tardar el 28 de agosto del año de la elección. | Ningún senador podrá formar parte de más de un grupo parlamentario. | <p>En caso de haber senadores independientes, se podrán presentar dos supuestos:</p> <ul style="list-style-type: none"> Constituir un comité parlamentario, de ser tres o más senadores independientes o Adherirse individualmente al Comité que elijan, para lo cual, será necesaria la aceptación por escrito del comité al cual se adhiere. |

| ASPECTO A DESTACAR | MÉXICO (FEDERACIÓN) | ESPAÑA | CHILE |
|--|--|--|---|
| <p>Documentación solicitada</p> | <ul style="list-style-type: none"> • El acta en donde conste el nombre del grupo parlamentario, la decisión de sus miembros de constituirse en esa agrupación, así como la relación de sus integrantes; • La relación de los integrantes del grupo parlamentario que desempeñarán funciones directivas, con especial mención del nombre del senador que será el coordinador del grupo y, • Un ejemplar de los estatutos o su equivalente, que norme el funcionamiento del grupo parlamentario, mismo que deberá ser aprobado por la mayoría de sus integrantes. | <ul style="list-style-type: none"> • La relación nominal de quienes integran el grupo parlamentario, la cual habrá de estar suscrita por todos los integrantes del grupo; • La denominación de la agrupación, debiendo estar conforme con aquella con la que sus miembros concurrieron a las elecciones, y, • El nombre del senador que actuará como Portavoz del mismo, así como de quienes eventualmente le sustituyan. | <p>No se requiere documentación alguna para constituir un comité parlamentario.</p> |

| ASPECTO A DESTACAR | MÉXICO (FEDERACIÓN) | ESPAÑA | CHILE |
|---|--|---|---|
| Senadores fuera de grupo / Grupos Mixtos | <p>Aquellos senadores que no pertenezcan a un grupo parlamentario serán considerados y registrados como senadores sin partido.</p> <p>No se contempla la existencia legal de grupos mixtos.</p> | <p>Aquellos senadores que no se hayan incorporado a algún grupo parlamentario al constituirse el Senado, así como aquellos senadores que por cualquier causa dejen de pertenecer a un grupo parlamentario, pasarán automáticamente a integrar el Grupo Mixto.</p> | <p>No hay senadores fuera de grupo.</p> <p>Podrán ser constituidos Comités Mixtos entre dos o más comités.</p> |
| Órganos del Senado en los que incide su participación | <ul style="list-style-type: none"> • El Pleno; • La Junta de Coordinación Política; • La Comisión Permanente • Las Comisiones, y, • Los Comités; | <ul style="list-style-type: none"> • La Junta de Portavoces; • La Diputación Permanente, y, las comisiones | <p>No tienen participación en el funcionamiento de otros órganos del Senado</p> |
| Participación en el desarrollo de actividades parlamentarias | <p>Contribuyen a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las iniciativas; • Las proposiciones con punto de acuerdo; • La conformación del Orden del Día; • La lista de oradores; • El posicionamiento del grupo respecto de un dictamen relevante o de interés general; • El nombramiento de cargo público, y, • La formulación de preguntas sobre el informe presentado por el Presidente de la República. | <p>Contribuyen a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La defensa de iniciativas; • El registro de oradores y fijación de postura; • Los debates; • La revisión constitucional iniciada por el Congreso de los Diputados; • La propuesta de candidato a la Presidencia del Gobierno; y, • La publicidad de los trabajos del Senado. | <p>Contribuyen a:</p> <p>La modificación de la Tabla de sesión; Los incidentes; y, La solicitud de segunda discusión.</p> |

8. Consideraciones finales

Expuestos algunos sistemas jurídicos que regulan a los grupos parlamentarios a nivel nacional e internacional, podemos dar cuenta que la normatividad existente sobre los mismos contempla obligaciones, derechos y prerrogativas indispensables para su funcionamiento jurídico-político, lo cual resulta ser necesario para contar con un estándar mínimo de estabilidad y seguridad jurídica en las diversas actividades parlamentarias en las que participan dentro del Senado. No obstante, resulta indudable que la sistematización y armonización de estos entes jurídicos dentro de la Cámara Alta podría mejorarse en aras de impulsar y promover condiciones de inclusión, igualdad y equilibrio entre los senadores.

Por esta razón, se destacarán algunos retos y propuestas de manera muy sucinta para buscar fortalecer, en la medida de lo posible, la constitución y funcionamiento de los grupos parlamentarios en el Senado de la República.

Para ello, se debe tomar en cuenta, en primer lugar, que las diversas reformas constitucionales que se han realizado en esta década en materia de candidaturas independientes,⁶⁰ han incorporado un camino distinto de la participación ciudadana en la vida pública del país, la cual reclama similar congruencia respecto a su intervención en la actividad parlamentaria y específicamente en el Senado.

En ese mismo sentido se encuentran aquellos senadores que, por alguna razón, dejaron de formar parte de algún grupo, para quienes, si bien es cierto se consagra en el artículo 78 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que tendrán las consideraciones que a todos los senadores corresponden y apoyos para que puedan desempeñar con eficacia sus funciones, también lo es que no se contempla posibilidad alguna para conformar entre ellos un grupo parlamentario, sin que implique esto una afinidad política, a fin de salvaguardar precisamente sus derechos y prerrogativas.

⁶⁰ Como la de 2012, en relación al artículo 35, fracción II, en donde se incorporó dicha figura, así como la de 2014, en relación al artículo 41, en donde se garantizaron los derechos y prerrogativas de los candidatos independientes.

Al respecto, se propone que tanto los senadores independientes, como aquellos senadores sin grupo parlamentario considerados así desde el inicio de la Legislatura o porque hayan dejado de pertenecer a un grupo parlamentario por cualquier causa, pasen a integrar automáticamente un grupo parlamentario mixto. Lo anterior, no solo contribuiría a respetar y garantizar el derecho político de agrupación del que gozan los parlamentarios por disposición constitucional, sino también permitiría el acceso a la participación activa y eficiente de dichos senadores en los órganos legislativos de la Cámara de Senadores, como la Junta de Coordinación Política, las comisiones ordinarias, las especiales o los comités.

En concordancia con lo anterior, se plantea la viabilidad de reconocer reglamentariamente la posibilidad de conformar grupos parlamentarios mixtos al inicio de cada Legislatura, reconociendo, como lo ha hecho la Mesa Directiva de esta Cámara e inclusive, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que todo senador debe gozar de plena libertad para agruparse con otros congresistas que compartan un mismo arquetipo político, pues esta situación facilitaría efectivamente la expresión auténtica de su ideología. Asimismo, se sugiere considerar la pertinencia de estipular que, en el caso de que los senadores, cualquiera que sea su afiliación política, pretendan cambiarse al grupo parlamentario de su elección después de haberse hecho la declaratoria de constitución por el Presidente de la Mesa, sería necesaria la aceptación por escrito del grupo al cual se pretende adherir, aunado al hecho de que esta transición no podría realizarse más de dos veces en una misma Legislatura.

Para materializar las propuestas descritas en la Cámara de Senadores, se torna ineludible realizar una serie de reformas a distintas disposiciones aplicables a los grupos parlamentarios, dentro de las cuales destacan los artículos 26 y 27 del Reglamento del Senado de la República; los artículos 71, 72 y 78 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; e inclusive, el propio artículo 70, tercer párrafo, de la Constitución Federal, dado que desde este último enunciado normativo se establece como requisito de los legislados para constituir dichos entes, tener la misma afiliación de partido.



Bibliografía

BERLÍN VALENZUELA, Francisco (coord.), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, 2a. ed., México, Porrúa, 1998.

BISCARETTI, Paolo, *Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, 1965.

BONNECASE, Julien, *Tratado elemental de derecho civil*, México, Oxford University Press, Biblioteca Clásicos del Derecho. Primera Serie, v. I, 2002.

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, Buenos Aires, Heliasta, 1979, t. IV.

COLLIARD, Jean-Claude, *Les régimes parlementaires contemporains*, Francia, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1978.

COORDINACIÓN DE COMUNICACIÓN SOCIAL, *Nueve senadores del bloque parlamentario se incorporan al grupo parlamentario del PT. Conferencia de prensa ofrecida por senadores del Bloque Parlamentario, para anunciar la incorporación de nueve de sus integrantes al grupo parlamentario del PT*, Senado de la República, 04-04-2017, consultado el 25-05-2018, en línea <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/multimedia/fotos/75-grupos-parlamentarios/versiones-g/35632-nueve-senadores-del-bloque-parlamentario-se-incorporan-al-grupo-parlamentario-del-pt.html>

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, “El sistema constitucional español” en Fernández Segado, Francisco y Hernández Valle, Rubén (coords.), *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, Madrid, Dykinson, 1992.

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

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

HERNÁNDEZ REYES, Angélica, “Grupos parlamentarios”, en *Organización interna del Congreso*, México, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias-Cámara de Diputados, 2006.

LEONI, Francesco, *La regulación legislativa del partido político*, traducción de Luis Ruiz Hernández, Madrid, Editorial Nacional, 1969.

MORALES ARROYO, José María, *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997.

RAMÍREZ JIMÉNEZ, Manuel, “Grupos parlamentarios y sistema de partidos”, en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados.

- - - - -, “Teoría y práctica del grupo parlamentario”, en *Revista de Documentación Administrativa*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 188, octubre-diciembre de 1980.

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Dykinson, 2013.

TORRES DEL MORAL, Antonio, “Pasado y presente del Parlamento”, en Mora Donatto, Cecilia Judith (coord.), *Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

2. Legislación nacional e internacional

Constitución Española aprobada, ratificada y sancionada en 1978.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de septiembre de 2017.

Constitución Política de la República de Chile, última reforma publicada en el Diario Oficial el 4 de mayo de 2017.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015.

Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, Chile, última reforma publicada en el Diario Oficial el 17 de diciembre de 2016.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2017.

Reglamento del Senado, Chile, última reforma publicada en el Diario Oficial el 2 de septiembre de 2015.

Reglamento del Senado, España, última reforma publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales del Senado, núm. 69, el 10 de marzo de 2017.

Reglamento del Senado de la República, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre de 2017.

3. Plataformas de consulta en línea

Diccionario de la lengua española, Edición del Tricentenario, Actualización 2017, España, en <http://dle.rae.es/>

Diccionario de términos parlamentarios, Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, en <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Diccionario/verDiccionario>

Portal web del Senado de Chile, en http://www.senado.cl/prontus_senado/site/edic/base/port/inicio.html

Portal web del Senado de España, en <http://www.senado.es/web/index.html>

Portal web del Senado de la República, en <http://www.senado.gob.mx>

Semanario Judicial de la Federación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/tesis.aspx>

OTROS TÍTULOS DE LA COLECCIÓN

MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL

COMISIONES DE LA CÁMARA DE SENADORES

CONSULTA POPULAR E INICIATIVA CIUDADANA

LA INICIATIVA LEGISLATIVA Y EL DICTAMEN LEGISLATIVOS

SESIONES PLENARIAS DE LA CÁMARA DE SENADORES

EL DEBATE PARLAMENTARIO EN LA CÁMARA DE SENADORES

OBLIGACIONES DE LA CÁMARA DE SENADORES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

PROCESO LEGISLATIVO Y REFORMA CONSTITUCIONAL

Grupos Parlamentarios en la
Cámara de Senadores.

Senado de la República