



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

TITULO

**Los Grupos Parlamentarios y el Transfuguismo
Legislativo**

T E S I N A

**Que para obtener la Especialidad en
Derecho Constitucional y Administrativo**

P R E S E N T A

Mucio Eduardo Sosa González

Asesor

Dr. Salvador Valencia Carmona

FACULTAD DE DERECHO





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mis padres:

Porque les agradezco su comprensión y apoyo; mi amor perenne. Dios los bendiga.

A mi hermano Miguel:

Siempre cuentas conmigo; los golpes de la vida son fuertes, pero tienes la fuerza para salir adelante.

A mi hermana Angélica:

Que Dios te bendiga con la pequeña Allison Montserrat.

A Rebeca, mi esposa:

Porque a pesar de todo, estamos juntos.

En Memoria:

A mi abuela Concepción, a mi abuela Esther y a mi abuelo Mucio.

A mi sobrina Karina Alejandra.

Los tengo presentes.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objeto primordial concluir la Especialización en Derecho Constitucional y Administrativo, para lo cual hemos escogido el tema de los grupos parlamentarios y el transfuguismo que se suscita dentro del Congreso.

Consideramos que se trata de un tema de llamar la atención, sobre todo por las condiciones actuales que imperan en nuestro país, en donde los intereses de los partidos políticos, entiéndase dirigentes, legisladores y a veces hasta los de fracción o personales, se terminan anteponiendo a los intereses del país.

Para hablar de los grupos parlamentarios, consideramos oportuno analizar en el capítulo inicial, los antecedentes políticos y legislativos de los partidos, para posteriormente hablar de lo que es la constitucionalización de los grupos parlamentarios en México, lo cual aconteció con la reforma política de 1977, cuando, igualmente se dio cabida en la Cámara de Diputados a la diversidad política del país.

En el capítulo segundo abarcamos la cuestión relativa a los grupos parlamentarios, tomando en consideración lo referente a su naturaleza jurídica, conforme a los estudios que en otras legislaciones se ha hecho sobre el caso, así como las opiniones que tenemos sobre la naturaleza de los grupos parlamentarios en México, tomando en cuenta la legislación vigente.

En el tercer capítulo hablamos sobre un fenómeno que se ha venido practicando en nuestro país recientemente, el cual consideramos nocivo: el transfuguismo, pero focalizado al ámbito legislativo, en donde exponemos nuestras opiniones y propuestas para evitar que esa práctica degradante de la política, se continúe verificando.

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN MÉXICO

I. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Una de las características propias de los seres vivos es la de su constante desarrollo y evolución, adaptándose a las nuevas condiciones imperantes en su entorno con objeto de mejorarse a sí mismos, e incluso, para lograr la mera supervivencia.

Por lo que de refiere a las leyes, incluida la norma constitucional de un Estado, puede observarse el mismo fenómeno de la constante transformación evolutiva, en donde se toman en consideración los hechos prevaletentes en cada una de las sociedades a las cuales se rige, afianzándose un estado de constante actualización jurídica. Uno de los casos más palpables de tal característica la tenemos con los partidos políticos y el Derecho, en razón al desarrollo que dentro de este último tuvo la regulación de las actividades de tales organizaciones.

A) LAS DIVERSAS ETAPAS EN LA CONSTITUCIONALIZACIÓN.

Podemos mencionar que la evolución que tuvo el Derecho con relación a los partidos políticos, se divide en distintas fases o etapas a través de las cuales ha cambiado la visión, abarcando desde la prohibición de los partidos hasta su exhaustiva regulación interna. En este sentido, han sido tres las etapas por las que ha pasado la relación entre la ciencia jurídica y los partidos políticos, a decir del profesor italiano, Paolo Biscaretti di Ruffia. Tales etapas son las siguientes:

1. Etapa de rígida oposición a los partidos políticos, una vez consolidada la época del estado individualista y policia.
2. Etapa de agnosticismo, en donde los partidos no son prohibidos; pero tampoco son reconocidos.
3. Etapa de su progresiva etapa iuspublicista, mediante una incorporación integral, así como el otorgamiento de *status* de personas jurídicas públicas con carácter constitucional.¹

Una vez caídas las monarquías imperantes en Europa después de la Revolución Francesa de 1789, triunfó la corriente libertaria e individualista en donde el ciudadano contaba con preeminencia sobre cualquier elemento corporativo o colectivo, razón por la que las organizaciones no fueron bien vistas, pues lo único que verdaderamente contaba eran los intereses individuales o los intereses de la nación; pero no los de las organizaciones intermedias tales como los sindicatos o los propios partidos políticos, los cuales eran considerados como facciones mezquinas de intereses sectarios.

De esta forma, encontramos actitudes contrarias a los partidos políticos, como la del presidente de los Estados Unidos de América, George Washington, quien en su discurso de despedida de 1796, *Farewell Address*, mencionó claramente la posición que debía asumirse ante tales facciones.

“Expresado ya el peligro de las parcialidades dentro del Estado, especialmente las que se fundan en distinciones geográficas, trataré ahora con más extensión de cómo debéis preservaros *contra los inconvenientes del espíritu de partido* en general. (...) El espíritu de partido trabaja constantemente para desorientar al pueblo y corroer la regularidad de los servicios públicos; agita la opinión con celos infundados y falsas alarmas; enardecen las animosidades de unos contra otros; da ocasión a tumultos e insurrecciones; y abre los caminos por donde fácilmente penetran hasta el mismo gobierno las corrupciones e influjos extraños a través de las pasiones facciosas, sujetando a la política de otros la voluntad del país.”²

¹ Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Derecho Constitucional*, Editorial Tecnos, tercera edición, Madrid, 1987, páginas 776 y 777.

² <http://www.inep.org/content/view/1759/73/>. Traducción de Manuel Belgrano.

Asimismo en los Estados Unidos, uno de los comentaristas de la Constitución de ese país, en uno de los catorce artículos que escribió y que corresponde al número X de *El Federalista*, James Madison, consideró sumamente perjudiciales a los partidos políticos, a los cuales veía como facciones con posiciones contrarias a los intereses de la comunidad en general. Madison consideró a los partidos como “vicios”, cuya confrontación causaba un perjuicio al bien público, corrompiendo la buena marcha de la administración pública. Decía, igualmente, que había dos maneras de evitar el mal de los partidos: suprimiendo sus causas, una de las cuales era la libertad, y la otra, reprimiendo sus efectos. Sin embargo, decía Madison, no podía suprimirse la libertad puesto que ello sería todavía un mal mayor al que generan los partidos políticos, amén a que tampoco era factible que los ciudadanos en su conjunto tuvieran los mismos ideales políticos.³

Las posiciones tanto de Washington como de Madison nos muestran el ambiente imperante respecto a los partidos políticos, situación que no solamente se dio en los Estados Unidos de América sino que igualmente prevaleció en el viejo continente. Ante esta circunstancia, el Derecho también mantuvo una actitud contraria a los partidos políticos pues, en un primer momento, estos fueron prohibidos para posteriormente ser tolerados, y finalmente terminaron formando parte de la legislación de las diversas naciones en cuya vida política se desarrollaron los partidos, llegando a ser reglamentados dentro de los ordenamientos de carácter constitucional.

En el siglo XIX las sociedades de los países se fueron modificando de forma relevante haciéndose cada vez más complejas y difíciles por la masificación que comenzó a darse en la participación política. La aparición de grupos diversos como el de los trabajadores, entre otros, dio lugar a la aparición de los sindicatos. Los intereses comenzaron a fragmentarse debido a las relaciones económicas que surgieron, lo cual propició la aparición de los

³ Hamilton, Madison y Jay, *El Federalista*, traducción de Gustavo R. Velasco, Editorial Fondo de Cultura Económica, segunda edición en español, México, 2001, páginas 35 a 41.

partidos políticos ya que los distintos sectores sociales y económicos empezaron a tener intereses propios y característicos.

Comenzó a quedar rebasado el sistema liberal y de la representación política bajo la concepción del mandato imperativo, adquiriendo forma los sistemas basados en los partidos políticos. Ante ello, la regulación de la actividad de los partidos se hizo imprescindible, con lo que dejaron entonces de ser realidades políticas fuera de la norma jurídica. Así fue que dentro de las normas que rigieron la vida y organización de los parlamentos o asambleas en Europa, se comenzó a dar un reconocimiento indirecto de los partidos políticos a través de las fracciones parlamentarias que se iban conformando por parte de los miembros integrantes de esos órganos colegiados, los cuales se agruparon con base a sus tendencias ideológicas o de origen en su representación, con lo que el Derecho comenzó a reconocer a los partidos.

De manera paulatina, la expresión de partido político ya no sólo quedó reconocida en la legislación ordinaria, sino que fue apareciendo dentro de los textos constitucionales en distintas latitudes del orbe, situación que se acrecentó después de la segunda guerra mundial, en donde se buscó la regulación completa de los partidos, incluido su aspecto ideológico o doctrinario, después de la muy lamentable experiencia que trajo la existencia de dos partidos en Italia y Alemania, como lo fueron el Partido Fascista y el Nacional Socialista, respectivamente, los cuales manejaron ideas contrarias a la dignidad humana.

B) LAS PRIMERAS CONSTITUCIONES QUE REGULARON A LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

Cabe mencionar que la *constitucionalización* se dio primeramente con los partidos políticos como entidades políticas, para posteriormente darse con los grupos parlamentarios. De tal forma, si bien en algunas normas fundamentales se contemplaron a los partidos políticos, como en el caso de la

Constitución uruguaya de 1919⁴, también es verdad que en otros países de Europa ya se había iniciado la tendencia constitucionalizadora, tal y como aconteció en la Constitución alemana de Weimar de 1919; la Constitución checoslovaca de 1920 y la Constitución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas de 1936.⁵

De esta forma la constitucionalización de los partidos políticos se generalizó una vez concluida la Segunda Guerra Mundial, dándose así un reconocimiento jurídico no solamente a las actividades desempeñadas por los propios partidos dentro del acontecer electoral sino que también el Derecho incursionó en el aspecto reglamentario de su ideología, de la democracia interna, de su relación con la sociedad, de su forma de participación fuera de los períodos electorales así como de su financiamiento, con lo cual ha quedado completamente superado el dilema de la relación entre los partidos y el Derecho entre sí.

Entre los primeros textos constitucionales que dieron cabida a los partidos políticos, una vez concluida la segunda gran conflagración, la encontramos justamente en países que tuvieron un papel protagonista en tal acontecimiento. En efecto, en la Constitución de la República Italiana de 1949 se habló de manera sucinta de los partidos políticos como consecuencia del derecho personal de asociación:

“Todos los ciudadanos tienen el derecho de asociarse libremente en partidos para concurrir, según el método democrático, a determinar la política nacional”.

Otro país que igualmente constitucionalizó a los partidos políticos una vez concluida la Segunda Guerra Mundial, fue Francia, que al igual que Italia, asumió una posición de breve reglamentación. De esta manera, el artículo 4 de la Constitución Francesa de 1958, contempló lo siguiente:

⁴ Ruiz Massieu, José Francisco, *Las Constituciones y los Partidos Políticos en América Latina*, en el libro *El Régimen Constitucional de los Partidos Políticos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, primera edición, México, 1975, p. 86.

⁵ Fix-Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, Editorial Porrúa, segunda edición, México, 2001, p. 599.

“Los partidos y grupos políticos concurren a la expresión del sufragio. Forman y ejercen su actividad libremente. Deben respetar los principios de la soberanía nacional y de la democracia”.

Por último, en Alemania la constitucionalización de los partidos fue un tanto más detallada que en el caso italiano y francés, ya que se delinearon principios a los cuales debían sujetar su actuación, como los de la libertad y la democracia. La Constitución de 1949 señaló lo siguiente:

“1.Los partidos políticos concurren a la formación de la voluntad política del pueblo. Su creación es libre. Su organización interior debe ser conforme a los principios democráticos. Deben dar públicamente cuenta del origen de sus recursos. 2. Los partidos que, según sus objetivos o según el comportamiento de sus simpatizantes, tiendan a vulnerar el orden fundamental liberal y democrático, o a poner en peligro la existencia de la República Federal son anticonstitucionales. Corresponde al Tribunal Constitucional Federal pronunciarse sobre la cuestión de inconstitucionalidad. 3. Las leyes federales regularán sus modalidades”.⁶

C) VÍNCULOS ENTRE LOS PARTIDOS Y LOS PARLAMENTOS.

La importancia de los partidos políticos en los designios de las sociedades es evidentemente claro por lo que no se puede soslayar su trascendencia. La relevancia política de tales organizaciones ha sido tal, que las diversas Constituciones han acogido dentro de su marco situaciones diversas, desde el derecho de asociación hasta exhaustivas reglamentaciones para el correcto desarrollo del sistema de partidos. En realidad los propios partidos políticos se han constitucionalizado a sí mismos, ya que los miembros de las cámaras legislativas, los encargados fundamentales de las reformas a los textos legales, entre los que se encuentra la Constitución, son quienes han asumido y tomado las determinaciones de llevar a rango de ley fundamental la presencia y la actividad de los partidos en su conjunto, como entes relevantes de la acción política. Son los miembros de los partidos políticos congregados

⁶ Pantoja Morán, David, La Constitucionalización de los Partidos Políticos. Un Marco Teórico para su Discusión y Explicación, con algunas referencias al Derecho Positivo, en el libro *El Régimen Constitucional...*, opus cit., cita número 4, p. 70

en los parlamentos, congresos y asambleas, los que han determinado las condiciones y características en las que deben desenvolverse tales organizaciones políticas de ciudadanos; son los miembros de los partidos quienes han creado y legislado las autoridades en la materia electoral y por lo tanto los órganos responsables de la vigilancia de la actuación partidaria.

Mientras los partidos políticos sigan siendo la fuente primordial de acceso a los cargos públicos, principalmente por lo que a la función parlamentaria se refiere, es claro que la regulación de los partidos seguirá teniendo relevancia pues es una forma de garantizarse seguridad jurídica en la actividad política. De igual manera consideramos que esa seguridad jurídica que a sí mismos se han dado los partidos políticos al constitucionalizarse, también se ha transmitido al ciudadano como población de un Estado, ya que al conocer el marco jurídico a través del cual se desenvuelven los partidos, es posible que también los ciudadanos conozcan cuáles son las condiciones que ellos tienen en su relación con los propios partidos: su derecho de asociación a los mismos, el tipo de organizaciones que deben prevalecer, con sus respectivas ideas y formas de participación, y para quienes resultan militantes de tales organizaciones, contar con los elementos para hacer valer sus respectivos derechos y cumplir con sus concomitantes obligaciones, entre las que destacan la de poder ocupar cargos de dirección partidista, ser candidatos a los distintos cargos de elección, pagar cuotas, acudir a asambleas y convenciones y ejercer su derecho al voto en las mismas.

D) LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO.

1. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN COMO GARANTÍA DE ASOCIACIÓN.

Al comentar acerca de la constitucionalización de los partidos políticos, no solamente nos estamos refiriendo al fenómeno a través del cual se habla, de manera expresa, ya sea simple o exhaustivamente, de los partidos políticos como tales en los textos fundamentales de los distintos países que así los han

considerado, sino que también debemos contemplar el fenómeno de la garantía de asociación política de los ciudadanos para la creación de partidos políticos o para solicitar su ingreso a los mismos una vez constituidos.

La conducción política de un Estado no es sólo responsabilidad de las personas que ostentan cargos de decisión en diversos órganos públicos. Es verdad que son ellos los principales responsables de las decisiones que se asuman, las cuales se ven reflejadas en los ciudadanos como gobernados; sin embargo, éstos también tienen una responsabilidad política al momento de tomar conciencia de la trascendencia e importancia del voto activo y de su ejercicio, del grado de politización que adquieran sobre los acontecimientos que le rodean, así como de la libre decisión de actuar en los asuntos públicos por medio de los partidos políticos; pero para hacer efectiva esta última circunstancia, es importante contar con un marco jurídico que garantice la libre asociación a tales organizaciones partidistas. La garantía de asociación en asuntos políticos adquiere aquí su relevancia.

La primera constitucionalización de los partidos políticos fue de manera indirecta, ya que no tuvo mención expresa en la disposición constitucional, y tuvo vigencia por medio de la garantía de asociación.

“El artículo 9 de la Constitución Federal, según es sabido, proclama la libertad de asociación, preconizando como derecho subjetivo público de todo ciudadano mexicano el de asociarse ‘para tomar parte en los asuntos políticos del país’”.⁷

“La Constitución de 1917, de la que contundentemente se suele afirmar que no mencionó a los partidos políticos, estableció con toda claridad el derecho de asociación ciudadana para tomar parte en los asuntos políticos del país como garantía reservada a los ciudadanos y como prerrogativa o derecho inherente de los mismos”.⁸

⁷ Burgoa, Ignacio, La Constitucionalización del Régimen Jurídico de los Partidos Políticos, en el libro *El Régimen Constitucional...*, *opus cit.*, cita número 4, p. 11.

⁸ Gamas Torruco, José, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, primera edición, México, 2001, páginas 782 y 783.

Resulta efectivamente veraz la afirmación de que, en nuestro país, la constitucionalización de los partidos políticos se consagró por medio de la garantía individual de asociación de los ciudadanos mexicanos, a efecto de que pudieran participar en la actividad política teniendo como vehículo para tal empresa a los partidos. No fue necesario mencionar por su nombre a tales organizaciones para que el fenómeno de la constitucionalización partidaria fuera norma jurídica en México, pues implícitamente se hacía referencia a los mismos cuando en el propio artículo 9 se mencionó que era derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos asociarse para participar en los asuntos políticos del país. De esta manera es como podemos afirmar que, en una primera instancia, los partidos políticos se encontraron dentro de la Constitución; pero sin ser señalados por su nombre.

Sin embargo, podemos mencionar algunos antecedentes normativos en nuestro país con relación a los partidos políticos. En efecto, en el Acta de Reformas de 1847 se estableció que los ciudadanos tenían derecho de votar en las elecciones, ejercer el derecho de petición y reunirse para discutir los negocios públicos.⁹

Especial relevancia adquiere lo sucedido en el año de 1911 cuando, aún estando vigente el texto fundamental de 1857 y siendo presidente de la República don Francisco I. Madero, se expidió la Ley del 19 de diciembre de 1911¹⁰ en donde, por vez primera y de manera expresa, se hizo referencia a los partidos políticos en el ordenamiento jurídico mexicano, aunque no se dio algún concepto acerca de los mismos. Sin embargo, consideramos que el capítulo VIII de la referida ley tuvo sustento constitucional en el artículo 9 de la Constitución de 1857, en donde igualmente se establecía la garantía de asociación política en favor de los ciudadanos mexicanos.

⁹ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, Editorial Porrúa, vigésimo segunda edición, México, 1999, p. 472.

¹⁰ Diario Oficial del 20 de diciembre de 1911.

Es verdad que una vez consolidado el triunfo del bando liberal en las guerras intestinas que se dieron en el país en el siglo XIX, no existieron agrupaciones organizadas, jerarquizadas y bien estructuradas como partidos políticos, ya que lo que prevalecieron fueron corrientes ideológicas y de interés, pero que de ninguna manera eran partidos bien definidos.

Con la llegada a la presidencia del general Porfirio Díaz, no existió un sistema de partidos políticos que se confrontaran democráticamente en contiendas electorales, debido a la dictadura unipersonal del militar oaxaqueño.

No es sino hasta que se da el movimiento de la Revolución Mexicana, cuando se pretendió dar cauce legal a los partidos través de la Ley del 19 de diciembre de 1911. El artículo 117 de la misma señaló ciertos requisitos con el objeto de que los partidos políticos interesados pudieran realizar operaciones de carácter electoral. Uno de los requisitos que sobresalió para ello, es el contenido en la fracción I de la disposición en comento, en donde se pedía que los partidos hubieran sido fundados en asambleas constitutivas, con por lo menos cien ciudadanos.

Es interesante observar los requisitos que dispuso dicha ley para que los partidos políticos pudieran intervenir en acciones electorales.¹¹

¹¹ Artículo 117. Los partidos políticos tendrán en las operaciones electorales la intervención que les señala esta ley, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

I. Que hayan sido fundados por una asamblea constitutiva de cien ciudadanos por lo menos;

II. Que la asamblea haya elegido una junta que dirija los trabajos del partido y que tenga la representación política de éste;

III. Que la misma asamblea hay aprobado un programa político y de gobierno;

IV. Que la autenticidad de la asamblea constitutiva conste por acta que autorizará y protocolizará un notario público, el que tendrá esta facultad independientemente de las que le otorgan las leyes locales respectivas;

V. Que la junta directiva nombrada publique por lo menos diez y seis números de un periódico de propaganda, durante los dos meses anteriores a la fecha de las elecciones primarias, y durante el plazo que transcurra entre éstas y las elecciones definitivas;

VI. Que por lo menos con un mes de anticipación a la fecha de las elecciones primarias, la junta directiva haya presentado su candidatura, sin perjuicio de modificarla si lo considera conveniente.

VII. Que la misma junta directiva, o las sucursales que de ella dependan, también con un mes de anticipación, por lo menos, haya nombrado sus representantes en los diversos colegios municipales sufragáneos y distritos electorales, en aquellas elecciones en que pretendan tener ingerencia (sic) sin perjuicio, igualmente, de poder modificar los nombramientos.

Cuando los partidos políticos nombraren más de un representante, se entenderá que éstos deberán ejercer sus funciones en el orden progresivo de su nombramiento.

Cuando la ley de 1911 estableció como requisitos un mínimo de ciudadanos para la constitución de un partido político, una junta que llevara la dirección del mismo, la aprobación de un programa de gobierno así como la publicación de un periódico para su propaganda política, podemos entonces comenzar a hablar de una organización más o menos cimentada como un partido definido, el cual tenía como origen una asamblea con la cual, por lo menos un centenar de ciudadanos que ejercían su derecho asociativo podían fundar un partido político, con un fundamento legal.

Resulta igualmente importante acotar que, una vez promulgada la Constitución de 1917, la segunda ley que hizo mención expresa de los partidos políticos fue una Ley Electoral de Venustiano Carranza¹², en donde lo más relevante de la misma fue que en la denominación de ningún partido político, debía hacerse alusión religiosa alguna, ni tener exclusividad en su composición humana por personas de determinada raza o creencia, sin que se hiciera mención acerca de los requisitos para la constitución o formación de los partidos. No fue sino hasta la Ley para las Elecciones de los Poderes Federales¹³ que por primera vez en una ley, bajo la vigencia de la Constitución de 1917, se regularon los requisitos para la constitución de los partidos políticos, entre los que destacó el referente a la garantía asociativa de los ciudadanos, ya que en la fracción I del artículo 106 se solicitaron, de nueva cuenta, un mínimo de cien ciudadanos para su fundación.

Tanto en la vigencia de la Constitución de 1857 como en la de 1917, las cuales consagraron la garantía de asociación en su respectivo artículo 9, existieron disposiciones legales secundarias que regularon requisitos para la fundación de partidos políticos, los cuales debían contar, por lo menos, con cien ciudadanos que ejercieran su derecho individual de asociación política, por lo que podemos entonces afirmar que la constitucionalización indirecta a través de la garantía individual de asociación, no deviene exclusivamente del artículo

¹² Diario Oficial del 6 de febrero de 1917.

¹³ Diario Oficial del 2 de julio de 1918.

9 de la Constitución de 1917, ya que la misma disposición existió en la Constitución de 1857, aunque fue hasta 1911 cuando surgió la primera ley que hizo referencia a los requisitos de constitución de los partidos políticos.

De igual forma al artículo 9 constitucional, en la fracción III del artículo 35 de la Constitución de 1857 como en la de 1917¹⁴, se estableció como prerrogativa del ciudadano mexicano el “asociarse para tratar los asuntos políticos del país”.

En el texto vigente de nuestra Constitución, la fracción III del propio artículo 35 menciona tres aspectos que deben cumplirse para el ejercicio de la prerrogativa de asociación en los asuntos políticos del país: 1. que sea individual, 2. que sea libre, y 3. que sea en forma pacífica.

La asociación individual y libre de los ciudadanos a los partidos políticos se ha incluido en el ordenamiento constitucional, debido a la lamentable experiencia corporativa que se vivió en nuestro país durante la etapa del partido hegemónico, en donde muchos de los miembros del Partido Revolucionario Institucional y sus correspondientes antecesores, Partido Nacional Revolucionario y Partido de la Revolución Mexicana, fueron aglutinados por sectores, en donde un trabajador, verbigracia, al ingresar a un sindicato de la Confederación de Trabajadores de México, sin su consentimiento podía ser afiliado al partido emanado de la revolución. Para tratar de evitar esas prácticas nocivas de masificación y manipulación política, consideramos oportuno que en la Constitución se establezca que sean los ciudadanos, de manera individual y libre, quienes decidan ingresar o no, en un verdadero ejercicio del derecho de asociación, a cualquier partido político.

Cuando el texto constitucional hace mención a la forma pacífica en la afiliación de los ciudadanos a los partidos políticos, no sólo se refiere a la forma o procedimientos a través de los cuales se ingrese a una entidad de interés público, sino igualmente a la manera de actuar al tomar parte en los asuntos

¹⁴ Tena Ramírez, *opus cit.*, p. 472.

políticos del país. De esta forma, los partidos políticos y los ciudadanos no pueden postular el ejercicio de la violencia para el logro de sus fines, ya que ello contraviene directamente el texto supremo.

Otro aspecto importante a considerar, es lo que podemos denominar como asociación negativa a los partidos políticos dentro de la disposición constitucional. Así como se habla de que el artículo 9 de la Constitución de 1917 consagró la constitucionalización de los partidos políticos a través de la garantía de asociación, consideramos que es igualmente importante mencionar al artículo 130, el cual determinó sendas prohibiciones relativas a la afiliación a los partidos políticos como agrupaciones.

El párrafo noveno del original artículo 130¹⁵ de la Constitución, restringía a los ministros de culto religioso el derecho para asociarse con fines de carácter político, es decir, todos los ciudadanos mexicanos contaban con la garantía de asociación a cualquier organización de carácter político, salvo quienes fungieran como ministros de algún culto. La otra restricción que se dio a los propios partidos, si es que los consideramos como “agrupaciones políticas” y a las que se hacía referencia en el párrafo décimo cuarto del mismo artículo 130, fue que no podían ostentar ningún nombre o denominación que implicara expresión religiosa alguna.

De esta manera tenemos que, a pesar de que los partidos políticos no fueron mencionados en forma expresa en la Constitución de 1857 ni en la original de 1917, existió una constitucionalización indirecta a través de la garantía de asociación de los ciudadanos mexicanos, a efecto de intervenir en los asuntos políticos del país, así como por prohibirse expresamente a los ministros de culto la asociación con fines políticos, así como que tampoco ninguna sola agrupación política llevara denominación con referencia religiosa alguna. Los partidos políticos ya estaban constitucionalizados, pero aún no estaban mencionados.

¹⁵ *Ibidem*, páginas 875 y 876.

2. LOS PARTIDOS POLÍTICOS ENTRE 1917 Y 1929.

Resulta importante observar los hechos que se suscitaron entre la promulgación de la Constitución de 1917 y la creación del Partido Nacional Revolucionario en el mes de marzo de 1929, ya que durante ese período actuaron distintos partidos políticos bajo las sombras de los caudillos, parafraseando al escritor Martín Luis Guzmán, y de acuerdo a las circunstancias del momento.

Antes de referirnos, conforme los acontecimientos se fueron desarrollando, a los partidos que más relevancia tuvieron en este espacio de 12 años, es importante especificar que, a pesar de que ya existían disposiciones legales para la organización de las fracciones partidistas, el común denominador que encontramos es que tales agrupaciones solamente fueron instrumentos políticos que en realidad no tenían auténticos programas de gobierno, salvo alguna excepción a considerar.

Podemos mencionar que la principal característica que encontramos en el período al que nos referimos, es la encarnizada lucha entre caudillos, principalmente entre los generales de la revolución, los cuales, en su gran mayoría, se sentían con el derecho de acceder a cargos políticos entre los que se encontraba, desde luego, la Presidencia de la República.

Una vez que triunfaron los carrancistas y los obregonistas, dichas facciones revolucionarias llegaron al acuerdo de compartir el poder y sucederlo de manera inmediata. Dicha situación fue pactada al crearse el Partido Liberal Constitucionalista en octubre de 1916 por los generales Álvaro Obregón y Pablo González. Dicho partido apoyó la candidatura de Venustiano Carranza una vez promulgada la Constitución de 1917, no obstante que aquéllos también participaron en la elección, pero sin hacer campaña, porque de antemano se

sabía que el vencedor sería Carranza. Obregón y González esperarían su turno para la elección de 1920.¹⁶

El Partido Liberal Constitucionalista tuvo una fuerte influencia del obregonismo y llegó a tener la diputación más numerosa de la XXVIII Legislatura y lograron controlar los municipios más importantes del país. Durante el segundo año del gobierno del presidente Obregón, dicho partido era de los más importantes en el país, contando con tres de sus miembros al frente de secretarías de Estado. Sin embargo, la muerte del general Benjamín Hill, amigo de Obregón, acarreó un distanciamiento del partido con el caudillo sonorenses, llegando al rompimiento en 1921.¹⁷

Otro partido de importancia fue el llamado Partido Nacional Cooperatista, fundado en 1917 por Jorge Prieto Laurens y Manuel Aguirre Berlanga. Este partido logró tener una importancia durante la gestión presidencial de Álvaro Obregón cuando conformó, junto con los partidos Laborista Mexicano, Nacional Agrarista y Socialista del Sureste, la Confederación Nacional Revolucionaria para oponerse al Partido Liberal Constitucionalista, logrando dicha coalición la mayoría en la Cámara de Diputados en la XXX Legislatura.¹⁸

En 1920 se fundó el Partido Nacional Agrarista. Esta agrupación no tenía un proyecto nacional y más bien fue un partido clasista a favor de los ideales y las conquistas campesinas. En 1923 logró obtener las gubernaturas de los estados de Veracruz y Morelos, con los señores Adalberto Tejeda y Manuel Parrés, respectivamente.

El Partido Socialista del Sureste nació en 1916 en Yucatán, adoptando el programa del Partido Socialista Obrero. Su gran organizador fue Felipe Carrillo Puerto, agrupándose en el mismo los obreros y trabajadores del campo. Este

¹⁶ Moreno, Daniel, *Los Partidos Políticos del México Contemporáneo*, editorial Pax-México, décima edición, México 1985, páginas 42 y 43.

¹⁷ Garrido, Luis Javier, *El Partido de la Revolución Institucionalizada*, Siglo veintiuno editores, sexta edición, México, 1991, p. 47.

¹⁸ *Ibidem*, páginas 47 y 48.

partido fue de los pocos, en el período al que nos hemos estado refiriendo, que no fue un grupo de apoyo caudillista, sino que sí logró establecer bases y con un programa político definido.

Uno de los partidos que han sido emblemáticos en México, pero que en realidad no lograron una presencia significativa, fue el Partido Comunista Mexicano, fundado en 1919.

Sin embargo, para oponerse al Partido Comunista Mexicano, Luis N. Morones fundó el Partido Laborista Mexicano que fue el brazo político de la Confederación Revolucionaria Obrero Mexicana. El apoyo de este partido al gobierno del general Obregón se hizo patente, y postuló a la presidencia de la República al otro sonorense y sucesor del caudillo: Plutarco Elías Calles.

Uno de los acontecimientos más relevantes de la historia se dio cuando se modificó la Constitución en su artículo 83 en el año de 1927, para permitir la reelección del presidente de la República, una vez transcurrido un período, reforma con dedicatoria a la reelección de Álvaro Obregón. Apoyaron la candidatura del “Manco de Celaya” los partidos Nacional Agrarista y Laborista Mexicano, aunque este último sin el entusiasmo del primero, debido al interés que tenía el propio Morones, secretario de Industria y Comercio en el gobierno callista, de alcanzar la titularidad del Ejecutivo.

Al adueñarse del poder los sonorenses y ante la factibilidad de la reelección de Obregón, otros militares se sintieron traicionados, pero igualmente con el derecho de aspirar a la presidencia. Ante ello, los también generales Francisco Serrano y Arnulfo R. Gómez presentaron sus candidaturas; el primero fue apoyado por el constituido Partido Nacional Revolucionario, nombre que a la postre adquiriría el nuevo partido fundado por Calles en 1929, mientras que la candidatura de Gómez fue apoyada por el resucitado Partido Nacional Antirreleccionista.¹⁹

¹⁹ *Ibidem*, p. 57.

Serrano y R. Gómez fraguaron un golpe en contra de Calles y Obregón el cual fue descubierto, razón por la que aquéllos fueron perseguidos por el Ejército. Francisco Serrano fue asesinado junto con otros acompañantes, en uno de los crímenes más sanguinarios que se dieron en la revolución, el día 3 de octubre de 1927, en lo que se conoce como la “Matanza de Huitzilac”; mientras que el general R. Gómez fue perseguido y finalmente capturado en Veracruz, donde fue fusilado el 4 de noviembre de 1927, después de haber sido traicionado por un subalterno.

Álvaro Obregón fue reelecto a la presidencia de la República, sin embargo, no logró asumir el cargo. El día 17 de julio de 1928, en una comida que el presidente electo sostenía con la diputación del estado de Guanajuato en el restaurante “La Bombilla” de la Ciudad de México, fue asesinado a manos de un militante cristero de nombre Miguel de León Toral, lo que significó el principio del fin del período del caudillaje revolucionario.

La dispersión de partidos políticos puestos al servicio de los caudillos, los levantamientos y sublevaciones militares y la pelea violenta por el poder, tendrían que llegar, paulatinamente, a su fin, pues el “Jefe Máximo de la Revolución”, Plutarco Elías Calles, fijó la integración de todos los revolucionarios en el nuevo partido nacional de su creación, en donde se dirimirían todos los intereses y pugnas de poder.

De esta forma, el día 4 de marzo de 1929 en la ciudad de Querétaro, se fundó el Partido Nacional Revolucionario dentro del cual quedó integrada lo que se denominó como la “Familia Revolucionaria”, siendo el gran partido hegemónico por muchas décadas en nuestro país.

3. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS EN 1963.

Al nacer en el año de 1929 el Partido Nacional Revolucionario (PNR), las distintas fuerzas regionales y caudillistas que se encontraban dispersas a lo largo y ancho de la República Mexicana, fueron aglutinadas en una sola

organización política con el objeto de culminar las guerras fratricidas que por la lucha por el poder entablaron las diversas corrientes revolucionarias. En realidad el partido de la revolución fue un instrumento del poder con las funciones de partido político. Prácticamente todos los puestos de elección eran ocupados por los miembros del PNR con sus correspondientes sucesores, como lo fue el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y luego el Partido Revolucionario Institucional (PRI), por lo que prevaleció un sistema de partido hegemónico en donde la presencia de otros partidos políticos estuvo sumamente mermada.

Esta circunstancia resultó ser muy relevante con los resultados electorales que se suscitaron en las elecciones correspondientes a los años de 1955, en donde el Partido Acción Nacional (PAN) obtuvo seis curules, el Partido Popular Socialista (PPS) dos y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) ninguna; para 1958, los resultados arrojaron para el PAN cinco diputaciones, PPS y PARM, una diputación cada partido; y para las elecciones de 1961, el PAN obtuvo cuatro diputados, el PPS uno y el PARM ninguno.²⁰

Con esa poca representación de los partidos opositores en la Cámara de Diputados, el gobierno requería de un sistema en donde existiera una mayor presencia, al menos en el debate político, de los distintos partidos existentes hasta ese momento en el país.

3.1 ANTECEDENTES POLÍTICOS Y SOCIALES DE LA REFORMA DE 1963.

Una de las más importantes características que tuvo la consolidación del sistema político mexicano, cuyos pilares fueron el partido de la revolución, entiéndase PNR y sus sucesores, así como a la Presidencia de la República, fue el manejo que tuvo el gobierno del movimiento de trabajadores a través de los líderes obreros y de las dirigencias sindicales, con objeto de mantener el

²⁰ Andrea Sánchez, Francisco J. de, Instituciones Electorales. Epoca Contemporánea, en el libro *La Renovación Política y el Sistema Electoral*, Editorial Porrúa, primera edición, México, 1987, p. 98

control político y la viabilidad de la concentración del poder en los miembros del partido oficial. De esta forma, encontramos que uno de los sectores que componen, hasta la fecha, a ese partido, es el obrero, aunque ya no con la relevancia de antaño.

Sin embargo, en el año de 1958 hubo dos muy importantes movimientos sindicales que se tradujeron en conflictos que incluso tuvieron que ser reprimidos a través de la fuerza gubernamental y que por las características que llegaron a tener, podemos decir que se constituyeron en verdaderos antecedentes de la apertura que se comenzó a tener con los partidos de oposición en 1963, momento en que se crearon los diputados de partido.

MOVIMIENTO MAGISTERIAL

El primer movimiento sindical al que nos referimos fue el que se dio al interior del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación, el SNTE, específicamente en lo que fue la sección IX de los maestros de primaria del Distrito Federal. Dicho movimiento de trabajadores fue encabezado por el maestro Othón Salazar.

En el mes de julio de 1956 la dirigencia del sindicato magisterial encabezada por Enrique W. Sánchez, comunicó a los maestros la obtención de un incremento salarial del 14 por ciento, no obstante que la demanda inicial había sido del 30 por ciento.²¹ Sin embargo, la base del sindicato no aceptó el acuerdo logrado y continuó en su petición de incremento inicial.

El maestro Othón Salazar comenzó a adquirir un fuerte liderazgo entre los maestros inconformes con la dirigencia del sindicato, y en una elección que no fue reconocida por el propio sindicato ni por las autoridades, fue electo secretario general del Comité Ejecutivo de la sección IX en septiembre de

²¹ Pellicer de Brody, Olga y José Luis Reyna, *Historia de la Revolución Mexicana. Período 1952-1960*, El Colegio de México, primera edición, México, 1978, p. 135.

1956, comenzando un período de confrontación y agitación en el magisterio del Distrito Federal.

Posteriormente fue constituido el Movimiento Revolucionario del Magisterio, el cual comenzó a movilizarse ya entrado el año de 1958. En este sentido, es importante recordar que en ese año se dio la sucesión presidencial de Adolfo Ruiz Cortines y la respectiva elección de Adolfo López Mateos, lo que hacía que el régimen gubernamental se encontrara un tanto vulnerable debido a la complejidad en que derivaba la sucesión, puesto que el presidente en funciones no contaba con todas las condiciones políticas para el ejercicio del poder, ni el nuevo presidente se encontraba en funciones ni con el mando de las instituciones.

El Movimiento Revolucionario del Magisterio convocó a una manifestación en el Zócalo de la ciudad el día 12 de abril de 1958 para plantear, de nueva cuenta, un incremento salarial del 30 por ciento. Tal evento fue reprimido y disuelto por la policía y granaderos, pues el liderazgo de Othón Salazar se tornó preocupante para el gobierno federal, pues el movimiento ya había salido de control.

Ante la represión que sufrió el movimiento del magisterio, se convocó a una huelga en las escuelas del Distrito Federal además de que grupos de maestros inconformes se plantaron y tomaron el patio del edificio de la Secretaría de Educación Pública en donde permanecieron varios días, negándose dicha Secretaría a entablar el diálogo con los profesores disidentes en una primera instancia, aceptando por fin las autoridades el diálogo, el día 9 de mayo de ese 1958.

Las pláticas con las autoridades de la Secretaría de Educación Pública, encabezada por su titular Ángel Ceniceros, concluyeron con el anuncio del presidente Ruiz Cortines de un incremento en las percepciones de los maestros, lo que hizo que el Movimiento Revolucionario del Magisterio pusiera fin a la ocupación del patio de la Secretaría, el 3 de junio de 1958.

El asunto salarial había sido resuelto por el gobierno, mas no así el control de la sección IX del sindicato, cosa que era necesaria para no perder las correas de mando sobre el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación, pues aún estaba pendiente la elección de la dirigencia de la sección. Para ello, la dirigencia del sindicato convocó un congreso para la elección del líder de la sección, resultando electa Rita Sánchez, sin embargo, los profesores seguidores de Othón Salazar lo eligieron en otro congreso, lo que generó un nuevo conflicto entre los profesores y la dirigencia del sindicato.

Los profesores disidentes congregados en el Movimiento Revolucionario del Magisterio, ante la situación prevaleciente en la sección IX del sindicato, se congregaron en una manifestación que se celebró el 8 de septiembre de 1958, una vez transcurrida la elección presidencial. Dicha manifestación también fue reprimida violentamente por el gobierno, siendo apresado Othón Salazar por lo que quedó sin posibilidades de estar al frente de la sección IX del sindicato.

Es importante señalar que muchos de los maestros que conformaban el Movimiento Revolucionario del Magisterio eran reminiscencias del profesorado que enarboló y llevó a la práctica la educación de carácter socialista que tanto se impulsó en el gobierno de Lázaro Cárdenas.

“Los dos aspectos sobresalientes de la acción política del magisterio antes de 1940 habían sido su participación activa en la movilización de masas y la ascendencia que adquirieron entre ellos las organizaciones más definidas con la izquierda, en particular los grupos lombardistas y el Partido Comunista.”²²

MOVIMIENTO FERROCARRILERO

El otro gran conflicto obrero que se suscitó en el año de 1958, fue el ferrocarrilero. Las causas inmediatas de tal movimiento fueron los bajos salarios que prevalecieron en el sector en los siete años previos, así como la

²² *Ibidem*, p. 131.

docilidad de la dirigencia sindical de los trabajadores de las máquinas y los rieles, de donde justamente nació el término “charrismo”, cuando en 1948 llegó a la cabeza del sindicato, Jesús Díaz de León, conocido como “El charro”, por su afición a la fiesta mexicana de la charrería, lo que a la postre quedó como un término peyorativo en contra de todos aquéllos líderes entreguistas y no defensores de los intereses de los agremiados en los sindicatos.²³

El líder del movimiento ferrocarrilero fue Demetrio Vallejo. Después de convocar a huelgas que tuvieron éxito y que fueron respaldadas por los trabajadores, Vallejo fue elegido primero representante de la sección 13 en Oaxaca y posteriormente secretario general del sindicato en agosto de 1958, llegando incluso a ser reconocido por las autoridades laborales.

Sin embargo, el gobierno no permitió, como tampoco en el caso del sindicato magisterial, que los dirigentes de los trabajadores comenzaran a salirse del manejo y subordinación al que se encontraban sujetos, pues ello era lo que permitía al régimen el control político de los sindicatos. En este sentido, dentro del propio sindicato ferrocarrilero comenzó a acusarse a Demetrio Vallejo de “rojo” y “comunista”, amén a que una coalición de partidos que fueron el Comunista Mexicano y el Popular Socialista, fueron evidenciados como parte del movimiento de los trabajadores.²⁴

Vallejo convocó a una huelga para el 25 de febrero de 1959, la cual fue declarada inexistente. De esta forma, inició la persecución de los trabajadores, siendo muchos de ellos detenidos y expulsados del sindicato. Las instalaciones fueron tomadas por la policía y militares, desalojando a los trabajadores que las tenían y normalizando así el servicio de los ferrocarriles. Vallejo fue arrestado y enviado ante un juez por los delitos contra la economía nacional, motín, asonada, coacción contra las autoridades y amenazas contra la empresa²⁵, pero el verdadero delito de Vallejo fue querer desligar al sindicato de

²³ *Ibidem*, páginas 157 a 172.

²⁴ *Ibidem*, p. 194.

²⁵ *Ibidem*, p. 213.

trabajadores ferrocarrileros del control político al que lo tenía sometido el sistema, pues este no estaba dispuesto a permitir la independencia y autonomía sindical; todo debía encontrarse bajo el control y afinidad al régimen político que se encontraba en etapa de consolidación.

Los movimientos de los maestros y los ferrocarrileros tuvieron la trascendencia de que, muchos de sus asiduos defensores, participantes, simpatizantes y protagonistas, tenían claras y evidentes tendencias de izquierda; pero que no tenían, a su vez, el medio o la forma de hacer valer sus ideales políticos. Existió una cerrazón gubernamental y no se permitió la existencia de sindicatos autónomos sin estar sujetos al control político.

El hecho de que los movimientos de trabajadores fueran reprimidos y sometidos violentamente, no acabaron con la presencia ni la existencia de esos grupos ajenos y contrarios a la política del gobierno; no terminaron con las opiniones y posiciones políticas que los mismos ostentaban, por lo que era necesario dar un cauce legal para que dichos sectores tuvieran la oportunidad de expresarse en la vida pública, incluso para no poner en riesgo la viabilidad del propio régimen autoritario mexicano que se encontraba ya fortalecido.

3.2 LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1963.

La necesidad de apertura política del régimen propició que el presidente de la República, Adolfo López Mateos, quien había sido electo en aquel convulso año de 1958, presentara una iniciativa de reforma constitucional en diciembre de 1962, a través de la cual se permitiría un mayor acceso, aunque limitado, a los partidos opositores con el objeto de no crear una crisis de legitimidad, dando así mayor presencia a distintos intereses y grupos de la sociedad. Dicha reforma modificó los artículos 54 y 63 de la Carta Fundamental, siendo el más relevante para nuestro estudio el concerniente al artículo 54.

En la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el presidente de la República, se dijo que:

“para consolidar la estabilidad política orgánica de que México disfruta, será factor importante la mejor canalización, por cauces legales, de las fuerzas cívicas, en particular las minoritarias y, muy principalmente, las que estando agrupadas en Partidos Políticos nacionales, actúan orgánicamente y no en forma dispersa, cuando no anárquica”.²⁶

La reforma al artículo 54 constitucional²⁷ hizo que por vez primera, en un texto fundamental mexicano, se insertara la palabra partido político, lo que configuró, a decir del investigador Francisco J. de Andrea Sánchez, un nivel de constitucionalización: el semántico.²⁸

Tan importante resultó ser la constitucionalización de los partidos políticos, que el diputado perteneciente al Partido Acción Nacional, Carlos Chavira Becerra, al momento de la discusión que se dio en la Cámara de Diputados acerca de la iniciativa presentada, señaló que:

“las reformas propuestas revisten importancia innegable para el desarrollo de la vida política nacional. En caso de ser aprobadas, por primera vez en nuestra historia jurídica quedarán incluidos los partidos políticos en un texto constitucional mexicano. Con ello se reconocerá en nuestro sistema constitucional, en forma expresa, la necesidad orgánica de la existencia de distintos partidos políticos, para que pueda alcanzarse un funcionamiento real y adecuado en las estructuras democráticas consignadas en la Constitución. La vida de los partidos, con anterioridad, sólo se reconocía en México en disposiciones orgánicas o reglamentarias. Su incorporación expresa en nuestro derecho constitucional en calidad de organismos necesarios para el ejercicio de la función democrática, representa un avance, no sólo en el sistema electoral mexicano, sino en nuestro derecho Constitucional y en la vida democrática de México”.²⁹

La manifestación expresa en el texto constitucional de los partidos políticos fue en razón a que se crearon los llamados “diputados de partido”, que

²⁶ Citado por Solano Yáñez, Delfino, *Los Partidos Políticos y los Sistemas Electorales en México*, en el libro *75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial Porrúa, primera edición, México, 1992, p. 458.

²⁷ Diario Oficial del 22 de julio de 1963.

²⁸ *opus cit.*, p. 97.

²⁹ Citado por Solano Yáñez, Delfino, *opus cit.*, p. 461.

consistió en un método por el cual se otorgó representación a los partidos opositores y minoritarios en la Cámara de Diputados, siempre y cuando consiguieran una votación total, a nivel nacional, del 2.5 por ciento como mínimo, por lo cual se les otorgarían cinco diputados y por cada medio por ciento más que alcanzaran en su votación, se les asignaría un diputado más, hasta llegar a un máximo de 20 legisladores.³⁰

Llama poderosamente la atención que la primera vez que se mencionó a los partidos políticos en nuestra Constitución, tiene directamente que ver con la conformación de la representación en la Cámara de Diputados. Esto se entiende como la presencia de los partidos políticos en la Cámara Baja; que las fracciones parlamentarias son expresión de los partidos políticos, puesto que el objeto de la reforma constitucional de 1963 fue el dotar de presencia a los partidos en el órgano de representación. Que los distintos partidos políticos que representan determinadas posiciones también se hicieran presentes en la Cámara e hicieran valer sus postulados ideológicos y programáticos en los debates parlamentarios y en las discusiones al momento de aprobarse las leyes que regirían a la nación. De hecho, podemos considerar que tan se tomó a los diputados de partido como integrantes de tales organizaciones en la Cámara de Diputados para que los representaran, que el artículo 54 que constitucionalizó semánticamente a los partidos políticos se ubica dentro del Capítulo II relativo al Poder Legislativo, del Título Tercero perteneciente a la División de Poderes. Es un vínculo natural el que existe entre los partidos

³⁰ Artículo 54. La elección de diputados será directa, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 52 y se complementará, además, con diputados de partido, apegándose, en ambos casos, a lo que disponga la ley electoral y, en el segundo, a las reglas siguientes:

Todo Partido Político Nacional, al obtener el dos y medio por ciento de la votación total en el país en la elección respectiva, tendrá derecho a que se acredite, de sus candidatos, a cinco diputados, y a uno más, hasta veinte como máximo, por cada medio por ciento más de los votos emitidos;

II. Si logra la mayoría en veinte o más distritos electorales, no tendrá derecho a que sean reconocidos diputados de partido, pero si triunfa en menor número, siempre que logre el dos y medio por ciento mencionado en la fracción anterior, tendrá derecho a que sean acreditados hasta veinte diputados, sumando los electos directamente y los que obtuvieron el triunfo por razón de porcentaje;

III. Estos serán acreditados por riguroso orden, de acuerdo con el porcentaje de sufragios que hayan logrado en relación a los demás candidatos del mismo Partido, en todo el país;

IV. Solamente podrán acreditar diputados en los términos de este artículo, los Partidos Políticos Nacionales que hubieran obtenido su registro conforme a la Ley Electoral Federal, por lo menos con un año de anterioridad al día de la elección, y

V. Los diputados de mayoría y los de partido, siendo representantes de la nación como lo establece el artículo 51, tendrán la misma categoría e iguales derechos y obligaciones.

políticos y los parlamentos; es una dicotomía funcional. Por ello podemos decir que un importante antecedente de la constitucionalización de los grupos parlamentarios está, asimismo, en la constitucionalización de los partidos políticos al ser éstos expresamente manifestados, ya que la presencia de los partidos influyó en la organización de los diputados. Los diputados de partido vinieron a complementar el sistema electoral de la mayoría relativa, en donde un solo partido contaba con el mayor número de diputados en razón a sus triunfos electorales, por lo que se dejaba fuera a importantes corrientes políticas de la sociedad canalizadas en otros partidos políticos. Por ello, estos partidos debían tener una mayor presencia de acuerdo a su tamaño electoral, por lo que se crearon los diputados de partido, para que ellos pudieran tener voz en la Cámara de Diputados.

El sistema de diputados de partido prevaleció en la Constitución hasta que se suscitó la reforma política de 1977, que es cuando se dio cabida al sistema de la representación proporcional; pero que en el fondo su objeto siguió siendo el mismo que el de los diputados de partido, sólo que con otras reglas y métodos: dar representación a los distintos partidos políticos de acuerdo a la fuerza electoral derivada de los sufragios, para hacerse presentes en el Congreso de la Unión.

4. LA REFORMA POLÍTICA DE 1977.

En el nacimiento de los hechos que suelen tener alguna trascendencia, cuando más histórica o jurídica, existen precedentes que nos permiten entender las razones y causas por las cuales se desarrollan los eventos que terminan repercutiendo en la vida cotidiana de los hombres. Los antecedentes y situaciones previas a los hechos, nos muestran un mejor panorama de entendimiento de lo que posteriormente se convierte en objeto de estudio.

La reforma política de 1977 igualmente cuenta con una serie de antecedentes políticos, económicos y sociales, que hicieron necesaria, para quienes ejercían en ese momento el poder público, una apertura democrática a

las distintas corrientes ideológicas con presencia real en la sociedad mexicana, aunque tal vez con representación limitada o inexistente dentro de los órganos legislativos, con el objeto de hacer más estable o accesible el propio ejercicio del poder político.

Entre tales antecedentes está la aparición de nuevas fuerzas sociales y políticas ajenas al sistema, como partidos no registrados y sindicatos no controlados por el gobierno; la repercusión más fuerte en las clases más débiles de la crisis económica, lo que hizo que las mismas buscaran una participación más activa en política; la propia crisis económica en sí generada, lo que se tradujo en una paulatina disminución de la calidad de vida derivado de la inflación generada; escasa acumulación de capital en el país; la devaluación del peso mexicano y la cuantiosa deuda externa nacional; la presencia de los partidos de oposición en la Cámara de Diputados que no configuró un verdadero juego democrático; un ambiente de inquietud entre distintos sectores, dentro y fuera del sistema; invasiones de tierras en el campo, y en general una pérdida de confianza en el sistema.³¹

Esa apertura que se dio a los partidos minoritarios para que tuvieran un mayor acceso a la Cámara de Diputados, hizo que se ampliara el número de diputados federales a 400, 300 de los cuales eran elegidos por el principio de mayoría relativa y 100 por el principio de representación proporcional. Estos últimos se reservaron para los partidos minoritarios, ya que sólo podían contar con tales diputados, los partidos políticos que no hubiesen logrado 60 ó más curules de mayoría relativa; pero que además hubiesen conseguido el 1.5 por ciento de la votación emitida. De esta manera, el gobierno y su partido se protegían de mantener la mayoría en el Congreso, al tener mayor presencia en los distritos electorales uninominales.

Otros artículos que fueron modificados a la Constitución con la reforma de 1977, fueron el 55 en su fracción II, relativo al requisito de residencia para

³¹ Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, Editorial Porrúa, cuarta edición, México, 1994, páginas 352 y 353.

quien aspirase a ser diputado por representación proporcional en una circunscripción territorial; el 60, donde se creó un recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, para el caso de posibles violaciones en el desarrollo del proceso electoral o de la propia calificación de la elección; el 61, donde se otorgó la facultad y obligación de los presidentes de cada una de las Cámaras al Congreso de la Unión para hacer respetar la inviolabilidad del recinto de sesiones; el 74, fracción IV, sobre la revisión de la Cuenta Pública; el 76, fracción I, para que el Senado revisara la política exterior con base a los informes presentados por el presidente de la República y el secretario de Relaciones Exteriores; el 93, para la integración de Comisiones, en el Senado y en la Cámara de Diputados, para indagar en el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria; el 97, para otorgar a la Suprema Corte la facultad de investigación de hechos que constituyan la violación del voto público, cuando esté en duda la legalidad de un proceso electoral, y el 115, fracción III, inciso b), para incorporar el concepto de los diputados de minoría en la elección de diputados locales y la representación proporcional en la elección de ayuntamientos.

Sin embargo, en la reforma del año que venimos comentando, también fue modificado el artículo 70 de la Constitución, al cual se le agregaron tres párrafos, uno de los cuales adquiere singular importancia en materia de grupos parlamentarios y que curiosamente no se incluía en la iniciativa presentada por el presidente de la República, el 6 de octubre de 1977.

“La reforma fue en su tiempo un éxito político, abrió el sistema y disfrutó de una buena acogida de las distintas fuerzas sociales, todavía más, proclamaba adecuadamente la iniciativa que se trataba sólo de un ‘primer paso’ o ‘el principio de la reforma’, que se concebía como todo un ‘proceso que demandaba una permanente revisión’”.³²

³² Fix-Zamudio y Valencia Carmona, *opus cit.*, p. 594.

5. LA PLENA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS.

La regulación constitucional de los partidos políticos en el texto político, asumió la mayoría de edad con la reforma política que se dio en el año de 1977, en donde los partidos ya no solamente fueron mencionados de manera expresa, sino que se llegó a un grado “maximalista” debido a la intervención estatal en la vida de los partidos.³³

En lo que se constituyó como una muy importante reforma al sistema electoral mexicano y de partidos, se modificaron diversos artículos constitucionales entre los que se encuentran el 41, el 54 y el 70 para dar paso a cuestiones importantes de los mismos partidos políticos, como lo es su naturaleza jurídica, sus fines, sus prerrogativas, así como el establecimiento del nuevo sistema de representación proporcional, que vino a sustituir al de los diputados de partidos instaurado en 1963, e igualmente, constitucionalizar a los grupos parlamentarios.³⁴

Se determinó que la naturaleza jurídica de los partidos políticos era la de entidades de interés público, lo cual se vincula estrechamente con lo relativo al otorgamiento de prerrogativas para el desarrollo de un sistema competitivo entre los diversos partidos, pues ello implica que el Estado tiene la responsabilidad fundamental de brindar los elementos necesarios para su eficaz desempeño como los es el otorgamiento de financiamiento público, el acceso a los diversos medios masivos de comunicación para entablar el contacto con la ciudadanía y coadyuvar en la educación cívica nacional, así como la exención de determinados impuestos y derechos como lo fue el relativo al uso de la franquicia postal, situación que se estableció en la ley electoral reglamentaria. Asimismo, la calidad de entidades de interés público que la Constitución confiere a los partidos políticos les obliga a apegar su actuación a los márgenes legales y constitucionales propios de un estado de

³³ Vanossi, Jorge Reinaldo A., Una Cuadratura del Círculo Constitucional: El Reconocimiento de los Partidos Políticos, en el libro *El Régimen Constitucional...*, opus cit., cita número 4, p. 111.

³⁴ Diario Oficial del 6 de diciembre de 1977.

derecho. Con todos estos elementos y garantías otorgados a los partidos políticos a nivel constitucional, se pretendió dar solidez a un sistema de partidos como elementos primordiales de un sistema electoral democrático, el cual se encontraba muy debilitado en ese año de 1977, debido a la falta de competencia política en el proceso del año anterior, al haberse presentado un sólo candidato a la presidencia de la República: el candidato del partido gubernamental.

La finalidad de los partidos políticos, de acuerdo con el artículo 41 de la Carta Magna, es la de promover la participación de la ciudadanía en la vida democrática, contribuyendo a la integración de la representación nacional para hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de conformidad con sus programas, planes, proyectos, principios y a través del sufragio universal, libre secreto y directo.

Un aspecto relevante que trajo la reforma constitucional de 1977 se encuentra vinculada con el derecho a la información. Cuando se estipuló en el artículo 6 que el “derecho a la información será garantizado por el Estado”, debemos relacionar la mencionada disposición con el artículo 41 reformado del propio texto fundamental, cuando se habla de que una de las funciones de los partidos políticos es la de acceder al ejercicio del poder público, a través de sus planes y programas de gobierno, así como con el hecho de que los partidos tendrán acceso al uso de los medios de comunicación social. Ello nos está igualmente diciendo que es responsabilidad de las entidades de interés público crear conciencia política entre la ciudadanía, pues al tener acceso a los medios de comunicación, se busca difundir la doctrina política enarbolada por cada uno de los partidos.

Es responsabilidad del sistema de partidos políticos hacer llegar al ciudadano los elementos indispensables para la formación propia de un juicio acerca de las diversas corrientes ideológicas y políticas que existen como oferta política, con el objeto de conseguir una opinión pública calificada y por ende un ejercicio responsable del voto.

Consideramos que para la formación de una correcta educación cívica, la responsabilidad recae no solamente en los partidos, sino que también en los propios ciudadanos, al acercarse y conocer el contenido de las plataformas políticas en campañas electorales, ya que con ello se vuelven copartícipes de esa conciencia política; también de los medios de comunicación, al difundir con objetividad e imparcialidad las acciones y proyecciones que tiene cada partido, y del sistema educativo, el cual brinde los elementos indispensables para el conocimiento de la realidad nacional.

De esta forma, desde 1977 los partidos políticos se encuentran regulados en sus diversas actividades a través de las cuales participan en elecciones, tanto a nivel nacional, estatal o municipal, para tener acceso a los medios de comunicación social y por ese conducto crear conciencia cívica y política entre el electorado, ser sujetos de financiamiento público estatal para la consecución de sus objetivos, y conformar, a través de sus candidatos, los órganos de gobierno tanto en el Legislativo como en el Ejecutivo Federal.

II. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN MÉXICO

Una de las reformas políticas más importantes que se ha dado en nuestro régimen constitucional, como ya hemos mencionado, fue la del año de 1977, en donde se le dio un carácter primordial a la regulación constitucional de los partidos políticos en México, trayendo, asimismo, una reforma al sistema electoral en donde se incorporó a nuestro marco jurídico el principio de la representación proporcional en la elección de 100 diputados federales³⁵, sustituyéndose al de diputados de partido implantado en 1963, y que como consecuencia de lo anterior se adicionó en el texto constitucional el fundamento para la agrupación de diputados en la Cámara, de acuerdo a su afiliación partidista, es decir, de los grupos parlamentarios.

³⁵ Artículo 54 constitucional, Diario Oficial del 6 de diciembre de 1977.

A) LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LA CONSTITUCIÓN.

Una situación que hemos podido observar en distinta bibliografía jurídica, alguna de la cual hemos venido citando en el desarrollo de este trabajo, tiene que ver con lo que se ha llamado como la constitucionalización de los partidos políticos, como el desarrollo que se suscitó entre los partidos políticos y el Derecho, hasta llegar a formar tales agrupaciones como parte de los instrumentos jurídicos jerárquicamente superiores que rigen la organización y estructura de los Estados.

En nuestro país tenemos que la constitucionalización de los partidos tiene como primer fundamento la garantía de asociación de los ciudadanos mexicanos en asuntos de carácter político, para posteriormente darse la mención expresa con la creación de los diputados de partido, y continuar con la plena constitucionalización o maximalismo en el régimen de los partidos políticos, al regularse diversas de sus actividades y planteamientos en el texto constitucional, a partir de la reforma política de 1977. Sin embargo, no suele hablarse acerca de la constitucionalización de los grupos parlamentarios, cuestión que consideramos importante valorar.

La iniciativa de reforma constitucional que se tradujo en la reforma política de 1977, fue presentada por el presidente de la República ante la Cámara de Diputados el día 6 de octubre de ese mismo año. En la exposición de motivos planteada³⁶, se propuso modificar el artículo 70 de la Constitución, agregándose dos párrafos, consistentes en la adición de la facultad del Congreso de la Unión para emitir su propia Ley Orgánica, superando la regulación que tenía el Poder Legislativo por medio de su reglamento interior, así como que dicha ley no podría ser objeto de observaciones por parte del presidente de la República en el proceso de su creación, mostrándose así un gesto de respeto a la autonomía del Congreso Federal.

³⁶ Diario de Debates de la Cámara de Diputados, 6 de octubre de 1977.

Asimismo y en concordancia a la propuesta de reforma planteada para el artículo 70 de la Carta Magna, en la iniciativa se sugirió la derogación de la fracción XXIII del artículo 73 de la misma, la cual facultaba al Congreso para emitir su propio reglamento interior.

La iniciativa en comento fue dictaminada por las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, siendo aceptada la propuesta hecha por el Ejecutivo, pero agregándose un párrafo más y que actualmente es el tercero del texto del propio artículo 70. En el dictamen correspondiente y en la parte alusiva a la disposición que comentamos, se expresó lo siguiente:

“Las Comisiones dictaminadoras reconocen que es plausible el propósito de la Iniciativa Presidencial para adicionar con dos párrafos el artículo 70 Constitucional, y acogen las razones que para fundamentarlo se traen a colación en la exposición de motivos; pero estiman que el contenido del artículo propuesto debe permitir mayor flexibilidad para que ambas Cámaras organicen su funcionamiento interno, sin olvidar, por lo que hace principalmente a la Cámara de Diputados, *salvaguardar la nueva composición plural que la Iniciativa propone.*”³⁷

Manifestado lo anterior por las comisiones dictaminadoras, se agregó el actual tercer párrafo del artículo 70, el cual no se contemplaba en la iniciativa presidencial:

“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.”

En el párrafo expuesto y que hoy es norma vigente en nuestro régimen constitucional, se habla de que en la Ley Orgánica del Congreso se determinarían los mecanismos para la agrupación de los diputados, de acuerdo a su afiliación de partido para la adecuada expresión de sus posiciones políticas, ya como grupos parlamentarios.

³⁷ *Ibidem*, 18 de octubre de 1977. (Énfasis en cursiva añadido).

El párrafo introducido por las comisiones que dictaminaron la iniciativa de reforma presidencial al artículo 70, si bien es verdad que no hace mención exacta del término de grupos parlamentarios, resulta evidente que sí se está refiriendo, en primer lugar, a la agrupación de diputados de acuerdo a su *afiliación de partido*, y en segundo término, se menciona a la *expresión de las ideas* que indiscutiblemente realizarían los diputados agrupados de acuerdo a su pertenencia o simpatía partidaria. Con estas circunstancias, consideramos que la constitucionalización de los grupos parlamentarios se dio con la reforma política de 1977, surgiendo desde el propio Poder Legislativo, específicamente de la Cámara de Diputados, al momento de dictaminarse la iniciativa de reforma constitucional al artículo 70 presentada por el presidente de la República, puesto que se previó que los diputados debían quedar mejor organizados al momento en que se incrementara el número de tales legisladores a 400, dentro de los cuales habría 100 por el principio de representación proporcional con lo cual se estaría dando representación a las diversas corrientes y sobre todo a los partidos políticos minoritarios, pero con presencia en la realidad política, económica y social de la República.

Si la Cámara de Diputados iba a tener una apertura en la conformación de su representación partidaria, evidentemente que el número de congresistas por cada uno de los partidos políticos que tuvieran acceso al Congreso se vería incrementado de manera importante, lo cual hizo necesario que cada una de esas representaciones tuviera coherencia y que estuviera organizada dentro de sí y con relación a las demás agrupaciones políticas dentro de la Cámara, a efecto de que el propio trabajo legislativo se viera organizado, y sobre todo que la expresión ideológica de las distintas corrientes tuviera mayor homogeneidad.

Al momento en que la Cámara de Diputados tuviera una apertura numérica por una parte, y una apertura ideológica por otra, resultaba importante contar con un fundamento de carácter constitucional para la agrupación de los diputados de acuerdo a su *origen partidario*, sobre todo pensando en aquellos que llegarían al cargo por vía de la representación

proporcional, ya que con la votación obtenida por los partidos es que éstos lograrían alcanzar un número determinado de diputados.

Ese incremento del número de diputados y de las corrientes ideológicas, fue la principal razón por la que se pensó en la agrupación de los diputados de acuerdo a su afiliación de partido. Esta circunstancia quedó de manifiesto por parte del diputado del Partido Revolucionario Institucional, Angel Sergio Guerrero Mier, en la discusión que sobre la reforma al artículo 70 se dio en la Cámara de Diputados el día 21 de octubre de 1977. Dicho legislador, después de argumentar sobre la conveniencia de la expedición de una nueva Ley Orgánica del Congreso así como de que para su promulgación no se requeriría la intervención del Ejecutivo de la Unión, señaló lo siguiente:

“Pero habrá también que contemplar la nueva ley, que las reformas constitucionales aprobadas, incrementarán el número de miembros de esta Asamblea, casi al doble de los que actualmente la integramos. Y que la próxima Legislatura estará integrada, seguramente, por 400 diputados y una Asamblea de tal magnitud requerirá de formas específicas, de organización y de nuevas mecánicas de coordinación para la mayor eficacia de los trabajos legislativos.

“No podemos soslayar que la existencia garantizada constitucionalmente, de un sistema nacional de partidos políticos, seguramente más fuertes, seguramente más dinámicos, que promoverán la participación del pueblo en la vida democrática y contribuirán a la integración de la representación nacional, en la composición de la Cámara de Diputados, de una Cámara de Diputados con mayor representatividad desde el punto de vista de la pluralidad de las ideas, conforman la necesidad de buscar una mejor integración camaral, respetando el derecho de los partidos minoritarios a preservar su identidad y a manifestarse sin cortapisas y de ahí precisamente lo indispensable de que en la Ley, de que en su reglamento se determinen 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...

“Consecuentemente, insistimos: la ley, al crear esos nuevos mecanismos habrá de reglamentar la forma de *agrupamiento de los diputados conforme a su militancia partidista* y además garantizará el ejercicio de sus facultades como representantes del pueblo en el clima democrático de esta Cámara y la *libre exposición de sus planteamientos doctrinarios*, no como forma de propiciar enfrentamientos estériles o de crear odios o rencores, sino como *debate* y

confrontación de las ideas y de los programas de cada partido, conformando una más nítida, más completa y más fructífera vida parlamentaria."³⁸

Sin embargo, la adición hecha por las comisiones dictaminadoras al artículo 9 del decreto, correspondiente al 70 constitucional del párrafo que venimos comentando, fue controvertida por el diputado del Partido Acción Nacional, Francisco José Peniche Bolio, con un argumento en el que nos parece que se dio una confusión en dicho legislador en relación a la garantía individual de asociación política. En efecto, el diputado mencionó lo siguiente:

"Yo considero, señores diputados, que la adición que se ha propuesto del segundo párrafo resulta innecesaria, toda vez que el propio artículo 9o. constitucional que consagra la garantía individual de la libre asociación y agrupación, es de suyo más que suficiente para que haya la garantía de la agrupación de las diputaciones de los partidos y no necesita por tanto esa garantía para que se exprese en este párrafo la facultad que tienen las diputaciones de los distintos partidos para poderse agrupar. Ya existe, repito, para los ciudadanos mexicanos en general, en el artículo 9o. constitucional, el derecho fundamental de la facultad de agrupación, y cuanto más si hay para los ciudadanos, con mayor razón, por abundancia, la tienen los diputados de los distintos partidos políticos que integran las Cámaras pluripartidistas. Por ello considero que no es necesaria mayor exposición sobre el motivo por el cual estamos en contra de esa adición y sí en cambio estamos a favor de la iniciativa tal como fue presentada, porque consideramos innecesario que en una nueva norma constitucional se estén estableciendo formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, que, repito, de suyo ya está garantizada en el artículo 9o."³⁹

Consideramos que la argumentación esgrimida por el diputado Peniche Bolio no fue la debida, porque en realidad se trataba de dos situaciones distintas entre sí. Por una parte, se menciona a la garantía de los ciudadanos para agruparse para fines políticos, mientras que por la otra se cuestiona la incorporación a la Constitución de formas de agrupación de diputados de acuerdo a su afiliación partidista, señalándose que esta última se encuentra ya implícita dentro de la garantía individual de asociación.

³⁸ *Ibidem*, 21 de octubre de 1977. (Énfasis en cursiva añadido).

³⁹ *Idem*.

No coincidimos, por nuestra parte, con la óptica manifestada por el diputado de Acción Nacional, porque si bien es verdad que el artículo 9 de la Constitución Política ya contemplaba la garantía de asociación política para los ciudadanos mexicanos, lo cual desde luego incluía el hecho de que éstos tuviesen la posibilidad de formar o afiliarse a un partido político, ello de ninguna manera significa que esa misma garantía incluya el derecho de asociación de los ciudadanos a un grupo parlamentario, puesto que para formar parte de una agrupación en el Congreso, no sólo basta ser ciudadano de la República, sino que también es condición esencial ser diputado o senador para poder pertenecer específicamente a un grupo parlamentario. Ningún ciudadano por el simple hecho de serlo, aun con todos sus derechos políticos vigentes, puede solicitar su afiliación a un grupo parlamentario, por la simple razón de no reunir la condición de legislador. Los grupos parlamentarios son agrupaciones de legisladores con pertenencia a un mismo partido político.

A la exposición realizada por el diputado Peniche Bolio, correspondió una réplica por parte del diputado del Partido Revolucionario Institucional, Luis Priego Ortiz, quien simplemente manifestó:

“Yo estimo, señor diputado Peniche Bolio, que hay aquí una confusión fundamental y básica. El artículo 9o. constitucional no se refiere a la asociación de diputados en el seno de su Cámara, por lo tanto, estimo que se debe rechazar su petición.”⁴⁰

La aparente reiteración en la garantía de asociación entre el artículo 9 y el 70 de la Constitución, manifestada por el diputado Peniche Bolio, fue la única impugnación que recibió el párrafo introducido por las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales al dictaminar la reforma al referido artículo 70. Fuera de ello, no hubo ninguna otra posición contraria. Sin embargo, consideramos que no obstante que no hubo mayores argumentos en contrario a la disposición incorporada al dictamen realizado, también es verdad que no se le dio la debida relevancia como para hablar de una constitucionalización de los grupos parlamentarios, tal vez por tratarse de

⁴⁰ *Idem.*

un párrafo surgido desde la propia Cámara de Diputados. El propio diputado Priego Ortiz resaltó más ese hecho, que la importancia propia que en sí llevaba la constitucionalización de una figura propia del Derecho Parlamentario.

“Las Comisiones Dictaminadoras - y quiero hacer hincapié en la presencia precisamente de las Comisiones Dictaminadoras en la adición que se propone, porque con frecuencia se dice, se expresa que dictaminamos ciento por ciento íntegramente lo que el Ejecutivo envía, en sus iniciativas -, las Comisiones Dictaminadoras aprobaron después de discusiones arduas, agregar un párrafo que es el siguiente:”⁴¹

Tenemos entonces que las causas inmediatas que originaron que se agregara el actual tercer párrafo del artículo 70 constitucional, fueron: la apertura política que se dio con la reforma propuesta en el año de 1977, con la sustitución de diputados de partido por el de diputados elegidos por el principio de representación proporcional; la ampliación que se hacía al número de diputados ante la cámara baja, aumentando a un total de 400; la necesaria organización que se requeriría en la Cámara de Diputados con la nueva integración, para dar mejor cauce a las expresiones ideológicas de los partidos representados.

Una observación que nos parece oportuna mencionar, es la referente al hecho de que en el ya multicitado párrafo en comento, solamente se hizo mención a la Cámara de Diputados y no así al Senado de la República. Esto encuentra su explicación en el hecho de que cuando se llevó a cabo la reforma política de 1977, solamente se tuvo en mente incrementar el número de diputados para que fuera solamente en esa Cámara donde se diera la apertura política del régimen, y no así en la denominada cámara alta.

Como el principio de representación proporcional sólo era incorporado a la Cámara de Diputados, resultó evidente que el legislador sólo tuvo fijación en el incremento de tales legisladores y en la mayor participación de partidos políticos opositores en ese mismo órgano de representación nacional, motivo

⁴¹ *Idem.*

por el que exclusivamente se hizo referencia a la Cámara de Diputados. Además, en ese año de 1977, era aún inconcebible pensar en senadores de partidos minoritarios, ya que la apertura política no abarcó tanto, sino que ello solamente se fue dando con la constante evolución electoral que se desarrolló paulatinamente.

La significativa regulación constitucional de los partidos políticos en México, así como la constitucionalización de los grupos parlamentarios, tuvieron plena validez con la reforma política de 1977. Estas dos circunstancias nos denotan la fuerte relación política existente entre los partidos y sus respectivos grupos parlamentarios, amén a que debemos considerar que justamente la intención de la apertura política que se hizo en la Cámara de Diputados fue para que se incorporaran diversas voces a la representación nacional y se hicieran presentes las corrientes ideológicas, principalmente las planteadas por los diversos partidos políticos.

La reforma al artículo 70 de la Carta Fundamental fue aprobada el día 21 de octubre de 1977, con 165 votos a favor y 13 en contra.

CAPÍTULO SEGUNDO

NATURALEZA JURÍDICA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

I. DISTINTAS TESIS ACERCA DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

En un país, con el transcurso natural de los años, se van sucediendo cambios en diversas manifestaciones de su ser. México no ha sido la excepción, pues su sistema político viró de ser un partido hegemónico y dominante a uno pluripartidista en donde el voto ciudadano es respetado y las controversias electorales se dirimen ante tribunales especializados en la materia. Ello dio por resultado no solamente una alternancia de partido en la Presidencia de la República en el año 2000, sino que dicha alternancia es una realidad que se denota también en las gubernaturas estatales, en las presidencias municipales; pero de manera muy específica en la composición de las Cámaras legislativas que componen el Congreso de la Unión.

En la elección intermedia de 1997, en donde se renovó la Cámara de Diputados, el partido del entonces presidente de la República perdió la mayoría absoluta que había tenido a lo largo de múltiples legislaturas, quedando lo que entonces fue la “oposición” con el manejo y control de los designios del órgano legislativo. Ello trajo consecuencias de forma inmediata: la principal, que la Cámara de Diputados ya no estaría bajo los designios del titular del Ejecutivo de la Unión. Desde entonces, la composición partidista en el Congreso no ha quedado favorable a la postura del titular del Ejecutivo.

Ante la relevancia y el papel que hoy desempeña el Congreso de la Unión en la vida nacional, se hace cada vez más importante el estudio acerca de un actor político muy importante dentro de cada una de las correspondientes cámaras legislativas: los grupos parlamentarios. Consideramos que la causa principal por la que, en nuestro país, no haya mucho estudios sobre los grupos

parlamentarios desde el punto de vista jurídico, se debe, en gran medida, a la docilidad en la que se encontraba el Legislativo con relación al Ejecutivo, pues ello impedía el gran dinamismo político que actualmente conlleva la actividad legislativa.

Para ello queremos analizar las diferentes tesis que existen acerca de la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios que ha dado la doctrina, principalmente la española e italiana, y ver, posteriormente, cuál es la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios en nuestro país a la luz de los ordenamientos legales aplicables. Sin embargo, y resulta conveniente señalarlo, no existe una postura común entre la doctrina acerca de la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios, ya que existen tendencias diversas, de acuerdo a la regulación que se da en cada país o en cada ordenamiento constitucional y legal, razón por la que es difícil llegar a una conclusión satisfactoria a las diversas opiniones que sobre el tópico se han expresado.

A) TESIS ORGANICISTAS.

Son dos las tesis organicistas que pretenden explicar la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios: una, como órganos de las Cámaras legislativas y la segunda como órganos de los partidos. Dichas tesis pueden generarnos diversas inquietudes, dadas las funciones y realidades políticas que existen en los grupos parlamentarios.

Sin embargo, antes de entrar al análisis en particular de cada una de las tesis organicistas referidas, consideramos importante abordar someramente el tema de la *Teoría del Órgano* en el Derecho Administrativo, para estar en mejores condiciones al analizar las tesis organicistas de los grupos parlamentarios.

LA TEORÍA DEL ÓRGANO. Hemos ya señalado que sobre el tópico de la teoría del órgano, nos basaremos en lo abordado por la rama del Derecho

Administrativo; sin embargo, debemos tomar en consideración que, cuando hablamos de un órgano, irremediablemente debemos remitirnos a los sujetos corporativos, a los entes colectivos que asumen una personalidad y una finalidad, ya sea de carácter público o privado.

Los entes comunitarios, como ficciones de derecho, no pueden tomar decisiones por sí mismos, sino que requieren de mecanismos jurídicos para tal efecto. Ello se hace a través de los órganos respectivos, con funciones específicas que hacen posible la realización de los fines de la corporación correspondiente.

Uno de los más reconocidos administrativistas mexicanos, el maestro don Andrés Serra Rojas, nos dice:

“El Estado necesita, al igual que todas las asociaciones encaminadas a la consecución de fines comunes, una serie de órganos que obren en su nombre y sustenten y ejecuten la voluntad colectiva; el concepto de órgano es un concepto metafórico, la palabra órgano está tomada del orden biológico, que supone en el Estado una realidad orgánica viva; en sentido social, el órgano es una institución que sirve para alumbrar y mantener perenne la voluntad del Estado; el Estado es una persona jurídica que no puede concebirse, ni existir sin órganos que lo hagan funcionar. Un órgano es una esfera de competencia, una posibilidad jurídica”.⁴²

De igual forma, otro destacado administrativista de nuestro país, el maestro don Miguel Acosta Romero, señala:

“Los entes colectivos para expresar la voluntad social, necesitan tener órganos de representación y administración, que son los que ejercitan los derechos y obligaciones inherentes a aquéllos”.⁴³

Si un órgano tiene entre sus facultades la de expresar la voluntad de la corporación a la que pertenece, es indudable entonces que ello compromete y

⁴² Serra Rojas, Andrés, *Ciencia Política*, Editorial Porrúa, novena edición, México, 1988, p. 544.

⁴³ Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, décima edición, México, 1991, p. 73.

obliga a esa entidad colectiva; existe una manifestación de alcances jurídicos que no va a repercutir en el órgano como tal, sino que a quien compromete es a esa entidad.

“El órgano es un medio de acción para realizar finalidades sociales. Estamos en presencia de una ‘unidad jurídica’ a quien se va a encomendar la realización de determinados propósitos”.⁴⁴

Cada órgano de una corporación tiene facultades propias y específicas; su desenvolvimiento solamente puede ubicarse dentro del cuadro de atribuciones que previamente le asigne una disposición legal. El órgano es una esfera de competencia que se traduce en facultades y atribuciones jurídicas.

Los órganos tienen diferentes tipos de atribuciones. Los órganos de decisión serán los órganos competentes para tomar las resoluciones y asumir la voluntad del cuerpo. Los demás órganos actuarán dentro de su propio ámbito de facultades. Un órgano de representación actuará a nombre de la corporación. Un órgano de administración actuará conforme a sus correspondientes facultades.

El órgano se encuentra comprometido jurídicamente, no es un ente autónomo, no tiene personalidad jurídica propia, solamente tiene atribuciones específicas. Hay órganos que hacen jurídicamente posible la voluntad del ente corporativo y actúa en su nombre; pero hay órganos que también pueden expresar su voluntad al interior del propio ente, sin que necesariamente expresen la voluntad del mismo al exterior.

1. EL GRUPO PARLAMENTARIO COMO ÓRGANO DE LA CÁMARA.

La primera de las tesis organicistas que abordaremos es la que considera a los grupos parlamentarios como órganos de la Cámara.

⁴⁴ Serra Rojas, *opus cit.*, p. 546.

La tesis de los grupos parlamentarios como órganos de la Cámara, tuvo su esplendor a raíz de sentencias pronunciadas tanto por el Tribunal Constitucional Federal en Alemania, el cual consideró a los grupos parlamentarios como “órganos del Bundestag”, así como por otras dos sentencias del Tribunal de Roma, de fechas 29 de abril de 1960 y 9 de marzo de 1962, que tuvieron como origen un conflicto de carácter laboral con los empleados de un grupo del Senado italiano, y en donde se dispuso que “los grupos parlamentarios son órganos internos del Senado, dispuestos para hacer funcional la actividad del Senado y permitir a los partidos políticos estar representados, en proporción a su importancia, en todas las Comisiones legislativas”, negando, además, que los grupos contaran con personalidad jurídica.⁴⁵

Uno de los exponentes de la tesis de los grupos parlamentarios como órganos de la Cámara es el italiano Silvano Tosi, quien para fundamentar tal situación sostiene que los grupos son:

“motor indispensable de las actividades de las cámaras, intervienen en su organización interna, designando, con respeto al principio de proporcionalidad, los propios representantes al interior de las comisiones permanentes y especiales, así como aquéllas de investigación; en la programación de los trabajos, sea tomando parte en la conferencia de los presidentes, sea indicando, cada seis meses, en relación con la consistencia numérica del grupo, los proyectos de ley por insertar, en fin, en el desarrollo concreto de toda su actividad”⁴⁶

Asimismo se les considera como órganos de la Cámara porque la conformación de los grupos parlamentarios resulta obligatoria de acuerdo a los reglamentos parlamentarios, los cuales nacen y concluyen con la correspondiente legislatura, porque la organización y actividad de los grupos se encuentra normada, en parte, por los reglamentos parlamentarios, así como

⁴⁵ Sanz Pérez, Angel L., *La Naturaleza Jurídica de los Grupos Parlamentarios. Una Aproximación al Proceso de Juridificación de los Grupos Parlamentarios*, en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, *Corts Valencianes*, número 10, año 2001, p. 337.

⁴⁶ Tosi, Silvano, *Derecho Parlamentario*, traducción Miguel Ángel González Rodríguez, Miguel Ángel Porrúa y Cámara de Diputados LVI Legislatura, primera edición en español, México, 1996, p. 123.

porque la Cámara dota de bienes materiales a los grupos para el desarrollo de sus actividades.

Los argumentos más constantes para la defensa de la tesis de los grupos como órganos de la Cámara, son:

1. Los grupos parlamentarios se encuentran regulados en los reglamentos de las Asambleas.
2. Los grupos parlamentarios reciben subvenciones económicas para la realización de sus funciones, reguladas por la ley.
3. Además de recursos económicos, los grupos reciben el apoyo del Congreso en cuanto a bienes muebles e inmuebles materiales, con los cuales poder desempeñar su función.
4. Los grupos parlamentarios son los actores centrales de la función legislativa.
5. El carácter público de las funciones que desempeñan los grupos parlamentarios.
6. Si no se aceptara el carácter de órganos de la Cámara a los grupos parlamentarios, ello sería aceptar la acción de entes extraños al mismo, cosa que resulta incomprensible.
7. La relación entre el elegido y su partido, es solamente de carácter político, lo que hace que se considere a los grupos parlamentarios como órganos de las cámaras.

Las razones para considerar a los grupos como órganos de las Cámaras se encuentran vinculadas al tipo de regulación que tengan en los ordenamientos legales aplicables.

Sin embargo, una de las críticas más directas contra la tesis de los grupos parlamentarios como órganos de las Cámaras, nos la da el español Alejandro Sáiz Arnáiz. El autor manifiesta que para que un órgano pueda ser considerado como tal en el seno del Parlamento, no es suficiente que se

encuentre reglamentado en los ordenamientos jurídicos o que adquiriera un papel relevante en las funciones parlamentarias

“sino que es preciso, además, que dichos actos sean asumidos, hechos propios, por el Parlamento como tal, que se vincula a los mismos. De este modo, *el acto de un órgano de la Cámara en el ejercicio de sus competencias reglamentarias se imputa a la Cámara y es, por tanto, un acto de ésta.*”⁴⁷

Es importante la crítica expresada por el autor mencionado, sobre todo cuando se considera que uno de los elementos del órgano es la manifestación o exteriorización de la voluntad de su titular.⁴⁸ Sin embargo y de acuerdo al propio Manuel María Diez, *los órganos pueden tener distintas funciones y no solamente la de externar hacia terceros la voluntad del ente al que pertenece el órgano, sino que también puede haber órganos de carácter interno que sí manifiestan esa voluntad al interior de la propia entidad, sobre todo cuando ésta se compone de distintos órganos con funciones a su interior.*⁴⁹

La razón principal por la que se refuta la tesis del grupo parlamentario como órgano de la Cámara, es por la cuestión de la imputación. Se dice en la crítica a esta teoría, que si un acto celebrado por un grupo parlamentario no puede ser en ningún momento atribuido o imputado a la Cámara o al Congreso, desde luego entonces que no puede ser considerada la agrupación como órgano, ya que

“el punto central de la teoría del órgano, su auténtica clave de arco, se halla en el fenómeno de la imputación, en virtud del cual los actos realizados por los servidores de una persona pública se imputan o atribuyen a la esfera jurídica de esta”.⁵⁰

⁴⁷ Sáiz Arnáiz, Alejandro, *Los Grupos Parlamentarios*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1989, p. 299.

⁴⁸ Diez, Manuel María, *Derecho Administrativo*, Tomo I, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1963, p. 79.

⁴⁹ *Ibidem*, páginas 80 a 89.

⁵⁰ Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Madrid, 1990, p. 344.

Es verdad que el grupo parlamentario no expresa la voluntad de la Cámara a la que pertenece; sin embargo, los grupos ejercen funciones al interior de la misma que resultan relevantes para la organización y formas de funcionamiento de los legisladores y del propio Legislativo. En nuestra opinión, consideramos que el elemento fundamental del órgano es el conjunto de atribuciones que la ley le confiere, por lo que los grupos parlamentarios en nuestro país, sí pueden ser considerados como órganos internos, por el papel que desempeñan en el gobierno y estructura dentro de las Cámaras legislativas. La imputación que pueda realizarse a la Cámara o a cualquier ente corporativo como función de alguno de sus órganos, será sólo por las facultades legales de las que tal órgano se encuentra revestido.

2. EL GRUPO PARLAMENTARIO COMO ÓRGANO DEL PARTIDO POLÍTICO .

Esta segunda tesis que considera a los grupos parlamentarios como órganos de los partidos políticos, resulta ser atractiva desde el punto de vista sociológico o político; sin embargo, desde el punto de vista jurídico podemos llegar a concluir que no lo es tanto.

Es innegable la vinculación real que existe entre un grupo parlamentario y el partido político. Generalmente los candidatos que acceden a la representación por un determinado partido, irremediamente terminan perteneciendo al grupo parlamentario compuesto por los legisladores de esa misma organización. La afinidad en doctrina, plataforma, propuestas, declaración de principios, hacen que exista homogeneidad en los diputados postulados por el mismo partido, razón por la que resulta lógica y natural su agrupación en el Legislativo, para que, de esa manera, tenga mayor relevancia la corriente política a la que pertenecen.

Es tan evidente el vínculo político que existe entre un grupo parlamentario y el partido, que suele ser constante que veamos a legisladores que asimismo pertenecen a algún comité, ya sea nacional, estatal o municipal del partido político en el que militan; que veamos a legisladores que buscan las

dirigencias nacionales de sus respectivos partidos políticos, teniendo como respaldo curricular a su candidatura, el haber sido congresistas; ver, asimismo, legisladores que buscan otros cargos de elección popular, como lo es una gubernatura, una senaduría o la propia presidencia de la República, por el mismo partido político que los postuló en su momento como candidato a un cargo en el Parlamento, Congreso o como se le denomine. Incluso, es factible que si un legislador, por razones personales llega a romper con su partido, también deja de pertenecer al grupo parlamentario al que estaba adscrito. De igual manera resulta frecuente que las directivas de los partidos políticos, y en buena medida por ello se piensa en el grupo parlamentario como órgano del partido, defina el sentido del voto de los diputados o senadores de su agrupación en la Cámara legislativa respecto a un determinado tema. En fin, son varias las manifestaciones con las cuales poder evidenciar la fuerte conexión que de hecho y políticamente se da entre el partido y el grupo parlamentario.

La carrera política de un miembro del Poder Legislativo en muchas ocasiones no depende de su destacada participación o actuación como parlamentario o por sus lúcidos debates, argumentos o discursos, o por la brillantez y sapiencia de una iniciativa de ley por él presentada, la cual podría resolver diversos problemas con su debida aplicación; en buena medida, cosa que sucede en los hechos, la carrera política depende de la decisión del partido político al que pertenece, según cuente o no con la simpatía de su propia dirigencia. Caso contrario sucede también con legisladores no tan lúcidos, que llegan a conseguir buenas posiciones políticas por el simple hecho de mantener buenas relaciones dentro de su partido, especialmente con la dirigencia respectiva.

La tesis que postula la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios como órganos de los partidos políticos, en gran medida se basa en hechos de carácter político, pero no en elementos legales que hagan ver la dependencia o vinculación jurídica del grupo con relación al partido. Las consideraciones esgrimidas por la doctrina para sustentar a los grupos como órganos

partidarios, tienen a uno de sus principales exponentes en el italiano Pietro Rescigno. Este autor sustenta la tesis con los siguientes argumentos:

- 1) Existen normas en los estatutos de algunos partidos políticos que obligan a sus parlamentarios a constituirse en grupo y los someten a su disciplina, además de que prevén la existencia del propio grupo en el seno de los órganos centrales del partido.
- 2) Es una realidad el vínculo entre el grupo y el partido, haciendo inoperante la prohibición del mandato imperativo. La dependencia orgánica del grupo con respecto al partido se comprueba por el hecho de que el parlamentario está ligado a la disciplina del grupo, la cual está sujeta a la directriz de la directiva del partido.
- 3) La constitución reglamentaria de los grupos parlamentarios, es un acto solamente formal, ya que el grupo está constituido de hecho.
- 4) El vínculo institucional entre el grupo y el partido queda confirmada en aquéllos reglamentos parlamentarios que permiten la creación de los grupos parlamentarios vinculándolos a la representación de los “partidos organizados en el país”.
- 5) No existe impedimento para pensar que, si un legislador no forma parte de la dirigencia del partido, no pueda por ello considerarse al grupo como uno de sus órganos.⁵¹

Por el alto grado de interacción real que con naturalidad se da entre el partido político y el grupo parlamentario, es posible pensar que éste es un órgano de aquél. Sin embargo, no debemos perder de vista que estamos analizando la naturaleza de los grupos; pero desde el punto de vista *jurídico*, no político o sociológico.

Si pensáramos en la naturaleza política de los grupos parlamentarios, entonces sí tendríamos suficientes elementos para poder afirmar que ellos efectivamente actúan son órganos de los partidos; incluso, que son los mismos partidos políticos actuando dentro del cuerpo legislativo. La situación

⁵¹ Citado por Sáiz Arnáiz, *opus cit.*, páginas 330 y 331.

fundamental es determinar si la voluntad del partido puede ser impuesta jurídicamente al grupo parlamentario⁵² y con base en ello definir si la naturaleza jurídica es la de un órgano del partido.

Consideramos que no hay elementos viables para resolver que los grupos son jurídicamente órganos de los partidos. No existe la posibilidad jurídica para un partido político de imponer el sentido del voto, ya no digamos al grupo parlamentario como tal, sino ni siquiera a un solo legislador miembro de la agrupación y militante del propio partido. La autonomía jurídica que tienen los parlamentarios, llega a manifestarse a través de dos mecanismos: la elección que de ellos hacen los ciudadanos para encarnar la voluntad de éstos, y el estatuto que permite la inmunidad parlamentaria.⁵³

Efectivamente, quien hace la elección de los parlamentarios, de los hombres y mujeres que ocupan curules y escaños, es el ciudadano con su voto y a través de una elección; es el sufragio el que determina la composición de las distintas corrientes políticas predominantes en un país. Por ello, el partido político no puede someter jurídicamente a su grupo parlamentario, ya que aquél solamente es:

“un ente de selección del candidato, y el pueblo político o ciudadanía, un cuerpo de elección del funcionario.”⁵⁴

Hay poca solidez y consistencia en la tesis que considera a los grupos parlamentarios como órganos de los partidos políticos, ya que las argumentaciones que manifiesta tienen que ver más con hechos de carácter político que jurídico. Sin embargo, las críticas que sobre el particular tenemos, las expresamos con mayor detalle al tratar el tema en forma específica.⁵⁵

⁵² Rubio Llorente, F., citado por Sanz Pérez, *opus cit.*, p. 341.

⁵³ Bufalá Ferrer-Vidal, Pablo de, *Derecho Parlamentario*, Oxford University Press, primera edición, México, 1999, p. 4.

⁵⁴ Burgoa, Ignacio, *El Régimen Constitucional ...*, *opus cit.*, cita número 4, páginas 9 y 10.

⁵⁵ Véase *Infra*, este mismo capítulo, numeral II, apartado C.

B) TESIS DEL GRUPO PARLAMENTARIO COMO ASOCIACIÓN PRIVADA CON FUNCIONES PÚBLICAS.

Esta tesis considera a los grupos parlamentarios como entidades privadas que desempeñan funciones públicas.

En nuestra opinión esta corriente adolece de algunas insuficiencias, pues incluso autores que asumen la misma, manifiestan no estar completamente convencidos de ella. El caso más palpable es el del autor español Fernando Santaolalla,⁵⁶ en quien nos basaremos para exponer esta forma de considerar la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios.

Para que los grupos fuesen considerados como agrupaciones privadas ejerciendo funciones de carácter público, primeramente sería necesario que los grupos tuvieran personalidad jurídica, ya sea pública o privada, teniendo el carácter de sujetos de derecho. De hecho, para Santaolalla esta situación es la que impide completamente asumir esta posición, ya que al no tener personalidad jurídica los grupos parlamentarios, no se da el supuesto para ser considerados como auténticas asociaciones de carácter privado.⁵⁷

Una diferencia que existe entre los partidos políticos y los grupos parlamentarios, es justamente la referente a la capacidad que como entes jurídicos pueden lograr. El partido evidentemente cuenta con personalidad jurídica, teniendo la capacidad para obligarse sin necesidad de formarse o desaparecer al inicio y término, respectivamente, de cada Legislatura; por el contrario, el grupo parlamentario no cuenta con personalidad jurídica alguna, amén de no ser una asociación de carácter privado a la que pueda afiliarse cualquier ciudadano.

⁵⁶ Santaolalla, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa Universidad, segunda edición, Madrid, 1990.

⁵⁷ *Ibidem*, p.141.

Otra circunstancia a considerar, es que los grupos parlamentarios no son personas jurídicas que sean regulados por el Código Civil o las leyes mercantiles, a diferencia de organismos como lo son las asociaciones civiles, sociedades civiles o sociedades mercantiles. En este tipo de agrupaciones privadas, es suficiente que se reúnan un grupo de personas, pudiendo ser físicas o corporativas y que a través de su simple voluntad y con posibles aportaciones, pueden crear nuevos sujetos jurídicos, pudiendo ser disueltas al cumplir sus objetivos sociales, o bien, con la simple voluntad de los socios.

La creación de un grupo parlamentario no depende de la sola voluntad de las personas que pretendan formar parte de él. De inicio, no cualquier ciudadano puede integrar un grupo en el órgano legislativo, ya que solamente se da como una situación inherente a quienes ocupan el puesto de parlamentarios. No pueden, tampoco, formar parte de grupos parlamentarios personas morales o jurídicas, como en el caso de otras agrupaciones privadas de carácter civil o mercantil, pues el carácter de legislador solamente es dable a personas físicas como ciudadanos. Por otra parte, el número de socios requerido para crear agrupaciones privadas suele ser menor que el solicitado para constituir grupos parlamentarios.

En este sentido, resulta poco factible asegurar que la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios sea la de organizaciones privadas. Sin embargo, donde adquiere cierta fuerza la tesis que comentamos, y así lo señala el propio Santaolalla, es en el tipo de funciones de carácter público que desempeñan: la presentación de propuestas de ley, su participación en la Junta de Portavoces, que en México corresponde a la Junta de Coordinación Política, ya que en ella confluyen los representantes de cada uno de los grupos.

“Por ello, resulta preferible afirmar que los grupos parlamentarios son asociaciones privadas que ejercitan funciones públicas, pero, hoy por hoy, asociaciones o uniones de hecho, sin personalidad propia expresamente reconocida, y de carácter transitorio.”⁵⁸

⁵⁸ *Ibidem*, p. 142.

El autor español termina aceptando que si bien los grupos no son asociaciones privadas de derecho, sí lo son de hecho con la relevancia de que sus funciones son de carácter público al trascender su participación al momento de presentar iniciativas o propuestas de ley, así como la del papel que desempeñan en la Junta de Portavoces.

C) TESIS ECLÉCTICA QUE CONSIDERA A LOS GRUPOS COMO ÓRGANOS DE LA CÁMARA Y EMANACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

Uno de los más relevantes expositores de esta corriente, es el autor español Manuel Ramírez.⁵⁹

Para Ramírez, el grupo parlamentario tiene esta dualidad porque al mismo tiempo que integran la Asamblea, también y a través de los grupos, los partidos políticos inciden en la actividad de la estructura política del Estado. Considera que si los grupos se encuentran regulados en los reglamentos de la Cámara, entonces ello debe asumirse porque son parte de la misma, como órganos de la cual forman parte.

“Por ello, porque son piezas de la Cámara, los reglamentos parlamentarios los regulan, les conceden derechos y les imponen obligaciones (...) Pero como, a la vez, la dependencia del partido es un hecho real y la subsistencia de que hablamos es más teórica que práctica (se refiere al principio de que los legisladores representan a la nación), el grupo es también expresión del partido en el parlamento.”⁶⁰

A grandes rasgos, estas son las principales tesis que la doctrina ha postulado para intentar explicar la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios. El tema en sí no es sencillo, en buena medida por las diferentes formas de reglamentar la organización y papel que desempeñan los grupos, y por la actividad política que los mismos realizan en paralelo con los

⁵⁹ Ramírez, Manuel, *Grupos Parlamentarios y Sistema de Partidos*, en Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, primera época, volumen I, número 3, septiembre-diciembre de 1991.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 211.

partidos políticos. Sin embargo, consideramos que la naturaleza jurídica debe ser determinada de conformidad con la regulación legal y no respecto a una realidad socio-política, o situaciones de facto que predominan en los grupos parlamentarios.

II. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO

A) ALGUNAS CONSIDERACIONES PREVIAS RESPECTO A LA NATURALEZA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.

Ya mencionábamos que determinar la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios es una tarea en sí difícil, y más cuando no se encuentra completamente clara tal situación dentro del ordenamiento jurídico de un país y por las realidades políticas que suceden en la relación grupos parlamentarios y partidos políticos.

Consideramos que no es una mera cuestión doctrinal el conocer la naturaleza jurídica de los grupos, ya que la relevancia del papel que ha adquirido el Poder Legislativo en nuestro país, hace importante determinar la naturaleza legal que tienen los propios grupos para así conocer mejor los manejos y posibilidades de los distintos actores políticos. Un ejemplo de ello lo tuvimos en las distintas argumentaciones, debates, opiniones y hasta confusiones que hubo en el Primer Periodo de Sesiones Extraordinarias del Primer Receso del Primer Año de Ejercicio de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, cuando se dio el caso del cambio del coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, así como la sustitución de integrantes de diversas Comisiones de la propia Cámara de Diputados hechas por el nuevo coordinador de ese mismo grupo, en donde no se tenía del todo clara cuál era la naturaleza de los grupos parlamentarios con relación a los propios órganos de la Cámara. En este sentido, cuando el diputado Miguel Ángel Yunes Linares, entonces integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, habló para

pedir que fuera el Pleno de la Cámara de Diputados el encargado de autorizar la sustitución de miembros de la Comisión de Hacienda y Crédito Público y no la Mesa Directiva de la Cámara, cambios propuestos por el nuevo coordinador parlamentario de su grupo, manifestó lo siguiente:

“Pueden los grupos parlamentarios sustituir a los integrantes de la Mesa Directiva, nombrada por el pleno a propuesta de los propios grupos, evidentemente no, tampoco pueden sustituir, como lo dice el diputado Chuayffet en su escrito, a los integrantes de un órgano de la Cámara constituido por el pleno, con facultades para contribuir, cito textual: ‘a que la Cámara cumpla sus atribuciones legales y constitucionales’.

“Las comisiones no son de ninguna manera órganos de los grupos parlamentarios, menos de los partidos políticos.”⁶¹

En la última parte de la expresión del diputado Yunes, se deja en claro que las comisiones no son ni órganos de los grupos parlamentarios ni órganos de los partidos; sin embargo, tampoco queda claro si los grupos parlamentarios son órganos de los propios partidos o de la Cámara.

A lo largo del presente apartado trataremos de determinar cuál es la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios bajo nuestro vigente ordenamiento legal, así como con relación a las tesis que ya hemos venido comentando en este capítulo. Sabemos que determinar la naturaleza de los grupos no es cosa fácil. Muestra de ello es la expresión del maestro Francisco Berlín Valenzuela, quien después de señalar algunas teorías sobre el particular, manifiesta:

“Cualquiera que sea la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios, es de destacar el hecho de que uno de los temas más relevantes al tratar de éstos, es el que se refiere a la disciplina del partido...”⁶²

Como ya mencionamos en el capítulo primero de este trabajo, con la reforma política del año de 1977 se dio lo que llamamos la constitucionalización

⁶¹ www.cddhcu.gob.mx/servddd/ Diario de Debates de la Cámara de Diputados del 20 de diciembre de 2003.

⁶² Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, cuarta reimpresión, México, 2000, p. 255.

de los grupos parlamentarios, la cual surgió de las propias comisiones que dictaminaron la iniciativa de reformas a la Constitución presentada por el presidente de la República el día 6 de octubre de 1977 ante la Cámara de Diputados. Sin embargo, y no obstante que en la exposición de motivos de la iniciativa mencionada no se hizo alusión directa a los grupos parlamentarios, sí resulta importante analizar el contenido de la misma ya que la constitucionalización de los grupos se dio dentro de un contexto general de apertura política a las diversas corrientes y partidos con presencia en el país.

No olvidemos que con la reforma a la Constitución en 1977, se abrió la Cámara de Diputados a lo que se denominaron minorías políticas, razón por la que se reguló el registro, la actividad y financiamiento de los diversos partidos, así como porque se implantó el principio de la representación proporcional que sustituyó al de los diputados de partido. Al darse esa regulación legal a los partidos políticos y al modificarse el sistema de representación, dándose pie al de la vía plurinominal, estaba siendo claro que la intención fue dar voz, dentro de un órgano del Estado como lo es la Cámara de Diputados, a los partidos políticos minoritarios para que pudieran ellos expresarse y opinar acerca de los diversos temas de carácter público.

Se trató de que las distintas opiniones, versiones, expresiones, corrientes de opinión, propuestas y posiciones políticas fueran consideradas al momento del debate parlamentario, al momento de la aprobación de leyes y al momento de dilucidarse asuntos concernientes a la nación. No resultaba políticamente sensato que una sola fracción política, la del partido hegemónico, fijara su único y aislado criterio sin considerar otras manifestaciones de la opinión política. De hecho, la apertura política del año de 1977 fue una manera de *legitimar* al gobierno del presidente López Portillo, ya que este no tuvo ningún rival ni contendiente registrado en el proceso del cual resultó electo, razón por la que se hizo importante dar elementos de representación a otras manifestaciones que no estaban con el nuevo gobierno; pero que no habían

sido capaces o no habían tenido la posibilidad de oponerse al régimen por medio de una candidatura reconocida por las autoridades electorales.⁶³

La forma que tuvo el gobierno para *legitimarse* a sí mismo, fue a través de una reforma que le diera entrada a las distintas corrientes a la Cámara de Diputados. En este sentido, al haber un mayor número de legisladores a través de la representación proporcional, pero sobre todo porque tendrían cabida nuevas corrientes de pensamiento y de expresión política, se hizo necesario que, al dictaminarse la iniciativa, se incluyera un párrafo más dentro del artículo 70 constitucional que diera cauce a la conformación jurídica de los grupos parlamentarios. Para ver la *finalidad* que tuvo esta reforma política y electoral, resulta relevante observar algunos párrafos de la exposición de motivos a la reforma constitucional de 1977:

“Entendemos a la democracia como compromiso fundamental y como fórmula para lograr un orden jurídico aplicable a mayorías y minorías, que es base de la unidad y de respeto a la diversidad.

“Así buscamos el progreso político y social; reformando para reafirmar, no para cancelar; *actualizando el orden jurídico para enmarcar la lucha de los contrarios*, para fijar mejor los términos de la relación política y para una mayor participación popular en la contienda cívica.

“Mediante la Reforma Política que ahora nos anima debemos buscar una mejor integración del sistema de libertades y del sistema democrático que nos rigen, respetando el *derecho de las minorías a preservar su identidad y a manifestarse sin cortapisas*.

“Hemos de tener presente que *las mayorías son quienes deben gobernar; pero debe evitarse el abuso de éstas, que surge cuando se impide para todo la participación política de las minorías*; el gobierno que excluye a las minorías, así se funde en el principio de la mitad más uno, únicamente en apariencia es popular.

“Tengo la certeza de que mediante estas modificaciones y la nueva legislación secundaria, las organizaciones que se incorporen a la participación política institucional contribuirán con responsabilidad y solidez al desarrollo político del país; así mismo, estoy

⁶³ Debe recordarse que el Partido Acción Nacional, fundado en el año de 1939 y auténtica oposición al gobierno, no presentó candidato a la presidencia de la República en 1976 por diversos problemas de carácter interno que hicieron imposible la elección de su abanderado. Por otra parte, la candidatura del Partido Comunista Mexicano en la figura de Valentín Campa, no contó con reconocimiento legal, razón por la que sólo figuró la candidatura del Licenciado López Portillo.

persuadido de que *se obtendrá una representación para las minorías*, de acuerdo a su número, *y se logrará que sus ideas puedan contar cuando las mayorías adopten decisiones*.

“Los partidos políticos aparecen conceptuados en el texto de la adición que se prevé, como entidades cuyo fin consiste en promover la participación del pueblo y en hacer posible, mediante el sufragio universal, libre, directo y secreto, el acceso de los ciudadanos a la representación popular, *de acuerdo con los programas y principios que postulan*.

“Por ello, creemos que es necesario implementar, dentro del concepto de mayoría, nuevos instrumentos que nos lleven a satisfacer las exigencias de una representación adecuada a las diversas fuerzas políticas que conforman la sociedad mexicana.

“De ahí que en la Iniciativa se contenga la propuesta para adoptar un sistema mixto con dominante mayoritario en el que se incluye *el principio de la representación proporcional*, de modo tal, *que en la Cámara de Diputados esté presente el mosaico ideológico de la República*. Creemos que, sin debilitar el gobierno de las mayorías, el sistema mixto que se propone ampliará la representación nacional, haciendo posible que *el modo de pensar de las minorías esté presente en las decisiones de las mayorías*.

“La Iniciativa dispone que se elijan, además de los 300 diputados de mayoría, hasta 100 por el sistema de representación proporcional. Mediante éste último se garantiza que a la cantidad de *votos obtenidos por los partidos* corresponda en equitativa proporción el número de curules a que tengan derecho. Con esta fórmula se hace más adecuado el *acceso de las minorías* a la Cámara de Diputados y es, sin duda, más justa, objetiva y realista que el actual sistema de diputados de partido.”⁶⁴

El contenido de la exposición de motivos de reformas a la Constitución, es claro en cuanto a que se buscó que las distintas corrientes políticas imperantes en el país tuvieran presencia y voz en la Cámara de Diputados. Ahora bien, el hecho de que la iniciativa del presidente de la República no haya incluido, de manera expresa, la reforma al artículo 70 de la Carta Fundamental en lo referente a la creación de grupos parlamentarios y que la reforma haya surgido de las propias comisiones de la Cámara de Diputados, ello no significa que no exista relación entre la propia iniciativa y el dictamen de las Comisiones Unidas de la misma Cámara, ya que la constitucionalización de los grupos parlamentarios tuvo el objeto de *salvaguardar la nueva composición plural* que tendría la casa de los diputados. Si la Cámara se iba a ampliar en su número de integrantes y a abrirse en su composición política, los legisladores vieron necesario determinar los procedimientos para que hubiera grupos

⁶⁴ Diario de Debates de la Cámara de Diputados, 6 de octubre de 1977. (Énfasis en cursiva añadido).

parlamentarios, compuestos por diputados postulados por el mismo partido político, para que llevaran a la tribuna nacional, por medio de iniciativas, discursos, votaciones, planteamientos y posiciones, la ideología y principios del propio partido político.

B) NUESTRA OPINIÓN SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.

Entrando particularmente al tema de la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios conforme al ordenamiento legal mexicano, podemos considerar que se trata de *órganos colegiados al interior de las Cámaras, que ejercen funciones de deliberación y representación ideológica-política.*

De la anterior descripción tenemos dos criterios para considerar a los grupos parlamentarios como órganos, uno de carácter estructural, y el otro de carácter funcional.⁶⁵ El primer criterio se refiere a la composición colegiada que tienen los grupos parlamentarios; en tanto que el segundo es relativo a las funciones que desempeñan al interior de las Cámaras, que fundamentalmente son de deliberación y de representación política.

1. EL GRUPO PARLAMENTARIO COMO ÓRGANO COLEGIADO.

La mera expresión de grupo implícitamente nos indica la existencia de una pluralidad de componentes o individuos que entre ellos conforman un todo. Esa pluralidad de individuos, como los son los parlamentarios y cuyo número es variable, conforma un colegio de legisladores que termina reunido bajo ciertas condiciones comunes, como lo es el origen partidista, dándose una identidad ideológica y política al propio grupo parlamentario.

Para poder conformar un grupo parlamentario, es necesario contar con un número mínimo de integrantes, símbolo inequívoco de que nos encontramos

⁶⁵ Diez, Manuel María, *opus cit.*, páginas 80 a 84.

ante un órgano colegiado. Ese número mínimo de integrantes se requiere tanto para la Cámara de Diputados como para la Cámara de Senadores.

El artículo 26.2 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la integración de grupos en la Cámara de Diputados se hará con por lo menos cinco diputados, habiendo solamente un grupo por cada partido político nacional que ha logrado ingresar representantes de entre sus candidatos.

Por su parte el artículo 72.1 de la misma Ley Orgánica del Congreso menciona que el número mínimo para conformar un grupo parlamentario al interior del Senado de la República, es igualmente de cinco, habiendo solamente un grupo parlamentario por cada partido político.

De esta forma, un requisito primordial para la constitución de un grupo parlamentario es que se componga, al menos, de cinco legisladores. En este sentido, consideramos que si al inicio de una legislatura se constituye uno o distintos grupos parlamentarios en cualquiera de las dos Cámaras, y durante el desarrollo de la propia legislatura algunos diputados o senadores dejan de pertenecer al grupo parlamentario con el que iniciaron la misma, de tal forma que ese grupo se quede con un número de integrantes menor a cinco, entonces ese grupo parlamentario quedará disuelto por no contar con el número mínimo especificado, pues ello configura un elemento esencial para que un grupo pueda ver la luz con todas las implicaciones que ello conlleva, pues no se debe perder de vista que los grupos reciben subvenciones económicas, locales, espacios, recursos, apoyos y desempeñan otras funciones relevantes como lo es la de determinar la composición en comisiones.

Los grupos parlamentarios deben componerse por un mínimo de cinco miembros; pero su número puede ser indeterminado. Sin embargo, el número máximo de integrantes que lo pueden componer en la Cámara de Diputados,

es de 300, de acuerdo a lo establecido por la fracción IV del artículo 54 de la Constitución.

De esta manera la estructura de los grupos parlamentarios atiende a la de ser órganos colegiados, por su composición pluripersonal de legisladores emanados del mismo partido político que los propuso como candidatos, contando así con identidad política.

2. EL GRUPO PARLAMENTARIO COMO ÓRGANO INTERNO DE LAS CÁMARAS.

Para justificar nuestro argumento de que los grupos parlamentarios son órganos internos de cada una de las Cámaras que componen el Congreso de la Unión, hemos recurrido a la clasificación que da el maestro Manuel María Díez a los órganos. Nos dice que desde el punto de vista funcional, puede dividirse a los órganos en externos e internos.

“Los primeros (externos) son aquellos que tienen como misión formar y manifestar la voluntad del ente público y, en general, de poner a éste en relación jurídica con otros sujetos. En cambio los internos son aquellos órganos que expresan su voluntad dentro de la esfera jurídica del ente, sin ninguna relevancia fuera de éste.”⁶⁶

Uno de los aspectos que mencionamos⁶⁷ y que resulta relevante para la formulación de la teoría del órgano, es que existen órganos facultados para, manifestar, expresar o exteriorizar la voluntad de la entidad.

Ahora bien, algo que ya también señalamos al analizar la teoría que señala la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios como órganos de la Cámara, y que es conveniente reiterar⁶⁸, es el punto referente a que los grupos parlamentarios en ningún momento expresan la voluntad de la propia Cámara a

⁶⁶ *Ibidem*, p. 84.

⁶⁷ Véase *supra*, la teoría del órgano, este mismo capítulo segundo, numeral I, apartado A, así como la fuente consultada y señalada en la cita 48 de este trabajo.

⁶⁸ *Supra, Idem*.

la que pertenecen, por lo que no se le puede imputar a ésta los actos o decisiones de los grupos.

Sin embargo, no resulta óbice tampoco considerar la existencia de *órganos internos*, como lo hace el maestro Manuel María Díez, dentro de algunos entes que a su vez se componen por distintos órganos y con diversas facultades, como lo son la Cámara de Diputados o la de Senadores.

Los órganos internos expresan su voluntad dentro del propio ente; la expresan en su relación e integración con otros órganos que lo componen sin ninguna resonancia ante terceros.

Es muy importante hacer hincapié en la característica fundamental de los grupos parlamentarios como *órganos internos* de las Cámaras, pues esta es una de las diferencias relevantes que debemos tomar en cuenta como parte de sus funciones.

Los grupos parlamentarios expresan su voluntad al interior de la propia Cámara de Diputados y Senadores y asumen un muy importante papel en la conformación de otros órganos de las Cámaras.

El carácter de órgano interno de los grupos parlamentarios en las Cámaras se desprende de la propia Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, como veremos enseguida.

Por lo que se refiere a la Cámara de Diputados, es importante destacar lo que se dispone en el artículo 27.1 de la ley, en donde se habla de la *voluntad* que tiene un grupo parlamentario.

Artículo 27.1. El Coordinador expresa la voluntad del Grupo Parlamentario; promueve los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la mesa Directiva; y participa con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos

En el artículo mencionado encontramos dos elementos fundamentales que tienen los grupos: una *voluntad* de una pluralidad de personas pertenecientes a un mismo partido político, y un *coordinador* que expresa esa voluntad y que por ende actúa como representante de la voluntad de ese cuerpo colegiado.

La voluntad del grupo parlamentario, expresada a través de su coordinador, se manifiesta dentro de la organización de la propia Cámara de Diputados y se encuadra al interior de la misma. En buena medida, la voluntad de los grupos se hace valer ante la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y debemos incluir también a las comisiones y comités; pero no solamente se da la expresión de la voluntad ante esos órganos de la Cámara, sino que la voluntad de los grupos repercute, igualmente, en lo que es la conformación de esos otros órganos legislativos.

En efecto, los grupos parlamentarios son un *órgano interno* de la Cámara de Diputados en la cual expresan su voluntad, como cuando para la elección de la Mesa Directiva postulan a los posibles integrantes de ésta, motivo por el que las diferentes fracciones deben llegar a convenios y acuerdos, de tal manera que se haga posible la elección de la Mesa, considerando que para que la misma pueda quedar conformada se necesita del voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, de conformidad con los artículos 17 y 18 de la Ley Orgánica del Congreso.

Uno de los órganos en donde el papel de los coordinadores se torna relevante, haciéndose valer la voz de sus grupos parlamentarios, es en la Junta de Coordinación Política en donde se integra la pluralidad política de la Cámara de Diputados.

Al integrarse la Junta de Coordinación Política con los coordinadores de todos los grupos parlamentarios, de acuerdo al artículo 31.1 de la Ley Orgánica

del Congreso, por lo que se refiere a la Cámara de Diputados, mientras que por la Cámara de Senadores, conforme al artículo 81.1 del mismo ordenamiento, por los coordinadores parlamentarios más dos senadores del grupo parlamentario mayoritario y uno por el grupo que por sí mismo constituya la primera minoría de la legislatura, éstos hacen valer las posiciones y planteamientos necesarios para llegar a acuerdos políticos para el correcto y eficiente desempeño del trabajo legislativo. Es en la Junta de Coordinación donde los grupos parlamentarios repercuten de forma importante su desempeño y su propia composición.

La influencia de los grupos parlamentarios en la Junta de Coordinación Política no solamente se remite a su conformación o a la voluntad que se hace patente a través del coordinador, sino en la forma en que se toman las decisiones.

El artículo 35.1 de la Ley Orgánica del Congreso dispone que la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, tomará sus resoluciones por medio de mayoría absoluta, a través del voto ponderado, en donde cada coordinador parlamentario representa tantos votos como integrantes tenga el grupo que encabeza. Lo mismo se establece en el artículo 81.2 de la misma ley, por lo que se refiere al Senado de la República.

Esto es uno de los aspectos más claros en donde podemos observar la trascendencia que tienen los grupos parlamentarios con relación a otros órganos al interior de la Cámara, pues de la composición numérica de cada grupo depende el alcance del voto que tenga cada coordinador dentro de la Junta de Coordinación y con ello determinar el rumbo y las decisiones que se tomen dentro de la misma, lo cual puede fijar el rumbo político que adquiera la actuación de la Cámara de Diputados en su trabajo parlamentario.

Considerando que la Junta de Coordinación Política es la expresión de la pluralidad que se da en la Cámara y que a través de ella se buscan los entendimientos y las convergencias entre las distintas fracciones legislativas,

como lo señalan los artículos 33.1 y 80.1 de la Ley Orgánica del Congreso, notamos que la relevancia de los grupos parlamentarios va más allá de su propia integración y organización, pues de su función y desempeño depende mucho cómo se torne la actividad al interior de cada una de las Cámaras en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales.

Algo similar acontece respecto a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos de la Cámara de Diputados, la cual se integra por el Presidente de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política, que son los coordinadores de los grupos parlamentarios. En dicha Conferencia las resoluciones deben tomarse por consenso, pero en caso de que ello no sea posible, entonces se toman por voto ponderado de los coordinadores; es decir, siguen siendo los grupos parlamentarios, a través de sus coordinadores, los que resuelven las decisiones que se adoptan en otros órganos internos de la Cámara.

En Italia existe la Conferencia de los Presidentes, similar a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos de la Cámara de Diputados y a la Junta de Coordinación Política de las dos Cámaras del Congreso. Sobre el particular, el italiano Silvano Tosi nos dice:

“Es uno de los órganos que mejor destacan la progresiva *incidencia de los grupos políticos en el trabajo de las asambleas*, ideado para resolver muchos de los problemas dictados por la lentitud de los procedimientos y del eventual obstruccionismos de las fuerzas políticas, tanto de oposición como de mayoría.”⁶⁹

A través de dicha Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, los coordinadores como representantes y portavoces de sus respectivos grupos parlamentarios, y el Presidente de la Cámara, acuerdan la agenda y los temas a tratar en los trabajos de la Cámara. Es siempre notorio que los diversos grupos presentan propuestas de tópicos a tratar en los

⁶⁹ Tosi, Silvano, *opus cit.*, p. 157. (Énfasis en cursiva añadido).

distintos períodos de sesiones, de acuerdo a sus intereses, proyectos y agendas políticas.

En otro de los órganos en donde la presencia de los grupos parlamentarios es clara, se da en la conformación de las comisiones, las cuales desempeñan un papel fundamental dentro del trabajo legislativo, al dictaminar iniciativas, dar informes y opiniones que deberán discutirse en el Pleno de las Cámaras.

La integración de las comisiones también se ajusta a las proporciones de cada uno de los grupos parlamentarios. Así lo dispone la Ley Orgánica del Congreso en su artículo 43.

ARTICULO 43.

1. Las comisiones ordinarias se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la legislatura, tendrán hasta treinta miembros y el encargo de sus integrantes será por el término de la misma. Los diputados podrán pertenecer hasta tres de ellas; para estos efectos, no se computará la pertenencia a las comisiones jurisdiccional y las de investigación.

2. Las comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública, podrán tener más de treinta miembros; se incrementarán para incorporar a un diputado de cada grupo parlamentario que no haya alcanzado a integrarse en razón de su proporción, y el número que sea necesario para que los demás grupos no pierdan su representación proporcional en ellas.

3. Para la integración de las comisiones, la Junta de Coordinación Política tomará en cuenta la pluralidad representada en la Cámara y formulará las propuestas correspondientes, con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del Pleno y la conformación de las comisiones.

4. Al proponer la integración de las comisiones, la Junta postulará también a los diputados que deban presidirlas y fungir como secretarios. Al hacerlo, cuidará que su propuesta incorpore a los diputados pertenecientes a los distintos Grupos Parlamentarios, de tal suerte que se refleje la proporción que representen en el Pleno, y tome en cuenta los antecedentes y la experiencia legislativa de los diputados.

5. En caso de que la dimensión de algún Grupo Parlamentario no permita la participación de sus integrantes como miembros de la totalidad de las comisiones, se dará preferencia a su inclusión en las que solicite el Coordinador del Grupo correspondiente.

6. Si un diputado se separa del Grupo Parlamentario al que pertenecía en el momento de conformarse las comisiones, el Coordinador del propio Grupo podrá solicitar su sustitución.

7. Los integrantes de la Mesa Directiva de la Cámara no formarán parte de las comisiones.

Como claramente podemos notar de lo establecido por el artículo 43 de la Ley Orgánica, la composición de las comisiones en la Cámara de Diputados atiende a un criterio proporcional de acuerdo al tamaño de cada uno de los grupos parlamentarios en la legislatura.

Un punto significativo en cuanto a la presencia y repercusión que tienen los grupos parlamentarios en la conformación de las comisiones, es el que se menciona en el número seis del artículo 43, en donde se dispone que si un diputado deja de pertenecer al grupo parlamentario al que se encontraba adscrito al momento de la constitución de la comisión, el coordinador tiene la facultad, como exponente de la voluntad del propio grupo, de solicitar la sustitución de ese diputado por otro que sea miembro de la fracción. Con esto se entiende que los lugares en las comisiones les corresponden a los grupos parlamentarios, pues desde la propia conformación de las mismas se atiende al criterio de proporcionalidad con relación al tamaño de los grupos.

La voluntad del grupo parlamentario hace que determinados diputados formen parte en ciertas comisiones, conforme a lo establecido en ese artículo 43 de la Ley Orgánica. Esta es una de las mejores muestras en donde se acredita que efectivamente los grupos parlamentarios cuentan con una voluntad propia y autónoma, pero que ella se desenvuelve al interior de la propia Cámara de Diputados, amén a que son los grupos los que se encuentran representados en la integración de las comisiones.

Lo mismo acontece en el caso de la Cámara de Senadores, en donde el artículo 104, habla de la proporcionalidad correspondiente entre la composición del Pleno y la conformación de las comisiones, en donde los grupos parlamentarios realizan los planteamientos correspondientes.

Es claro que los grupos parlamentarios en las Cámaras del Congreso, tienen una voluntad propia que es transmitida y representada por medio del

coordinador parlamentario. Esa voluntad tiene eco dentro de los demás órganos de la Cámara, como cuando se propone a los miembros integrantes de la Mesa Directiva; cuando cada grupo se encuentra presente, a través de su coordinador parlamentario, en la Junta de Coordinación Política con voz y voto; cuando, junto con el Presidente de la Cámara de Diputados, los coordinadores llegan a entendimientos para determinar la agenda legislativa en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; cuando, de manera proporcional a su número, están presentes por medio de sus diputados y senadores en las comisiones de las Cámaras, teniendo inclusive la posibilidad de sustituir a aquellos legisladores que, por alguna determinada razón o circunstancia, hayan dejado de pertenecer al grupo parlamentario.

Esa voluntad que se manifiesta dentro de las Cámaras del Congreso sin ninguna repercusión al exterior o ante terceros, nos evidencia plenamente que los grupos parlamentarios son *órganos internos* de cada una de las Cámaras, de carácter colegiado y que forman parte, a su vez, de órganos del Estado mexicano

3. EL GRUPO PARLAMENTARIO COMO ÓRGANO DELIBERANTE.

Hemos ya mencionado que los grupos parlamentarios tienen una voluntad que hacen valer al interior de las Cámaras del Congreso, pero al tratarse de órganos colegiados, esa voluntad debe darse a través de un proceso por el cual los miembros integrantes concluyan en una posición que se asumirá como una sola. Ese proceso de creación de la voluntad del grupo es la deliberación.

“en los órganos colegiados, el proceso psicológico de cada uno de los titulares no desempeña ningún papel directo en la formación de la voluntad del todo, ya que aparece un elemento técnico, que es la deliberación, que viene a sustituirlo. Todas las voluntades se vuelcan en la deliberación y es por medio de ella por donde se llega a la formación de la voluntad del órgano. Por aplicación del principio mayoritario, la voluntad del órgano es el

resultado de un número coincidente de la mayoría de las voluntades particulares que componen el todo.”⁷⁰

La integración de un organismo o ente por un número plural de individuos, por cuestión natural, hace que entre los miembros existan diversas posiciones, planteamientos, posturas, visiones e interpretaciones acerca de una determinada situación, no obstante que todos ellos puedan estar vinculados a un mismo objetivo o estar sujetos a los mismos principios y normas. Esta situación se acentúa cuando el número de integrantes del grupo es importante, pues con ello se amplía el espectro de criterios particulares sobre un tópico en especial.

Los grupos parlamentarios, si bien se integran por individuos pertenecientes o postulados por un mismo partido político, no están exentos de que en su interior prevalezcan diversas opiniones. Sin embargo, la conducta política de los grupos hace que se adopte un mismo criterio como voluntad de la fracción.

Para adoptar la voluntad del grupo, las ideas al interior se discuten, se comentan, se deliberan, se votan o se asumen. Una vez celebrada la discusión en donde se hagan saber y se ponderen las perspectivas de los miembros en lo individual, el grupo resuelve y adopta la voluntad a tomar y la que se habrá de expresar, a través de la votación mayoritaria de los miembros de la agrupación.

Pero los grupos parlamentarios no solamente deliberan al interior para adoptar posturas políticas en torno a un tema. De igual manera los grupos entre sí, deliberan de forma por demás constante para resolver los asuntos que a tratar y que son el soporte de la buena organización dentro de las propias Cámaras. Esto se da a través de los coordinadores de cada grupo, especialmente en las funciones que realizan en la Junta de Coordinación Política.

⁷⁰ Díez, Manuel María, *opus cit.*, p. 82.

La deliberación es parte importante del proceso parlamentario porque a través de ella se discute, se debaten los planteamientos que en favor y en contra manifiesten los legisladores que así lo expresen. La deliberación se presenta al interior de las comisiones encargadas de dictaminar y analizar las iniciativas que han sido presentadas. Son los grupos parlamentarios los que deliberan al interior de las comisiones y en el Pleno de las Cámaras.

La deliberación al interior de los grupos parlamentarios hace que se construya la voluntad con la que se conducirán ante los demás órganos de las Cámaras; la deliberación entre los grupos forma la voluntad de las Cámaras y del Congreso en el ejercicio de sus facultades constitucionales.

Por otra parte, la deliberación no se conforma solamente por el mero intercambio de opiniones entre los integrantes del grupo, sino que también implica brindarse asesoría e información.

“suele añadirse la categoría de órganos deliberantes, que son aquellos órganos colegiados que no deciden ni emiten formalmente opiniones, limitándose a *asesorar o proporcionar información* a uno o varios de sus miembros mediante el intercambio de pareceres entre ellos.”⁷¹

Esta característica deliberativa de los grupos parlamentarios se encuentra plasmada en el artículo 28 de la Ley Orgánica del Congreso, cuando se dice que para el ejercicio de las funciones constitucionales, los grupos proporcionan información y asesoría para la preparación de su propio trabajo parlamentario en la Cámara de Diputados.

De esta forma, la deliberación es una circunstancia innata, propia de los grupos parlamentarios. En los parlamentos se habla, se debate, se discute y por lo tanto la deliberación es una función esencial de la política y de la actividad legislativa.

⁷¹ Santamaría Pastor, *opus cit.*, p. 349. (Énfasis en cursiva añadido).

4. EL GRUPO PARLAMENTARIO COMO ÓRGANO DE REPRESENTACIÓN IDEOLÓGICA-POLÍTICA.

Sobre este punto es importante observar lo que dispone el artículo 70, tercer párrafo, de la Constitución:

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.

Esta disposición contiene dos circunstancias a saber: la primera, referente a lo que son las formas y procedimientos para la formación de grupos parlamentarios, es decir, los requisitos necesarios para que pueda ser constituido un grupo dentro de la Cámara de Diputados, los elementos con los cuales puede desempeñar una actividad, como lo son locales y oficinas así como las subvenciones que reciben de parte de la propia Cámara y el lugar a ocupar dentro del Salón de Plenos; la segunda circunstancia se refiere a lo que es justamente *la finalidad* de que existan los grupos parlamentarios, de acuerdo al contexto histórico y político en el que se dio la reforma de 1977, que es la de *expresar la diversidad de las corrientes ideológicas* imperantes en el país.

Los diputados se agrupan con la intención, el objeto y el fin de poder expresar las corrientes ideológicas que representan los partidos políticos a los que pertenecen o que los postularon al cargo de legislador. Los grupos parlamentarios se comportan como conductos a través de los cuales los partidos se pronuncian dentro del Congreso. Claro está que cada partido político por sí mismo puede expresarse y asumir posiciones en sus relaciones con los demás actores de la vida pública, por ser una entidad de interés público que recibe financiamiento estatal, que busca la participación y orientación política de la ciudadanía y que mantiene principios, estatutos y plataformas políticas; sin embargo, quien asume el discurso de las posturas partidistas y las expresa *dentro del Poder Legislativo*, quien les da forma jurídica a través de

iniciativas, dictámenes, discursos y votaciones, son los grupos parlamentarios a través de sus legisladores, no el partido por sí.

Los diputados se organizan en grupos parlamentarios para hacer el trabajo legislativo más ordenado, no solamente en lo referente a la organización interna de la Cámara, sino igualmente en lo que es la expresión de las corrientes ideológicas que abanderan. Esas formas y procedimientos de organización hacen posible una mejor expresión política de los grupos parlamentarios, ya que ello permite una coordinada formulación de criterios en el desempeño legislativo.

Resulta importante observar lo que dispone el segundo párrafo de la fracción I del artículo 41 de la Constitución, artículo que, por cierto, fue parte de las introducciones y modificaciones que se hicieron a la Carta Fundamental con la reforma política del año de 1977:

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, *contribuir* a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los *programas, principios e ideas que postulan* y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Haciendo una interpretación armónica entre lo que es el tercer párrafo del artículo 70 con relación al segundo párrafo de la fracción I del artículo 41 anteriores, tenemos que los partidos políticos son la vía para acceder a los cargos de la representación nacional, la cual recae en los diputados federales, tal y como lo señala el artículo 51 de la propia Ley Suprema. Sin embargo, los partidos contribuyen a la integración de esa representación, mas no son quienes integran la misma. Son los ciudadanos quienes acceden a los cargos públicos a través de los partidos políticos, de conformidad con sus respectivos *programas, principios e ideas*. De esta forma, si los partidos sólo *contribuyen* a la conformación de la representación nacional de acuerdo con sus programas políticos, los diputados que llegan a la Cámara baja lo hacen con el objeto de

conformar esa representación nacional, haciendo valer, de acuerdo a cada afiliación, las corrientes ideológicas distintas al momento del ejercicio de dicha representación. En tal tenor, al conformarse los grupos parlamentarios, amén a la simplificación del trabajo que ello conlleva a través de su respectiva organización, se está trasladando a uno de los órganos del poder público como lo es la Cámara de Diputados, la *expresión* de las distintas corrientes ideológicas y políticas que prevalecen en la nación, las cuales son enarboladas por los distintos partidos políticos. Los grupos parlamentarios llevan a la Cámara las ideas, propuestas, postulados y principios de cada partido político; en la Cámara los expresan y les dan forma, los hacen valer, es su proyecto político y lo pretenden ejecutar. Es cuando el Legislativo se convierte en un gran cuadro nacional teñido de diversidad política, en donde cada color es sinónimo de una corriente ideológica. Cada color se convierte en una corriente política, económica, social y hasta cultural, que alza su voz para hacer valer esa representación política.

Cuando con la reforma política de 1977 se pretendió que las minorías tuvieran representación en la Cámara de Diputados, se buscó que todas las corrientes políticas tuvieran la posibilidad real de llevar sus planteamientos ideológicos; pero asimismo, las palabras dictadas por la mayoría igualmente debían seguir desarrollando su función.

De esta forma, las corrientes e ideas políticas de mayorías y minorías se hacen presentes en el debate parlamentario; son las corrientes ideológicas manifestadas a través de los grupos, las que se encuentran insertas en el Congreso.

Sin considerar el contexto histórico como el que se dio en México en el año de 1977, cuando se dio lo que podemos considerar como la constitucionalización de los grupos parlamentarios a través de la reforma surgida en la Cámara de Diputados al dictaminarse la iniciativa que constituyó la reforma política, el autor español Alejandro Sáiz Arnáiz, siguiendo al italiano

Gatti, considera que la naturaleza de los grupos igualmente estriba en el carácter ideológico:

“En nuestra opinión –menciona el autor señalado- puede considerarse que todos los GPs que se encuentran de hecho vinculados a formaciones políticas representan a éstas en el Parlamento. Sin embargo, tal representación *no tiene un carácter jurídico sino político* o, en palabras de Gatti, ‘ideológico-programático’”.⁷²

En esta tesitura, los grupos parlamentarios se constituyen en una representación ideológica y política de los partidos políticos y a su vez, del agregado social que sufragó por ellos. Sin embargo, esa representación no debe entenderse como una representación jurídica a la manera de un contrato de mandato civil, en donde el mandatario, en este caso los grupos y sus legisladores, deban obedecer o atender las instrucciones o deseos de ese partido o de ese grupo social, pues la representación se torna de forma política-ideológica como uno de los aspectos fundamentales de la democracia.

C) LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS NO SON ÓRGANOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

La estrecha vinculación que existe entre los partidos políticos y los grupos parlamentarios es un hecho que acontece en la realidad. Es difícil encontrar un desprendimiento entre los legisladores ubicados en las Cámaras del Congreso de la Unión y las dirigencias y los comités de las organizaciones partidistas. La regla y la normalidad es que exista cohesión y una posición en común entre grupos y partidos. Ese vínculo político que existe puede hacernos pensar que la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios, sea la de órganos de los partidos políticos, pues en buena medida continúan las directrices que éstos marcan. No obstante esa realidad política, no podemos afirmar que los grupos efectivamente sean órganos de los partidos, ya que no existe *dependencia jurídica* de aquellos con respecto a los partidos.

⁷² Sáiz Arnáiz, *opus cit.*, p. 338. (Énfasis en cursiva añadido).

En primer lugar consideramos que resulta necesario corroborar que el legislador federal en nuestro país, sea diputado o senador, ostenta garantías constitucionales de independencia y autonomía en su actuación parlamentaria, lo cual impide que puedan ser *sometidos jurídicamente* por parte del partido político que los haya postulado a su cargo, razón por la que tampoco puede entonces aceptarse que los grupos parlamentarios sean órganos partidistas, ya que no se obligan a acatar la voluntad de los mismos y no reflejan la voluntad del partido como ente colectivo.

“Puede afirmarse, en definitiva, que entre los grupos y los partidos no se da, para el Derecho, una relación de dependencia de los primeros respecto de los segundos. Los partidos nada pueden *jurídicamente* sobre los grupos (...) Ninguna decisión que los partidos pretendan imponer a sus grupos posee eficacia jurídica inmediata en el ordenamiento estatal.”⁷³

Los grupos parlamentarios son formas de organización dentro de las propias Cámaras legislativas. Ello sirve a los legisladores para desarrollar una función de manera coordinada y cohesionada para los que fueron postulados por un partido político, expresando las posiciones y postulados del mismo. Sin embargo, quienes tienen las facultades parlamentarias son los legisladores, no los partidos; son los diputados y senadores quienes las ejercen como representantes.

Los diputados son representantes de la nación, no de los partidos políticos ni del distrito por el cual contendieron. Esa naturaleza la señala el artículo 51 constitucional.

Artículo 51. La Cámara de Diputados se compondrá de *representantes de la Nación*, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.

Nuestra Constitución no hace señalamiento expreso de la prohibición del mandamiento imperativo, sino que simplemente señala la representatividad nacional que ostentan los diputados. Estos no tienen subordinación jurídica ni la obligación de cumplir directrices que en un momento determinado pudiesen

⁷³ *Ibidem*, p. 336.

indicar sus electores. No están obligados tampoco a las decisiones que adopte el partido político por el cual fue candidato. El ser representantes de la nación otorga a los diputados el deber de observar y procurar los intereses nacionales superiores, por encima de las pretensiones que pudiese tener cualquier grupo, sector, fragmento, distrito electoral o parcialidad alguna. Para ello, es necesario que los diputados tengan completa independencia en su desenvolvimiento dentro del órgano legislativo, lo que no hace factible que se sujeten jurídicamente a los lineamientos que pudiese tener por parte de cualquier partido, organización intermedia o núcleo de electores. El interés nacional tiene prioridad sobre todos los demás.

“Según este texto (el artículo 51 constitucional) debe interpretarse que los diputados federales representan a la nación entera y *no a una parte específica* del país como podría ser una región, un estado o un distrito electoral. No obstante lo anterior, debe aclararse que cuando en el foro legislativo federal se tratan asuntos que incumben primordialmente a un distrito electoral determinado, entonces es dable pensar que el diputado elegido en ese distrito actuará de manera natural como representante particular de ese distrito. Pero aun en este último caso, *no debe olvidarse que de haber un conflicto entre los intereses de la nación y los de un distrito en particular, el diputado actuará siempre velando por los intereses de la nación.*”⁷⁴

En el actuar legislativo de los diputados debe prevalecer el interés nacional, por encima de los intereses de los electores, de los distritos y las demarcaciones territoriales; pero asimismo, ese interés nacional tiene que prevalecer por encima de los intereses de los grupos de presión y, desde luego, de los partidos políticos.

Es una realidad que, en los hechos, los diputados siguen las definiciones, estrategias, decisiones y “líneas” asumidas por las dirigencias de los partidos políticos. Los diputados saben que si no se suman a la “disciplina de partido”, será difícil que tengan espacios para ubicarse en otras áreas de responsabilidad política o partidista, una vez que concluyan su respectivo

⁷⁴ Andrea Sánchez, Francisco José de, Comentario al artículo 51 constitucional, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, tercera edición, México, 1992, p. 221. (Énfasis en cursiva añadido).

período; saben los diputados que seguir las políticas adoptadas por el partido, les da la posibilidad de continuar ocupando otros cargos y candidaturas. Sin embargo, los diputados y senadores no tienen dependencia *jurídica* de los partidos; la podrán tener política, pero no jurídica, ya que no existen mecanismos ni medios para que un partido obligue, legalmente, a un legislador a votar en determinado sentido o a decir o no decir determinadas expresiones al momento de hacer uso de la palabra en tribuna o en el trabajo de comisiones. El carácter de representantes de la nación de los diputados no los vincula jurídicamente al partido que los postuló, pues este no puede subordinarlos a sus mandatos. Los diputados adquieren autonomía propia y son ellos quienes ejercen sus funciones. De esta forma, los partidos no tienen potestades jurídicas sobre los parlamentarios, aun y en el supuesto de que los Estatutos les establezcan como requisitos, el comprometerse a seguir las decisiones asumidas por el partido político como tal.⁷⁵

Otra disposición constitucional que brinda al legislador la garantía de poder desempeñar su función parlamentaria con libertad y autonomía, con relación a cualquier organización o partido político y sobre todo en su relación con los demás Poderes del Estado, es la denominada inviolabilidad que consagra el artículo 61 de la Carta Magna. El primer párrafo de tal disposición, menciona:

Artículo 61. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

La importancia de la inviolabilidad parlamentaria radica en que no solamente protege a los legisladores para no ser demandados por las opiniones, manifestaciones o palabras que expresen como parte de su función

⁷⁵ Un ejemplo de esta situación es la que se daba con los Estatutos del Partido de la Revolución Democrática, antes de la reforma a los mismos en abril de 2005. En efecto, en el artículo 22, segundo párrafo de tal documento se disponía lo siguiente: “Los miembros del Partido de la Revolución Democrática que ocupen una diputación *están obligados* a aplicar el programa y *la línea política del Partido*, así como los *lineamientos legislativos* aprobados por los *consejos y comités ejecutivos* y las decisiones mayoritarias de los grupos parlamentarios de los que formen parte. Se mantendrá una coordinación permanente entre el comité ejecutivo y el respectivo grupo parlamentario. También existirá una Coordinación Nacional de Legisladores.” (Énfasis en cursiva añadido).

legislativa, sino que igualmente comprende el sentido de las *votaciones* que realicen dentro del proceso legislativo como de cualquier otro aspecto que se le ponga a consideración, en donde deban manifestarse a través de una determinada decisión. Limitar la inviolabilidad a la mera expresión de opiniones, sería, asimismo, limitar la libertad de actuación del parlamentario en el ejercicio de sus funciones, cosa que no resulta razonable en un régimen democrático y de separación de poderes.

“Más aún, el término ‘opiniones’ debe abarcar también a los ruegos, las enmiendas, las preguntas, las interpelaciones, las proposiciones no de ley y, en fin, como dice A. Fernández Miranda, todas aquellas actuaciones encaminadas a la lícita formación de la voluntad de la Cámara.”⁷⁶

“La inviolabilidad parlamentaria (...) es un privilegio que se le concede a los legisladores para que puedan expresarse en sus actividades parlamentarias con la más amplia libertad, de tal forma que sus intervenciones, escritos o *votos* que emitan no estén sujetos a censura, ni menos a persecución penal.”⁷⁷

El voto del legislador adquiere una importancia y trascendencia parlamentaria, puesto que a través de él es como se concretan las manifestaciones y decisiones previamente asumidas. Por tal razón es que el voto del parlamentario no puede quedar desprotegido como una actuación ajena al Legislativo. No es jurídicamente factible entablar alguna acción en contra de un diputado o un senador por haber emitido un voto en tal o cual sentido, ni tampoco resulta legalmente viable ejercitar algún tipo de acción jurídica para obligar a un legislador o grupo de legisladores, a que voten de alguna forma determinada.

No debemos olvidar que una de las características propias del Derecho es la coercibilidad, y si estamos hablando de la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios como órganos de los partidos políticos,

⁷⁶ López Sánchez, Sara Inés, *Las Prerrogativas Parlamentarias*, Revista de la Facultad de Derecho Universidad Complutense, Curso 1994-1995, España, p. 259.

⁷⁷ Fix Zamudio y Valencia Carmona, *opus cit.*, p. 656. (Énfasis en cursiva añadido).

indubitadamente que éstos tendrían la posibilidad de hacer valer o imponer sus decisiones a los integrantes del grupo respectivo dentro del Poder Legislativo.

“Por coercibilidad entendemos la posibilidad de que la norma sea cumplida en forma no espontánea, e incluso en contra de la voluntad del obligado. Ahora bien: esta posibilidad es independiente de la existencia de la sanción.”⁷⁸

De igual manera, no existe el deber jurídico para los grupos parlamentarios de acatar y cumplir las instrucciones que les gire la dirigencia de su partido político, pues los legisladores son representantes de la nación, no de los partidos, ni tampoco los grupos resultan apéndices u órganos internos o desconcentrados de las propias organizaciones partidarias, motivo por el cual no existe la obligación de conducirse bajo las órdenes del partido.

“Que alguien tiene un deber jurídico de comportarse de una determinada manera quiere decir que se halla situado en relación con la norma de tal modo que, si no se conduce de aquella manera, podrá ser objeto de un acto de coacción impositiva de carácter inexorable.

“Donde no sea posible, *a tenor de lo que se desprenda de la norma*, el imponer una coacción inexorable al sujeto, es evidente que no hay un deber jurídico. Podrá haber un deber moral o un deber social o religioso de comportarse de una determinada manera, pero no hay deber jurídico.”⁷⁹

De esta manera, al no poderse imponer jurídicamente a un grupo parlamentario la decisión o lineamiento establecido por un partido político, no resulta dable sugerir que su naturaleza jurídica sea la de un órgano. No debemos caer en la confusión que acarrea el hecho de que los legisladores pertenecientes a un partido determinado, en la realidad política sí cumplen con las directrices que les señala la dirigencia partidista, ya que lo que en este caso nos ocupa, es la relativa a la naturaleza jurídica, no política de los grupos.

Otra disposición constitucional que nos reafirma el hecho de que a los grupos parlamentarios no puede considerárseles como órganos de los partidos

⁷⁸ García Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, quincuagésima primera edición, México, 2000, p. 22.

⁷⁹ Recaséns Siches, Luis, *Tratado General de Filosofía del Derecho*, Editorial Porrúa, decimoquinta edición, México, 2001, p. 242.

políticos, nos la señala el último párrafo del artículo 63. Dicha disposición manifiesta lo siguiente:

Incurrirán en responsabilidad, y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale, quienes habiendo sido electos diputados o senadores, no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo de este artículo. También incurrirán en responsabilidad, que la misma ley sancionará, los partidos políticos nacionales que habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones.

Esta disposición resulta muy elocuente para poder aseverar que los diputados y senadores pertenecientes a un grupo parlamentario, de ninguna manera se encuentran sujetos, jurídicamente, a los designios de los partidos políticos. Lo que se preserva y tutela con la disposición constitucional señalada es justamente la representación que ostentan los legisladores, sobre todo la representación nacional de los diputados federales a la que se alude en el propio artículo 51 de la Carta Fundamental. No se representa a los partidos políticos, pues estos no pueden determinar, a través de sus respectivas dirigencias, que los candidatos que hubiesen sido electos se abstengan de tomar posesión de sus cargos como legisladores federales. Además, no sólo los partidos políticos no tienen la facultad legal de asumir una posición de tal naturaleza, sino que la abstención del legislador electo de asumir el cargo por el cual recibió la votación de la ciudadanía, se constituye en un delito federal, el cual se tipifica en el artículo 408 del Código Penal Federal, cuya sanción consiste en la suspensión de sus derechos políticos hasta por seis años al ciudadano que, sin causa justificada, no se presente a desempeñar su nuevo cargo; es decir, con la simple ausencia dentro de los 30 días siguientes a cuando se instale la Cámara respectiva, es motivo para incurrir en el delito ya mencionado.

En la historia política de nuestro país encontramos un antecedente de que un partido político determinó que sus candidatos que resultaron electos diputados federales, no se presentaran a tomar sus respectivos cargos. Ello

ocurrió en la elección del año de 1958, cuando el Consejo Nacional del Partido Acción Nacional, en una sesión celebrada el día 13 de julio del mismo año, dispuso:

“1. Acción Nacional niega validez a las elecciones de Poderes Federales efectuadas el 6 de julio de 1958.

“2. Acción Nacional y sus candidatos no estarán representados ni gestionarán ante los organismos de calificación de las mencionadas elecciones.”⁸⁰

Al negar validez a todo el proceso electoral, incluido el que eligió a los diputados, el PAN no sólo impidió que sus candidatos se presentaran al Colegio Electoral que calificó el resultado de las elecciones, sino que igualmente prohibió a los diputados electos aceptar el cargo de diputados federales.⁸¹

A raíz de la instrucción del PAN a los candidatos que postuló y que resultaron electos como diputados, para no presentarse a tomar posesión de sus cargos, es que en el año de 1963, con la reforma que creó los diputados de partido, se adicionó el último párrafo al artículo 63 constitucional el cual, de manera expresa, señala que se sancionará a los partidos políticos que indiquen a sus candidatos asumir tal posición. Por ello, no resulta aceptable considerar que los diputados o los senadores pertenecientes a un grupo parlamentario determinado, o que incluso apenas pasarían a formar parte de él, se encuentren en una situación de dependencia jurídica, de *capitis deminutio* o de alguna clase de subordinación legal con relación al partido político; de igual forma, los partidos no tienen ninguna cualidad o potestad que les permita imponer sus decisiones, jurídicamente, a sus respectivos grupos parlamentarios, pues no cuentan con instrumentos para obligarles a acatar sus determinaciones.

⁸⁰ Romero Silva, Gabriel, *Memorias del PAN (1957-1959)*, Tomo V, Editorial Epeasa, primera edición, México, 1993, p. 232.

⁸¹ Los diputados cuyos triunfos les fueron reconocidos al Partido Acción Nacional en aquél año, fueron los señores Eduardo José Molina, Germán Brambila, Humberto Zebadúa, Felipe Gómez Mont y Jaime Haro. De todos ellos, solamente los dos últimos acataron la resolución adoptada por el PAN, en tanto que los tres restantes sí ocuparon el cargo de legisladores, quedando separados del partido como militantes.

D) LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS NO SON ASOCIACIONES PRIVADAS CON FUNCIONES PÚBLICAS.

Uno de los principales obstáculos por los cuales no puede considerarse a los grupos parlamentarios mexicanos como asociaciones privadas que ejercen funciones públicas, es que no cuentan con personalidad jurídica propia. Si a esto sumamos que no es optativa su constitución y en donde solamente puede existir un grupo por cada partido político, así como el que la reglamentación de la constitución de los grupos parlamentarios se encuentra en normas de derecho público y no privado como pudiera ser el Código Civil, podemos afirmar que las agrupaciones parlamentarias no son asociaciones privadas.

Resulta importante observar, en primera instancia, lo que disponen algunos artículos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en lo referente a la organización y funcionamiento de la Cámara de Diputados, en donde encontramos dos momentos. El primero de ellos se encuentra en el artículo 14.4 de la Ley, que señala:

En los términos de los supuestos previstos por esta ley para la conformación de los Grupos Parlamentarios, los partidos políticos cuyos candidatos hayan obtenido su constancia de mayoría y validez o que se hubiera recibido constancia de asignación proporcional, comunicarán a la Cámara, por conducto de su Secretario General, a más tardar el 28 de agosto del año de la elección, la integración de su Grupo Parlamentario, con los siguientes elementos:

- a) La denominación del Grupo Parlamentario;
- b) El documento en el que consten los nombres de los diputados electos que lo forman; y
- c) El nombre del Coordinador del Grupo Parlamentario.

Lo que esta disposición regula es un mecanismo de comunicación a través del cual los partidos políticos que hubiesen obtenidos diputados para formar parte de una nueva Legislatura del Congreso de la Unión, informan a la Cámara de Diputados los datos respectivos del grupo parlamentario: los nombres de los diputados que se integrarán; el nombre del respectivo grupo, el

cual no tiene que ser necesariamente de la misma denominación que el partido político, así como el nombre del Coordinador de la fracción. Sin embargo, con esta comunicación aún no queda constituido el grupo parlamentario, sino que simplemente es una forma de dar conocimiento al órgano legislativo de los datos fundamentales para la ubicación de un nuevo grupo.

El grupo parlamentario se constituye al inicio de la respectiva Legislatura, de conformidad con lo señalado en el artículo 26.3 de la Ley, pues en la primera sesión ordinaria de la legislatura, cada grupo parlamentario debe entregar, a la Secretaría General de la Cámara de Diputados, la siguiente documentación:

- Acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en grupo, en donde se señale su nombre y el de los diputados que lo integran.
- Normas de funcionamiento interno del grupo parlamentario, acorde a los Estatutos del partido político, y
- Nombre del diputado que fungirá como Coordinador del Grupo Parlamentario y los nombres de quienes desempeñarán otras actividades dentro del propio grupo.

En ningún momento se señala que los grupos parlamentarios tendrán personalidad jurídica propia ni en ninguna parte se hace referencia a requisitos dispuestos por los ordenamientos civiles o mercantiles para la constitución de los grupos parlamentarios dentro de la Cámara.

La figura que en derecho privado mejor podría considerarse para la realización de actividades políticas, sería una asociación civil.

“El contrato de asociación civil es aquel por virtud del cual, dos o más personas convienen en reunirse de una manera que *no sea enteramente transitoria*, para la realización

de un fin común lícito y que no tenga un carácter preponderantemente económico y que origina la *creación de una persona jurídica diferente* a la de los contratantes.”⁸²

De la anterior definición sacamos dos elementos que nos parece importante resaltar: que se forma una persona jurídica diferente a la de los socios, y que no haya transitoriedad en la asociación.

Acerca de la personalidad jurídica, es claro que los grupos parlamentarios no la ostentan, no son personas jurídicas diferentes; pero tampoco tienen el carácter de entes permanentes como las asociaciones civiles y en general las sociedades y asociaciones privadas, ya que el tiempo de duración de los grupos parlamentarios abarca el de una Legislatura, o dos, en el caso de los senadores.

Independientemente de que un grupo parlamentario cumpla o no todos los fines o intenciones por los que se formó, su vida concluye con el de la Legislatura, haya o no aceptación de sus integrantes, y ni siquiera se hace necesario acudir a algún procedimiento de disolución o liquidación. La duración de un grupo parlamentario es indiscutiblemente transitoria, cubre un período determinado improrrogable.

E) LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LA CÁMARA DE SENADORES.

El artículo 70 constitucional solamente contempla a los grupos parlamentarios dentro de la Cámara de Diputados. Consideramos que la omisión que se hizo del Senado, obedece a dos circunstancias: la primera, que la iniciativa de reforma política de 1977, sólo abarcó la apertura a las minorías políticas en la Cámara de Diputados, pues la composición del Senado resultó en ese momento aún intocada, es decir, no se contempló la incorporación de senadores de “minorías”; la segunda, la constitucionalización de los grupos

⁸² Zamora y Valencia, Miguel Ángel, *Contratos Civiles*, Editorial Porrúa, octava edición, México, 2000, p. 339.

parlamentarios nació en las Comisiones dictaminadoras de la iniciativa de reformas a la Constitución en la propia Cámara de Diputados, sin que en la de Senadores se hiciera alguna referencia a la existencia de grupos parlamentarios a su interior, lo que provocó en ambas Cámaras una:

“asimetría en la regulación constitucional de los grupos parlamentarios.”⁸³

Sin embargo, el hecho de que en la Constitución no se contemplen aún a los grupos parlamentarios dentro de la Cámara de Senadores, ello no ha sido obstáculo jurídico ni político para que los mismos efectivamente se encuentren funcionando y estén regulados en la propia Ley Orgánica del Congreso, cuyo artículo 71 dispone lo siguiente:

Los grupos parlamentarios son las formas de organización que podrán adoptar los senadores con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas en el Senado y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo. Además, deberán contribuir a orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes.

Al no estar considerados los grupos parlamentarios del Senado en el ordenamiento constitucional, como sí lo están en el caso de la Cámara de Diputados, resulta opcional para los senadores organizarse y constituir grupos parlamentarios⁸⁴ en el desempeño de sus trabajos, y así lo manifiesta la propia Ley Orgánica del Congreso cuando expresa en el referido artículo 71, párrafo 1 y 2, inciso a), que se *podrán* formar grupos parlamentarios con senadores pertenecientes a un mismo partido político, y que será *decisión* de los miembros del grupo constituirse como tal.

Respecto a la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios en el Senado de la República, consideramos interesante la siguiente opinión expresada por el hoy ministro de la Suprema Corte de Justicia, José Ramón Cossío:

⁸³ Cossío Díaz, José Ramón, *Los Órganos del Senado de la República*, Miguel Ángel Porrúa, primera edición, México, 2003, p. 224.

⁸⁴ *Idem.*

“En lo tocante a su ‘naturaleza jurídica’, -de los grupos parlamentarios- la cuestión es más compleja, en tanto suelen ser considerados como órganos de los partidos políticos, de las cámaras o del Estado. Desde nuestro punto de vista, los problemas que plantean las diversas clasificaciones se derivan del hecho de no entender que un mismo órgano puede tener diversas formas de consideración jurídica, dependiendo del punto de vista que se haya tomado. Así, por ejemplo, y siguiendo con la mención anterior, no vemos problema en estimar que un grupo parlamentario puede ser, simultáneamente, órgano del Senado y del Estado o, aún más, órgano de partido y de la Cámara. Si lo que en un lenguaje equívoco suele llamarse ‘naturaleza jurídica’ depende de las funciones normativas que los órganos cumplan, es evidente que, simultáneamente, existe la posibilidad de una relación normativa y funcional con un partido político, con el conjunto normativo parcial denominado ‘Senado de la República’, y con el orden jurídico general que, finalmente, permite estimarlos como órganos del Estado”.⁸⁵

Por nuestra parte, estimamos que a pesar de que los grupos parlamentarios están considerados solamente para la Cámara de Diputados en la Constitución, en el Senado igualmente son órganos colegiados al interior de la Cámara, que ejercen funciones deliberativas y de representación política, de acuerdo al contenido de la propia Ley Orgánica del Congreso.

1. SON ÓRGANOS COLEGIADOS.

Al igual que los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados, la ley establece que para la constitución de los mismos en el Senado, se requiere un mínimo de cinco senadores, de acuerdo al artículo 72.1 de la Ley Orgánica, lo que implica un conjunto de legisladores que forman una pluralidad de individuos generando con ello un cuerpo colegiado.

2. SON ÓRGANOS AL INTERIOR DEL SENADO.

Una de las funciones más relevantes que desempeñan los grupos parlamentarios, es la referente a la organización que se da al interior de la propia Cámara con relación a los distintos órganos componentes de la misma. De esta forma, al igual que con los diputados, los grupos del Senado son una

⁸⁵ *Ibidem*, p. 225.

pieza importante para la conformación de la Mesa Directiva como órgano de gobierno, participan en la Junta de Coordinación Política por medio de su coordinador parlamentario que funge como su representante.

Las comisiones se integran de acuerdo a la pluralidad política expresada en la Cámara, de manera proporcional, a efecto de que los grupos parlamentarios se encuentren presentes en las distintas comisiones legislativas. De igual forma, los grupos tienen la facultad de solicitar cambios y sustituciones de sus miembros en las comisiones, conservando el espacio del grupo.

Todas estas funciones se llevan a cabo al interior de la Cámara; no tiene repercusión fuera de esa frontera, pues todo ello es parte de la organización y criterios adoptados por los propios grupos y otras instancias como lo es la Junta de Coordinación Política.

3. SON ÓRGANOS DELIBERANTES.

El artículo 71.1 de la Ley Orgánica del Congreso señala que los órganos parlamentarios del Senado formarán sus criterios comunes a través de la *deliberación* de sus miembros. Sin embargo, la deliberación también se forma al exterior del grupo, cuando se llega a los debates en comisiones y en el Pleno de la Cámara a través de la discusión de los asuntos a tratar.

Dicha disposición de la Ley Orgánica trae como consecuencia la positivización de la disciplina parlamentaria (*estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones*) que, en la práctica, se extiende igualmente a los procesos decisorios.⁸⁶

⁸⁶ Eraña Sánchez, Miguel Ángel, *La Protección Constitucional de las Minorías Parlamentarias*, Editorial Porrúa, primera edición, México, 2004, p. 125.

4. SON ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN IDEOLÓGICA-POLÍTICA.

Si bien en el texto constitucional, como ya mencionamos, no se incluyó la existencia de grupos parlamentarios en el Senado, no podemos dejar a un lado lo que, de manera expresa, dispone el artículo 76 de la Ley Orgánica del Congreso.

Artículo 76.1. Los grupos alientan la cohesión de sus miembros para el mejor desempeño y cumplimiento de sus objetivos de representación política.

Esa representación política igualmente se encuentra implícita cuando se menciona, en la misma ley, que solamente habrá un grupo parlamentario por cada partido político en el Senado. No debe olvidarse que los partidos políticos, al postular a sus candidatos, igualmente registran ante las autoridades electorales sus plataformas legislativas en donde consignan los diagnósticos y las propuestas que, bajo la mirada del manto partidista, se harán valer dentro del Poder Legislativo a través del propio trabajo parlamentario.

CAPÍTULO TERCERO

EL TRANSFUGUISMO LEGISLATIVO

I. ANTECEDENTES AL CASO MEXICANO

La apertura democrática que cada vez es mayor en el país, hace que encontremos situaciones o circunstancias que no eran practicadas ni pensadas en etapas, aún recientes, donde la presencia casi única del partido hegemónico nacido de la Revolución Mexicana y fundado por Plutarco Elías Calles, hacía que gran parte de la actividad política en ejercicio de Gobierno, se congestionara en ese solo organismo político. Si algún ciudadano tenía la intención de tener un futuro político con la mira de lograr cargos, puestos y en sí, poder institucional a través de los órganos estatales, se hacía imprescindible que participara dentro del partido “oficial”, pues de lo contrario, sus posibilidades de acceso al poder eran limitadas.

La sociedad mexicana no ha sido monolítica; había ciudadanos que no estaban conformes con el ejercicio ni la forma en que se gobernaba al país en los años en que el Partido Nacional Revolucionario, con sus sucesores Partido de la Revolución Mexicana y Partido Revolucionario Institucional (PRI) estuvieron al frente del Poder Ejecutivo Federal, y en general, prácticamente de todo el poder público del Estado.

No obstante que había diversos sectores de la sociedad mexicana que no aceptaban la forma en que se gobernaba a la República, desde el propio gobierno se pretendió que el país en su conjunto se encontrara dentro de las propias filas del partido oficial, tan es así que se crearon sectores dentro del mismo para integrarlos dentro de esa gran organización política: sector campesino, sector obrero, sector popular y, en su momento, el sector militar, fueron parte de la conformación del partido del gobierno. El corporativismo se tradujo en el método más claro de lucro y manejo político para los fines de la llamada “familia revolucionaria”. Los líderes campesinos y de sindicatos de

trabajadores eran, y siguen siendo en algunos casos, a su vez, diputados, senadores y hasta gobernadores postulados por el PRI; se plegaban a los designios del presidente de la República y utilizaban a sus respectivos gremios como parte del aparato político estatal y apoyo partidista. Fue el sindicalismo oficialista.

Los presidentes municipales, diputados locales, gobernadores, senadores y diputados federales eran, en su inmensa mayoría, miembros del partido gubernamental; a él se debían, pero sobre todo, no había una oposición fuerte que pudiese presentar un contrapeso viable a todos los actos y determinaciones tomadas desde el propio gobierno. Fue sólo con el transcurso del tiempo como se fue creando un sistema de partidos un tanto sostenido.

En el año de 1939 se fundó el Partido Acción Nacional (PAN) por muy distinguidos personajes, encabezados por don Manuel Gómez Morin, ex rector de la Universidad Nacional Autónoma de México y uno de los llamados “Siete Sabios de México” de la Generación de 1915, con una propuesta de humanismo político. Posteriormente se fundó el Partido Popular Socialista (PPS) con otro de los “Sabios”, como lo fue Vicente Lombardo Toledano, primer líder de la Confederación de Trabajadores de México que posteriormente pasaría a formar parte del sector obrero del PRI. De igual forma surgió el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), formado por viejos militares revolucionarios. Sin embargo, de esos partidos, solamente Acción Nacional representó una propuesta y un discurso diferente al del gobierno y su partido, pues salvo en el año de 1976, por conflictos de carácter interno, a partir de 1952 en todas las elecciones en las que se debía elegir presidente de la República, se postuló candidato propio.

En el año de 1963 se crearon los denominados “diputados de partido”, lo cual permitió el incremento de los legisladores de oposición en la Cámara de

Diputados, siendo el Partido Acción Nacional quien mejor aprovechó la reforma de ese año, al ser el partido con el mayor número de diputados⁸⁷.

Posteriormente y ya con la reforma de 1977 en la cual se estableció el sistema mixto de representación, tanto por diputados elegidos por el principio de mayoría relativa como de diputados electos por representación proporcional, el número de legisladores de partidos distintos al oficial se incrementó, Legislatura tras Legislatura, hasta el año de 1997, dos décadas después de esa reforma, cuando el conjunto de diputados opositores fue mayor al de los diputados del PRI. Además, durante el transcurso de ese período, no solamente los partidos distintos al PRI tuvieron mayor cabida en la Cámara de Diputados, sino que otros espacios comenzaron a ser ocupados por otras organizaciones políticas, lo que desembocó en que distintos partidos políticos ocuparan diversas posiciones en detrimento de la representación priísta.

En la actualidad existen diversas opciones políticas a través de las cuales se puede lograr el acceso a espacios legislativos y de poder público. De hecho, el ciudadano que cuente con aspiraciones de acceder a cargos de elección popular, cuenta con un mayor número de partidos a través de los cuales poder elegir su respectiva participación política. Ya no sólo se restringe a tener que formar parte de una sola organización política, sino que la gama se vuelve mayor al haber un sistema de partidos más amplio, donde existen autoridades electorales autónomas y tribunales electorales, sin que el gobierno sea árbitro y participante de la competencia electoral.

Sin embargo, el hecho de que haya un mayor número de partidos políticos con posibilidades reales de acceder a puestos públicos, o el interés eminentemente personal de quienes ocupan posiciones políticas, hace posible que se presenten situaciones anteriormente relegadas, como lo es la práctica del transfuguismo o la aparición de los tránsfugas.

⁸⁷ En la elección de 1964, el PAN logró 18 diputados, mientras el PPS 9, y el PARM 5. Para las elecciones de 1967, el PAN obtuvo 18 legisladores, 10 el PPS y 5 el PARM. En las elecciones de 1970, cuando aumentaron el número de distritos de mayoría de 178 a 194, el PAN consiguió 20 diputados, el PPS 10, y el PARM 5; Solano Yáñez, Delfino, *opus cit.*, p. 462.

II. NOCIÓN DE TRANSFUGISMO

El término tráfuga lo encontramos en el Diccionario de la Lengua Espaola de la Real Academia, con las siguientes dos acepciones: *persona que huye de una parte a otra, y, persona que pasa de un partido a otro.*⁸⁸

El punto que nos ocupa y llama la atenci3n es el relativo al tráfuga como la persona que pasa de un partido a otro, que cambia de corriente ideol3gico-política, que muda de colores y siglas partidistas, que es capaz de aliarse a sus viejos adversarios y renegar de sus antiguos compaeros; en suma, aqu3l que se vuelve un desertor de una propuesta para tornarse en un converso.

Es verdad que existe, para cada persona como individuo, la libertad de conciencia, la libertad a equivocarse, la libertad de contar con una ideología y principios políticos, econ3micos, sociales, religiosos, filos3ficos... sin embargo, en las m3s de las ocasiones, los cambios que se llegan a suscitar en la militancia o pertenencia a un partido político en un individuo, no son sino meras acciones de oportunismo marcado, fundamentalmente, por coyunturas que se vuelven efem3ridas alejadas de finalidades sociales con trascendencia hist3rica. Consideramos que es v3lido cambiar de opini3n política y hasta de militancia partidista, cuando la persona ha adquirido una mayor preparaci3n, madurez y conocimiento de las situaciones propias de cada partido político, dejando a un lado los posibles ímpetus juveniles propios de la precipitaci3n. Sin embargo, cuando alguien ya ha tenido varios aros de pertenecer a un partido, que ha realizado una carrera política sostenida dentro del mismo, que ha ocupado diversos cargos directivos y de elecci3n, que de pronto deje de militar en ese partido para trasladarse a otro por mero oportunismo o coyuntura, consideramos que estamos ante la presencia de un acto inaceptable y políticamente reprobable, sobre todo cuando nos percatamos que ese cambio

⁸⁸ Voz: Tráfuga, *Diccionario de la Lengua Espaola de la Real Academia*, Editorial Espasa-Calpe, vig3sima primera edici3n, Tomo II, Madrid, 1999.

sólo fue para lograr una candidatura en alguna elección por otro partido o por un mero interés personal o faccioso, y no por verdaderas convicciones propias del despertar político.

Concebido el transfuguismo como la acción por la cual una persona cambia de partido político, debemos ahora abocarnos al aspecto legislativo de tal mutación partidaria, es decir, cuando dicha mudanza es realizada por una persona perteneciente a una Cámara Legislativa del Congreso, ya sea diputado o senador.

Si bien el transfuguismo por sí mismo puede parecernos, en primera instancia, una actividad condenable y poco respetable, ello se agrava cuando el cambio se realiza de un grupo parlamentario a otro, es decir, cuando un diputado o senador deja la fracción a la que ha pertenecido para trasladarse a otra dentro de la misma Legislatura, defraudando al partido político que lo postuló, e igualmente al ciudadano que lo respaldó a través de su sufragio. Aquí ya no estamos solamente ante un cambio de militancia de partido político, garantizado por la garantía individual de asociación del artículo 9 constitucional, sino que estamos ante la presencia de una posible modificación a la representación expresiva con la que cuenta cada partido dentro del Congreso y en cada una de sus respectivas Cámaras.

“Partimos de la consideración de que el tránsfuga no es mas que un ejemplo de traidor; un individuo que viola la fidelidad debida a los electores que lo han votado y al partido que lo ha presentado para, con el poder que reviste dicha designación, usarlo en beneficio propio.”⁸⁹

Si consideramos que una persona, cuando ingresa a un partido político y desarrolla una carrera dentro del mismo, tiene conciencia de su participación y de los alcances y postulados de esa organización a la cual se afilió, llegando a ser candidato a un cargo de elección y accediendo al puesto disputado, lo más natural y lógico es determinar que ese individuo verdaderamente se encuentra

⁸⁹ Reniu y Vilamala, Josep Maria, Transfuguismo, *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, <http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/T/transfuguismo.htm>.

convencido y comprometido con los planteamientos políticos de ese partido, por estar identificado y por estar acorde con la línea ideológica establecida.

Suele ser común que, cuando un precandidato aspira a ser nominado por el partido político al cual pertenece para un determinado cargo de elección, se le pida, por parte del propio partido, extender un documento a través del cual se comprometa a conocer y llevar como propuesta la plataforma política planteada por la organización durante la campaña, la cual es, incluso, registrada ante las autoridades electorales como plan de gobierno o plataforma legislativa. De esta manera el ciudadano se convierte en legislador, abanderando una determinada propuesta política planteada por su partido a través de una plataforma electoral, la cual fue votada, al menos en teoría, por una porción de ciudadanos para que fuera llevada ante el órgano legislativo. En este sentido, si esa persona, siendo ya legislador y perteneciendo al grupo parlamentario del partido político que lo postuló al cargo de elección, decide salir de esa fracción para pasar a formar parte de otra, llevando otras propuestas e iniciativas distintas a las del partido que hizo posible que accediera al cargo, simplemente por intereses de carácter personal, nos encontramos ante un caso lamentable de fraude a la ciudadanía que sufragó a favor de ciertas propuestas y que a final de cuentas pudieran ya no ser expresadas.

“En efecto, la cuestión de los parlamentarios que han sido elegidos por un partido, con arreglo a un programa determinado, y después abandonan el mismo para pasar a otro –que posee otro programa- es una estafa política que rompe con el principio de *idem sentire* que se encuentra en la base del concepto de participación y representación en su sentido moderno.”⁹⁰

Lo que resulta verdaderamente condenable y vergonzante del transfuguismo legislativo, es el hecho de que sean los meros intereses personales, las “razones” eminentemente subjetivas de un individuo y no ideológicas las que determinen una actuación que se traduzca en el cambio de grupo parlamentario. Es válido llegar a contar con una posición contraria a la

⁹⁰ Esteban, Jorge de, *La Constitución y el Transfuguismo Político /1*, diario El País, 5 de agosto de 1982. http://www.elpais.es/solotexto/articulo.html?xref=19820805elpepinac_4&type=Tes&ed=diario.

mantenida, incluso, por el propio grupo parlamentario y el partido al cual pertenece un legislador respecto a un tema específico; pero lo verdaderamente reprochable es que sean los meros intereses individuales los que hagan cambiar de grupo a un congresista, puesto que tal forma de conducirse se equipara a la de un simple mercenario político, a disponibilidad del mejor postor, convirtiéndose en un oportunista de la crisis de los propios partidos políticos.

Cuando hablamos de tráfugas legislativos, queremos exclusivamente circunscribirnos a esos individuos que son capaces de cambiar de grupo parlamentario dentro de una misma legislatura, por razones esencialmente subjetivas de “oportunidad” política; no nos referimos a los legisladores que pueden llegar a ser expulsados de su propio partido político y por ende de su grupo parlamentario, ya que ello constituye una sanción del partido a su militante, la cual se deriva de un proceso interno ante órganos competentes del propio partido político, y por razones o cuestiones que pueden no tener ninguna vinculación a la labor o función parlamentaria del miembro sancionado.

“En el caso de ser expulsado del grupo parlamentario es discutible hablar de transfuguismo y habría que determinar exactamente las razones de la expulsión antes de vincular la peyorativa calificación a un cargo electo”.⁹¹

III. CONDICIONES QUE HACEN POSIBLE EL FENÓMENO DEL TRANSFUGUISMO LEGISLATIVO

En nuestra opinión, consideramos que son dos las condiciones que hacen fáctico el cambio de grupo parlamentario en nuestro país, correspondiendo a dos naturalezas distintas: política-partidista y legal.

a) Condición política-partidista: En los sistemas antidemocráticos de partido único, donde no existe la competencia electoral ni la lucha entre partidos para conseguir la aceptación del electorado a través del voto, no es

⁹¹ Calatayud Chover, David, *Unas Consideraciones Sobre los Tráfugas en los Parlamentos Autonómicos*, Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, Corts Valencianes, número 9, 2000, p. 238.

posible hablar de transfuguismo debido a la falta de organizaciones en las cuales poder tener una militancia partidista. En esos sistemas no hay alguna otra opción diferente a la del partido de Estado, tal y como aconteció en los regímenes del viejo bloque soviético.

Para que pueda presentarse la acción del tráfuga, se hace necesario que existan, por lo menos, dos grupos parlamentarios distintos, y a su vez, que existan al menos otros tantos partidos políticos que compitan entre sí por los cargos de elección. Desde luego que pueden existir muchos más partidos políticos con sus correspondientes grupos parlamentarios. Las opciones políticas prevalecientes deben ser distintas; la unicidad, en este caso, no permite el transvase partidista parlamentario o extraparlamentario.

Ahora bien, no obstante que se hace relevante que existan dos o más opciones políticas, ello no es condición suficiente para que florezcan los tráfugas. No basta que haya dos o más partidos políticos para llegar al fenómeno del transfuguismo, sino que concomitantemente tiene que haber un sistema de partidos políticos más o menos funcional, en donde cada uno de ellos verdaderamente tenga la posibilidad de lograr puestos de representación en las distintas Cámaras del Congreso. Tiene que haber una competencia electoral real, verdadera, en donde el sentido del voto sea respetado y que ello sea reflejo del pluralismo político de la sociedad.

El agregado social suele tener diferentes perspectivas de los hechos y por lo tanto diferentes opiniones e ideas, las cuales se convierten en aspiraciones y proyectos. Cada partido político representa una corriente, y si son varias, habrá entonces varios partidos; pero cada uno de ellos debe tener oportunidades reales en su participación electoral y no ser meros testigos de una democracia de discurso o democracia de papel. Tiene que prevalecer un sistema electoral en el que cualquiera pueda ganar y cualquiera pueda perder.

Consideramos que las condiciones no se dan para el transfuguismo cuando, no obstante haber dos o más partidos políticos, hay uno hegemónico

que prácticamente ocupa la totalidad de los cargos de representación y en los diversos ámbitos y niveles del poder público, quedando los demás partidos relegados y sin posibilidades reales de competencia, ya que al ser el transfuguismo, primordialmente, un acontecimiento que tiene como principal móvil el oportunismo político de quien milita en un partido o es miembro de un grupo parlamentario, resulta difícil pensar que alguien perteneciente al partido hegemónico se pase al lado de cualquier otro partido sin oportunidades ciertas de acceso a los cargos públicos.

De esta forma se hace imprescindible que existan dos o más partidos políticos; pero que los mismos, de igual manera, sean verdaderos actores de la lucha electoral con posibilidades verdaderas de ganar una elección, puesto que el interés del tráfuga se plasma en querer ocupar cargos para así poder llevar o mantener una carrera política que le rinda frutos, y no tanto por los ideales planteados por un partido sin posibilidades de ganar contiendas electorales.

b) Condición legal: La actual regulación contenida en la Ley Orgánica del Congreso General, contempla la posibilidad de que haya cambios en la conformación de cada uno de los grupos parlamentarios tanto de la Cámara de Diputados como del Senado de la República, lo que facilita la aparición de tráfugas, aunque, desde luego, el ordenamiento legal no es la causa generadora del transfuguismo legislativo.

Por lo que se refiere a la Cámara de Diputados, encontramos tres disposiciones en la Ley Orgánica que no sólo contemplan los cambios naturales que puede darse en la conformación de un determinado grupo.

En estos casos, el Coordinador del grupo parlamentario comunica a la Mesa Directiva de la Cámara, las modificaciones en la integración del grupo, o bien, conforme al artículo 27.2 de la Ley Orgánica del Congreso. Dichas modificaciones pueden derivarse de cuestiones tales como que algún diputado propietario deje su cargo o solicite licencia y la curul sea ocupada por el

legislador suplente; que se celebre una elección extraordinaria en algún distrito electoral del país y durante el desarrollo de la legislatura llegue un nuevo integrante al grupo parlamentario, o bien, que algún integrante inicial del propio grupo decida abandonarlo, sea para quedar como legislador independiente, o bien, para adherirse a alguna otra fracción parlamentaria.

Sin embargo es de resaltarse lo que establecen los artículos 30 y 43.6 de la propia Ley Orgánica del Congreso, para lo cual nos permitimos transcribirlos:

ARTICULO 30.

1. Los diputados que no se inscriban o *dejen de pertenecer a un Grupo Parlamentario sin integrarse a otro existente*, serán considerados como diputados sin partido, debiéndoseles guardar las mismas consideraciones que a todos los legisladores y apoyándolos, conforme a las posibilidades de la Cámara, para que puedan desempeñar sus atribuciones de representación popular. (Énfasis en cursiva añadido).

ARTICULO 43.

6. Si un diputado se separa del Grupo Parlamentario al que pertenecía en el momento de conformarse las comisiones, el Coordinador del propio Grupo podrá solicitar su sustitución.

La primera de las disposiciones hace clara referencia a la posibilidad de que algún grupo parlamentario pueda verse afectado en su integración ya sea porque alguno de sus miembros decida separarse del grupo sin adscribirse a algún otro, quedando como diputado sin partido, o bien, que salga del grupo al que pertenecía, *integrándose a otro grupo parlamentario*.

Es interesante observar que la propia ley contempla la posibilidad de que se presente el fenómeno del transfuguismo, no sólo al permitir sino al considerar que un diputado pueda cambiar de grupo parlamentario. Ello no pudiera resultar problema mayor cuando se trata de uno o dos legisladores, tal vez un poco más, siempre que el desempeño de los grupos parlamentarios de una legislatura no repercuta en el trabajo de la Cámara, pero ¿qué ocurriría si los tráfugas de un grupo parlamentario a otro fuera en cantidad suficiente

como para cambiar el tamaño y conformación de por los menos dos grupos, el que se ve mermado en su composición y el que recibe a los tráfugas y con ello se afecte el rumbo político de la Cámara?

Debe tomarse en consideración que el artículo 70 de la Constitución menciona que la agrupación de diputados se da según su afiliación de partido, para “garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas”.

Desde luego que la posibilidad de que el éxodo masivo de tráfugas de un grupo parlamentario a otro se presente, es poco probable, sin embargo, la realidad política en ocasiones rebasa los límites de la imaginación, sobre todo cuando la inestabilidad o los intereses de la llamada “clase política” se anteponen a la sensatez y la razón.

Pensamos que si los grupos parlamentarios son órganos de representación política-ideológica que deben ser expresadas en la Cámara de Diputados, teniendo como sustento el voto ciudadano en una elección, un caso de transfuguismo masivo sería violatorio de la Constitución, pues ello representaría la posible adopción de decisiones sin el respaldo del soberano, pues se trataría acuerdos o resoluciones ficticios.

Por su parte, el artículo 43.6 habla de cuando algún diputado se separa de su grupo parlamentario, sin que se diga si se adhiere a algún otro o quede como diputado sin partido. En el caso de que se afilie a otro partido, se estará en posibilidad de que el Coordinador del grupo afectado, solicite el cambio de integrantes en las comisiones a las que pertenecía el diputado, e efecto de que las comisiones respectivas continúen integradas conforme a la pluralidad representada en la Cámara.

En cuanto al Senado de la República, el artículo 75 de la propia Ley Orgánica considera, para el caso de los senadores, que si se suscitan modificaciones en la integración de un grupo parlamentario, el respectivo coordinador deberá comunicar tal cambio a la Mesa Directiva.

En el caso de los senadores, la Ley no hace referencia a la posibilidad de que algún legislador cambie de grupo parlamentario como acontece con los diputados, sin embargo, ello no es óbice para que en la realidad parlamentaria ello acontezca, como se verá más adelante.

De esta manera, resulta evidente que la propia legislación permite el cambio de grupo parlamentario por parte de un legislador, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, pues es suficiente que los coordinadores de los grupos del cual sale y al cual llega el tránsfuga, comuniquen a la Mesa Directiva la modificación sufrida por la parcialidad que encabezan.

Aunado a las disposiciones legales y resultado de una muy reciente decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 25 de mayo de 2009, al resolver las Acciones de Inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009, en donde se impugnaron diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Coahuila, se declaró inconstitucional la prohibición legal de la práctica del transfuguismo, al hacerse el estudio correspondiente al artículo 13 del mencionado ordenamiento. El último párrafo de la disposición en comento, menciona lo siguiente:

Los partidos políticos tendrán derecho a integrar Grupos Parlamentarios en los términos de la Ley Orgánica del Congreso del Estado y su reglamento. *Ningún Diputado electo podrá separarse de su fracción parlamentaria, salvo en el caso de candidaturas comunes.*⁹²

La disposición atacada de inconstitucional manifiesta la imposibilidad de que un diputado local cambiara o abandonara su grupo parlamentario, con excepción hecha de candidaturas comunes; lo que permitía el transfuguismo en ciertos casos, o viéndolo desde otra perspectiva, impedía la libertad absoluta del ejercicio del transfuguismo.

⁹² http://www.congresocoahuila.gob.mx/index.cfm/mod.legislacion_archivo/dir.codigos/index.coah. (Énfasis en cursiva añadido).

El precepto constitucional que se consideró vulnerado por el artículo 13 del Código Electoral coahuilense fue el artículo 9 de la Constitución, el cual consagra el derecho de asociación política de los ciudadanos de la República. En tal sentido, la ponencia del ministro José Fernando Franco González Salas consideró que efectivamente la disposición electoral violaba la garantía de asociación política, lo cual fue apoyado por una mayoría de nueve ministros, por sólo dos en contra.⁹³

Consideramos errónea la decisión del máximo tribunal del país puesto que de la lectura de las consideraciones vertidas por los ministros, existe una confusión en lo que es el derecho de asociación que tienen los ciudadanos mexicanos a los partidos políticos o a cualquier otra organización política y lo que es la formación de grupos parlamentarios por parte de los diputados postulados por un mismo partido político, amén a que no se tomó en consideración la función de representación política-ideológica que tienen los diputados al ser electos por la ciudadanía, ya que no debe perderse de vista que el desempeño de los partidos políticos no abarca sólo la postulación de candidatos, sino que también enarbolan programas de acción y principios doctrinarios que incluso son registrados ante la autoridad electoral.⁹⁴

Los legisladores cuentan con un estatus parlamentario del que no gozan los ciudadanos ordinarios que no tienen la calidad de diputados o senadores; en este sentido, tampoco puede considerarse que los legisladores posean, de manera irrestricta, de todas las garantías constitucionales como cualquier ciudadano de la República.

En nuestra opinión, los integrantes de una Cámara legislativa ya ejercieron su garantía de libre asociación política al momento en que decidieron

⁹³ La versión estenográfica de la sesión del 25 de mayo de 2009, en donde se encuentran los razonamientos vertidos por cada ministro, puede consultarse en: <http://www.scjn.gob.mx/NR/rdonlyres/8EB14949-281E-49A7-ACF7-30D60AE02359/0/PL20090525.pdf>.

⁹⁴ Véanse en particular las intervenciones de los ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Olga Sánchez Cordero, Margarita Luna Ramos, Juan Silva Meza, Sergio Valls Hernández y José Fernando Franco González Salas, *Idem*.

afiliarse como militantes, o cuando aceptaron la postulación a un cargo por un determinado partido político; sin embargo, no puede alegarse que cambiarse de grupo parlamentario implique el ejercicio de su garantía de asociación política, pues si bien es verdad que siguen siendo ciudadanos en el ejercicio de sus derechos y prerrogativas, también es verdad que ejercen una función de representación, derivada de un proceso electivo en donde se enarboló una plataforma política de un partido.

Viendo el mismo tema desde otra perspectiva, podríamos preguntarnos si un ciudadano mexicano, en ejercicio de su garantía de asociación política, solicita su ingreso a un determinado grupo parlamentario y como respuesta obtiene una negativa, diciéndosele que no es aceptado porque no reúne la calidad de diputado o senador, ¿se podría considerar que se está violando su garantía de asociación? La respuesta es no, porque no ha sido electo legislador.

De esta forma, al tener los diputados y senadores un estatus constitucional específico por la función que desempeñan, resulta muy cuestionable argumentar que pueden mudar de grupo parlamentario, en ejercicio de su garantía de asociación política.

Por su parte, los votos en contra del proyecto puesto a consideración del Pleno corrieron por cuenta de los ministros José Ramón Cossío Díaz y Guillermo Ortiz Mayagoitia, quienes razonaron su voto manifestando que existe un estatus constitucional propio de los diputados que no puede ser equiparado al de los ciudadanos; que la fuente de construcción de los grupos parlamentarios no es el derecho de asociación política, así como el desempeño que tienen los grupos parlamentarios al interior de la Cámara como “subórganos” de la misma.⁹⁵

Como resultado del criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se hace indispensable una modificación a nivel constitucional que

⁹⁵ *Idem.*

inhiba el ejercicio del transfuguismo, como lo proponemos en numeral VI del presente capítulo.

EL TRÁNSFUGA COMO OPORTUNISTA

Diversas pueden ser las razones alegadas por una persona que se pasa de un grupo parlamentario a otro para justificar o motivar su decisión: la falta de democracia interna en su partido, el cambio de orientación ideológica del mismo o la incomprensión al legislador dentro de su organización política; sin embargo, lo que resulta ser, en buena medida, la causa que ocasiona la metamorfosis “ideológica” y lo que hace severamente condenable la práctica del transfuguismo, es el exclusivo interés personal y la salvaguarda de una carrera política, sin importar las diferencias existentes entre las causas y postulados del anterior y el nuevo partido; en una expresión, lo que hace auténticamente reprobable al transfuguismo, es el *oportunismo político*.

Dice la máxima que “es de sabios cambiar de opinión”. Es verdad. Las experiencias, el conocimiento, la madurez, la conciencia, la reflexión son circunstancias que pueden influir en el criterio de una persona determinada, aun y cuando ya haya desempeñado una carrera política dentro de un partido. Puede tener un cambio de posición; pero lo que no resulta admisible ni sensato es cambiar hasta de grupo parlamentario, quebrantando con ello la confianza que le dio el partido a una persona al hacerlo candidato y al elector que lo convirtió en legislador, por una mera coyuntura oportunista o de lucro político, dejándose a un lado los principios políticos inicialmente asumidos al ingresar al partido de origen.

No es encomiástica la práctica del transfuguismo, no sólo por el abandono que se hace a un partido político a través del cual se pudo acceder a un cargo en el Legislativo sino, fundamentalmente, porque se traiciona un proyecto, una idea, una propuesta, un programa, una plataforma, una corriente política que cuenta con voz en las Cámaras; se falsea la expresión que el

ciudadano quiso que se hiciera presente en los órganos legislativos, y se traiciona así el voto recibido.

Se traiciona el voto porque los partidos políticos ofrecen plataformas bajo las cuales se conducirán los funcionarios y representantes que logren acceder a los cargos públicos; se traiciona el voto, porque el ciudadano que acude a las urnas a ejercer su sufragio, encuentra un eco parcial del proyecto por el cual se decidió y apoyó; se traiciona el voto, porque de manera ficticia y sin el respaldo electoral, un partido puede incrementar el número de sus legisladores, mientras que otro se ve disminuido en su composición, no obstante haber contado con un respaldo específico de electores.

Una de las posibles consecuencias del transfuguismo legislativo es el daño que se ocasiona a la política, a los políticos y a los partidos. El ciudadano se desencanta y torna incrédulo en lo referente al actuar de quienes desempeñan una función pública o legislativa. Los electores no entienden cómo es posible que un legislador, electo por un determinado partido, pueda pasarse a otro distinto, sin que se tomen medidas que eviten la corrupción que implica el transfuguismo.⁹⁶

“En México la más reciente movilidad política ha dejado de ser algo parecido a una confrontación de ideas como lo fue, por ejemplo, el desprendimiento cardenista del PRI o la escisión ‘forista’ del PAN. Lo que hoy presenciamos es un ejercicio llano de transfuguismo por cálculos fundamentalmente personales. Realismo laboral en su estado puro. El gobierno es un botín que alguien ganará y por eso hay que alinearse en las filas del triunfador.”⁹⁷

La sociedad mexicana es plural y quiere que su voz se lleve a los órganos de representación por medio de las propuestas planteadas por los distintos partidos políticos existentes. Por ello, la expresión que realizan los grupos con su presencia y composición en los órganos parlamentarios, debe

⁹⁶ Esteban, Jorge de, *El Fenómeno Español del Transfuguismo Político y la Jurisprudencia Constitucional*, Revista de Estudios Políticos, Centro de Estudios Constitucionales, número 70, octubre-diciembre de 1990, p. 14.

⁹⁷ Curzio, Leonardo, *El transfuguismo político*. Artículo publicado en el periódico El Universal el 26 de septiembre de 2005. <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/31197.html>.

reflejar, lo más posible, el sentir y pensar de la sociedad sin verse entonces adulterada por medio de mecanismos falaces como lo es el transfuguismo. El oportunismo político no tiene que modificar una expresión hecha valer por medio de una boleta depositada en una urna.

IV. CASOS RECIENTES DE TRANSFUGUISMO LEGISLATIVO

El oportunismo no solamente puede recaer en el interés individual de un legislador al cambiarse de grupo parlamentario. Es igualmente factible que dicha actitud provenga de las propias cúpulas partidarias con el objeto de crear grupos parlamentarios al interior de las Cámaras, a partir del traslado artificioso de un número de legisladores pertenecientes a un grupo ya constituido, sumándose a legisladores de otro partido político que no había alcanzado a formar grupo parlamentario, pero que con la suma de los tráfugas logran el número mínimo para la formación de una nueva fracción.

Tal es el caso de la configuración del grupo parlamentario del Partido del Trabajo (PT) en la LX Legislatura del Senado de la República, en donde tres senadores del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD) se apartaron de tal fracción para sumarse a los dos senadores con los que contaba el PT, con el objeto de que este pudiese conformar un grupo parlamentario.⁹⁸

Consideramos una perversión el hecho de que si un partido político no logró introducir a la Cámara de Senadores, como aconteció en este caso, el número mínimo de cinco legisladores para formar un grupo, sea otro partido

⁹⁸ Un mes y medio después de haber iniciado la Legislatura, las senadoras del Partido de la Revolución Democrática, Rosario Ybarra de la Garza --mejor conocida como Rosario Ibarra de Piedra-- y Josefina Cota Cota, así como el senador Francisco Javier Obregón Espinosa, se sumaron a los senadores del Partido del Trabajo, Alejandro González Yáñez y Alberto Anaya Gutiérrez, constituyendo de esta manera el grupo parlamentario de este partido en el Senado de la República. Con la formación del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, los senadores de tal fracción se vieron beneficiados no sólo con el hecho de que su coordinador pase a formar parte de la Junta de Coordinación Política del Senado, sino, además, al acceso a distintas prerrogativas como viajes legislativos, foros, equipos de prensa, espacios para oficinas y, sobre todo, a que el Senado les canalizara una cantidad de alrededor de un millón 225 mil 300 pesos mensuales. *Cfr.* Excélsior del 18 de octubre de 2006, p. A-4; El Universal, misma fecha, p. A-14.

quien le “done” a tres legisladores para que se pueda conformar un nuevo grupo parlamentario, con el único objeto de que los senadores del nuevo grupo obtengan beneficios materiales y políticos que no tendrían al no estar constituidos como fracción parlamentaria.

Si la Ley Orgánica del Congreso establece que tiene que haber un mínimo de legisladores para que se pueda conformar un grupo parlamentario, ello atiende a que se debe contar con una base de representación por parte de un partido político para que sus legisladores puedan contar con las prerrogativas que se les asignan, por ley, a los grupos parlamentarios. Sin embargo, si la formación de un grupo se sustenta en la salida de legisladores de otro grupo previamente constituido, estamos entonces ante la presencia de un acto que denigra la práctica política, haciendo de tales legisladores y sus respectivos partidos, vividores sin autoridad moral que sólo buscan provecho de grupo.

No resulta óbice para expresar lo anterior, el hecho de que los Partidos de la Revolución Democrática (PRD) y del Trabajo (PT) hayan integrado la coalición denominada “Por el Bien de Todos” en la elección constitucional de 2006, junto con el Partido Convergencia, pues, no obstante haber contendido bajo una misma plataforma electoral, el anterior Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), vigente al celebrarse la citada coalición, señalaba en sus artículos 58.8 y 59-A.4⁹⁹ que, una vez declarada la validez de la elección, concluiría la coalición quedando los senadores electos comprendidos en el partido político o grupo parlamentario que se haya señalado en el respectivo convenio de coalición. En el actual COFIPE, artículo 98. 1, inciso e), se establece que en el convenio de coalición

⁹⁹ Las disposiciones del ahora abrogado COFIPE, señalaban lo siguiente:

Artículo 58.8 Concluida la etapa de resultados y de declaraciones de validez de las elecciones de senadores y diputados, terminará automáticamente la coalición parcial por la que se hayan postulado candidatos, en cuyo caso los candidatos a senadores o diputados de la coalición que resultaren electos *quedarán comprendidos en el partido político o grupo parlamentario que se haya señalado en el convenio de coalición.* (Énfasis en cursiva añadido).

Artículo 59-A, párrafo 4. A la coalición le serán asignados el número de senadores y diputados por el principio de representación proporcional que le correspondan, como si se tratara de un solo partido y *quedarán comprendidos en el partido político o grupo parlamentario que se haya señalado en el convenio de coalición.* (Énfasis en cursiva añadido).

que se presente ante el Instituto Federal Electoral, señalará el “partido político al que pertenezca originalmente cada uno de los candidatos registrados por la coalición y el señalamiento del grupo parlamentario o partido político en el que quedarían comprendidos en el caso de resultar electos”.

Conforme al COFIPE anterior y los resultados electorales, el PT solamente consiguió dos senadores por lo que no se encontraba en posibilidad de conformar grupo parlamentario, situación que, a nuestro parecer, debió hacer valer el presidente de la Mesa Directiva del Senado y no declarar la constitución de ese grupo con el traspaso de tres senadores del PRD, burlando la ley y el propio convenio de coalición. Esto es así, ya que si el PT no tuvo de origen el número mínimo para constituir grupo parlamentario, el mismo no podía nacer con la adición de tres legisladores que estaban adscritos a otro grupo, ya que, en todo caso, esos tres senadores solamente podían pertenecer al grupo parlamentario que se había señalado al momento de registrar sus respectivas candidaturas o, en su caso, quedar como legisladores sin partido o fugarse a otro grupo ya constituido, pero de ninguna manera podían cambiarse de partido, con la única finalidad de conformarle su grupo parlamentario, que en realidad no habían podido constituir.

Por otra parte, la falta de pulcritud política en los senadores del PRD y PT en la LX Legislatura, no pararía ahí, pues con posterioridad se dio un nuevo caso de transfuguismo legislativo, en donde una de las integrantes del grupo parlamentario del PT regresó a su anterior grupo, el PRD, razón por la que se hizo necesario el traslado de otro senador del PRD al grupo del PT para que éste no perdiera los beneficios de ser grupo parlamentario.¹⁰⁰

¹⁰⁰ En el mes de diciembre de 2008, quien fuera legislador priísta y posteriormente gobernador por el estado de Zacatecas postulado por el PRD, y luego senador por la misma organización política, Ricardo Monreal, abandonó la bancada de éste último para adscribirse al grupo parlamentario del PT, puesto que la senadora Josefina Cota Cota había regresado al grupo parlamentario del PRD, después de haberse prestado para conformar el grupo del PT. El nuevo cambio obedeció a que si el PT se quedaba con cuatro legisladores, entonces perdería la calidad de grupo parlamentario y con ello, todas las prerrogativas económicas, políticas y materiales que implica ser bancada en el Senado. Véase periódico El Universal, del 12 de diciembre de 2008. http://www.eluniversal.com.mx/nacion/vi_164365.html.

Por tales circunstancias, resulta perniciosa al orden jurídico y a la representación política, la forma ficticia a través de la cual se integró el grupo parlamentario del Partido del Trabajo en la LX Legislatura, pues al contar solamente con dos senadores, fue necesario sumar a tres legisladores pertenecientes a otro grupo, uno más del número original de senadores pertenecientes a ese partido político, lo que representa una acción ausente de ética política, teniendo como mecanismo de ejecución la acción tráfuga de tres senadores de la República.

Lamentablemente el Senado no ha sido la única Cámara durante la LX Legislatura, en la cual se dio un acto de transfuguismo legislativo, sino que también en la Cámara de Diputados aconteció una situación similar a la anteriormente mencionada a efecto de que no se perdiera la conformación de un grupo parlamentario.

En la Cámara baja, al salir un diputado del grupo parlamentario del anteriormente denominado Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina, un diputado del grupo parlamentario del Partido del Trabajo se cambió de fracción a la de Alternativa, a efecto de que esta última no perdiera la calidad de grupo parlamentario con todos los beneficios, sobre todo económicos, que ello implica.¹⁰¹

V. EL LEGISLADOR Y SU VÍNCULO CON EL ELECTORADO Y EL PARTIDO POLÍTICO. EL PROBLEMA DE LOS PRINCIPIOS DE LA MAYORÍA RELATIVA Y LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

La integración de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión se encuentra conformada por un total de 500 diputados y 128 senadores. La

¹⁰¹ El diputado perteneciente originalmente al grupo parlamentario de Alternativa, Eduardo Sergio de la Torre Jaramillo, renunció el día 7 de mayo de 2006 al mismo para quedar como diputado independiente. Con dicha renuncia, la fracción de Alternativa dejaría de ser grupo parlamentario pues quedaría solamente con cuatro diputados, siendo cinco el número mínimo exigido por la ley para la conformación de grupo. Para evitar la desaparición de Alternativa como grupo parlamentario, la fracción del Partido del Trabajo en la Cámara de Diputados, cedió al diputado Santiago Gustavo Pedro Cortés a Alternativa, a efecto de este grupo no desapareciera como tal. *Cfr.* Excélsior del 16 de mayo de 2007.

naturaleza del Poder Legislativo es la de un cuerpo colegiado, razón por la cual se conforma por una diversidad de individuos que acceden a sus cargos a través de distintas plataformas, pero también de formas de elección.

“La constitución considera que las funciones asignadas al poder legislativo deben desempeñarse en forma colegiada; cada una de las cámaras que componen el congreso de la unión tiene un gran número de integrantes. Está prohibido expresamente que el poder legislativo se deposite en un individuo. El principio existe tanto a nivel central como estatal.”¹⁰²

De esta manera existe una pluralidad de individuos integrantes en el Congreso, los cuales representan diversas opiniones políticas. Sin embargo, los parlamentarios no son los únicos actores que tienen que ver con la tarea representativa ni los únicos que intervienen para alcanzar la conformación en ambas Cámaras del Poder Legislativo, sino que igualmente intervienen otros elementos que resultan ser muy importantes por el papel que desempeñan y que sin duda influyen de forma relevante en la conformación de una legislatura. Los partidos políticos y el electorado, así como los principios electorales de mayoría relativa y de representación proporcional son, indubitadamente, otros de los elementos que repercuten en la actuación de los legisladores y que por lo tanto también deben ser considerados para el caso del transfuguismo legislativo.

A. EL VÍNCULO CON EL PARTIDO POLÍTICO.

La concepción tradicional de la representación, basada en buena medida en los parámetros del mandato civil, consiste en que cada grupo de ciudadanos elegía a un representante para llevar sus intereses ante el órgano colegiado o parlamentario, existiendo la posibilidad de la revocación del mandato ante el incumplimiento de las directrices previamente determinadas a quien fungiría como representante de la respectiva comunidad o grupo de interés, por medio de un cuaderno de instrucciones. En estas circunstancias, la relación se tornaba directa y sin ningún intermediario entre los representados y el

¹⁰² Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, Editorial Oxford University Press, segunda edición, México, 2002, p. 117.

representante por lo que no había ninguna otra condición que pudiera modificar la actuación del representante y sin que repercutiera en la duración de su encargo.

El sentido de la representación nacional surgida después de la Revolución Francesa sustituyendo al mandato imperativo, la masificación del voto entre los diversos sectores de la sociedad y la aparición de los partidos políticos después de la segunda mitad del siglo XIX, hicieron que ya no quedara muy clara cuál era la verdadera representación que ostentaban los miembros del órgano parlamentario.

Al entrar en escena los partidos políticos como entidades responsables de la postulación de candidatos a los cargos de representación, y sin que los parlamentarios se encontrasen ya directamente vinculados a los electores al ya no poder éstos revocar al representante, la realidad política comenzó a desenvolverse en torno a los partidos, no obstante que los representantes en el Legislativo lo eran de la nación, de acuerdo a los ordenamientos jurídicos; es decir, *no jurídicamente*, sino en la objetividad política, los diputados se tornaron como diputados de sus respectivos partidos.

“En los hechos, el diputado sirve al grupo que hizo posible su elección, lo que implica, en cierta medida la resurrección del mandato imperativo entre partido y diputado afiliado de partido. No es el representante del pueblo ni de la nación, lo es del partido y, en el mejor de los casos, del sector del cuerpo electoral que lo ha elegido, a través del partido.”¹⁰³

Consideramos pertinente observar algunas disposiciones de nuestro ordenamiento electoral, a efecto de revisar el estado de esta problemática en nuestro país.

Los partidos políticos, a nivel federal, tienen el monopolio de los cargos de representación, al ser los únicos facultados a postular candidatos a

¹⁰³ Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Electoral. Instrumento Normativo de la Democracia*, Editorial Porrúa, primera edición, México, 1980, p. 102.

diputados federales y senadores. En efecto, el artículo 218.1 del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es muy claro al señalar:

Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.

Conforme a esta disposición, al tener la exclusividad los partidos políticos de las candidaturas, se excluye a los posibles contendientes que no se encuentren respaldados o apoyados por un partido determinado el cual, además, debe ser nacional. Con ello se privilegia el sistema de partidos para que cada uno de ellos pueda abanderar sus respectivos programas y principios.¹⁰⁴

Sin embargo, si bien es verdad que en la realidad el desenvolvimiento de los legisladores en el Congreso gira en torno a los partidos políticos, a sus dirigencias, a las determinaciones y decisiones que asuman y en general a los intereses que cada partido conlleva, *jurídicamente* no existe un vínculo de dependencia del legislador con respecto a su partido en cuanto a que deba obedecer o seguir las líneas que el mismo le señale. Mencionábamos en el capítulo segundo de este trabajo cuando hablábamos de la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios en el ordenamiento mexicano, que de conformidad con el artículo 51 constitucional, los diputados son representantes de la nación, razón por la que no se encuentran sujetos a las determinaciones de los electores ni de los partidos políticos que los hayan postulado, sino que gozan de autonomía que desempeñan de acuerdo a las facultades que les confiere tanto la Constitución como las leyes secundarias y sin que puedan ser reconvenidos por las expresiones y decisiones que asuman en las votaciones en las que tengan que participar para llevar a cabo sus funciones.

Ahora bien, vinculando lo ya señalado por el artículo 51 con lo dispuesto por el segundo párrafo de la fracción I del artículo 41, ambos de la

¹⁰⁴ No obstante, en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán se permiten las candidaturas independientes para los cargos de gobernador del Estado, diputados locales por el principio de mayoría relativa y planillas de Ayuntamientos.

Constitución, llegamos a la conclusión de que *no son los partidos* los que ocupan los cargos de diputados y senadores en el Congreso, sino que dichas organizaciones solamente contribuyen a la integración de la representación nacional; pero no la integran por sí; que son los ciudadanos quienes acceden al ejercicio del poder público para desempeñarlo de conformidad a los programas, principios e ideas de cada partido político.

El papel de cada uno de los partidos en la conformación de la representación nacional se ubica en la contribución de los elementos humanos que a su vez la compondrán; propondrán las propuestas, ideas y plataformas así como los respectivos candidatos, pero serán solamente los que integren la representación los únicos que jurídicamente tienen la potestad de ejercerla.

El artículo 41, fracción I en su segundo párrafo de la Constitución, señala:

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, *contribuir a la integración de la representación nacional* y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, *de acuerdo con los programas, principios e ideas* que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

Son dos las circunstancias a destacar del precepto invocado: la primera y que ya comentamos, es que los partidos contribuyen a la integración de la representación, lo que significa que no son tales partidos quienes conforman la misma; la segunda, es que quienes accedan y ejerzan la representación nacional, lo harán postulando los programas, principios e ideas de los partidos políticos por los cuales hayan fungido como candidatos. Es en este segundo aspecto donde encontramos la vinculación entre legislador y partido político, ya que aquél será la expresión ideológica de éste ante la Cámara por medio del correspondiente grupo parlamentario, sin que se encuentre subordinado a sus lineamientos o decisiones; pero sí comprometido a hacer llevar esos principios al órgano parlamentario de acuerdo a las facultades que tengan conferidas por la Constitución y la ley.

“Que los partidos son hoy los verdaderos motores de la vida política es algo indiscutido. En efecto; en el *terreno ideológico*, son los partidos quienes agrupan a los militantes atendiendo a las afinidades políticas; en el campo de la *sociología electoral*, ellos son también quienes tienen organización y recursos para afrontar con éxito una campaña electoral; por su parte la *legislación electoral* es a ellos a quienes reconoce (...) capacidad jurídica para presentar candidatos...”¹⁰⁵

Si los grupos parlamentarios son la expresión ideológica de los partidos políticos en el Congreso, según afirmamos en el segundo capítulo, ello no implica que los legisladores pertenecientes a su grupo parlamentario sean jurídicamente dependientes de las decisiones adoptadas por el partido y su dirigencia; no significa que el partido pueda ejercer alguna acción legal para obligar al grupo parlamentario o a algún legislador en particular, incluso de forma coercible, a cumplir una determinada decisión; pero sí implica el compromiso de los parlamentarios a llevar los programas, principios e ideas propuestos por el partido político que hizo posible que accedieran al cargo en el Legislativo; implica llevar la posición del partido político en los temas de la cosa pública, siempre bajo el manto del ideario partidista; implica que una corriente política específica pueda ser tomada en cuenta, aun y cuando sea minoría, al momento de tomarse las decisiones por parte de las mayorías.

Al llevar un legislador la propuesta de su partido al Senado o a la Cámara de Diputados, se está convirtiendo en la expresión ideológica de la organización en el Legislativo, expresión por la cual votó una parte de los electores. De esta forma, cuando un diputado o un senador logra el cargo con los postulados del partido político y pasa a formar parte de su respectivo grupo parlamentario y posteriormente decide, por mera conveniencia unipersonal subjetiva y por intereses políticos que nada tienen que ver con una cuestión ideológica, separarse de la fracción para pasar a formar parte de otra, asumiendo las propuestas y plataforma de su nuevo grupo, estamos ante un caso de transfuguismo legislativo que de ninguna manera puede ser bien

¹⁰⁵ Cano Bueso, Juan, *Grupos Parlamentarios y Representación Política*, en *opus cit. supra* cita número 45, p. 57.

recibido, puesto que ese legislador tuvo la confianza de un partido que lo hizo candidato para que fuera su voz dentro del Congreso, amén a que ese partido, a su vez, tuvo la confianza de los electores que le dieron su voto y a la corriente por él representada.

Jurídicamente, la vinculación que se da entre partido y legislador es ideológica, a efecto de que puedan expresar las corrientes representadas por cada uno de los partidos ante el órgano legislativo. Por ello, ante el cambio de grupo parlamentario de un diputado o senador, nos encontramos ante un caso de defraudación indirecta del voto y de la voluntad del ciudadano, puesto que los tránsfugas pueden llegar a alterar la representación de los partidos políticos, ganando o perdiendo legisladores. Si bien es verdad que la metamorfosis de diputados llega a tener mucha mayor repercusión y trascendencia dentro de un sistema parlamentario, también es cierto que en uno presidencial como el nuestro, en donde además las fuerzas políticas se encuentran equilibradas entre sí y no existen mayorías plenas, la aparición de los tránsfugas en un número representativo pudiera llegar a representar cambios en la conformación política y desempeño del Congreso, situación que no tiene ninguna salud para la vida pública.

“La reflexión inicial de la que partimos es la constatación del desfase, ausencia de acomodación, entre la realidad política y la realidad jurídica, entre normalidad y normatividad, generada por la práctica del transfuguismo político. A consecuencia de ello, cabría describir inicialmente esta *sui generis* situación que produce el transfuguismo como ‘mutación’ de los resultados del sistema electoral, en el sentido de que a raíz de las prácticas transfuguistas asistimos a una modificación no formal de dichos resultados, afectando en consecuencia al grado de legitimidad con el que los partidos políticos se instituyen como protagonistas del devenir político.”¹⁰⁶

La vinculación a que nos hemos venido refiriendo entre legislador y partido político, es a la ideológica como la expresión parlamentaria de los partidos, la cual encuentra su fundamento constitucional en el artículo 70 de la

¹⁰⁶ Seijas Villadangos, Esther, *Representación Democrática, Partidos Políticos y Tránsfugas*, revista Teoría y Realidad Constitucional, número 6, segundo semestre 2000, p. 164.

Ley Suprema. No nos estamos refiriendo a la vinculación política y real que existe entre esos dos elementos. Por ello es que resulta aún más grave la situación del transfuguismo legislativo, ya que ello se traduce en una forma de burlar la voluntad ciudadana, situación que es más palpable al momento de darse el transfuguismo con diputados y senadores que acceden al cargo a través del principio de la representación proporcional, situación que comentaremos más adelante.

B. EL VÍNCULO CON EL ELECTORADO.

Al momento de ejercer el voto, el electorado manifiesta una voluntad determinada y de esa forma hace posible el acceso de distintos candidatos a los cargos de representación en el Congreso. Sin embargo, reiteramos, jurídicamente no existe una dependencia entre el legislador y el cuerpo electoral; no existe una relación mandante-mandatario, sino que solamente el elector, al momento de ejercer su voto, realiza un acto de naturaleza política.¹⁰⁷

“Ahora bien, al elegirse a un funcionario público, los electores no lo instruyen ni lo autorizan para actuar. Tampoco le transmiten poderes o facultades, pues estos poderes y estar (sic) facultades están previstos en el orden jurídico como ámbitos competenciales. Las funciones del llamado ‘mandatario político’ están prefijadas por el derecho al señalar éste la competencia para el órgano del Estado que el funcionario personifica. La elección de los titulares de los órganos estatales no es sino un *acto-condición* para que encarnen a éstos en el ejercicio de las funciones que tienen consignadas jurídicamente dentro de su correspondiente ámbito competencial. Los electores no transmiten nada al elegido, ni éste queda sujeto o subordinado a su voluntad, sino a la Ley. La ciudadanía designa a los funcionarios públicos de elección popular, pero no les otorga ninguna facultad, ya que ésta proviene del derecho fundamental –constitucional- o secundario –legal-. De ahí que el funcionario electo sólo debe obedecer al derecho y actuar conforme a él, obligaciones estas que proclaman el principio de legalidad en sentido lato. No hay, pues, entre electores y elegidos ninguna vinculación de mandato ni tampoco una representación de aquéllos por éstos. La representación es figurativamente de todo el pueblo sociológico y no únicamente del pueblo político y ni si quiera del grupo que dentro de él haya realizado mayoritariamente la elección. A nuestro entender, sólo así debe conceptuarse la democracia representativa que en muchas ocasiones es una

¹⁰⁷ Fayt, Carlos S., citado por Berlín Valenzuela, *opus cit.*, p. 152.

mera ficción y que no corresponde a la realidad por el desajuste entre los ‘representantes’ y la nación ‘representada’ o importantes sectores de ella.”¹⁰⁸

C. LA CUESTIÓN REFERENTE A LOS PRINCIPIOS ELECTORALES DE LA MAYORÍA RELATIVA Y LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.

En México tenemos un sistema mixto preponderantemente mayoritario para la conformación tanto de la Cámara de Diputados como de la Cámara de Senadores. Para el primer caso, la elección de trescientos diputados se da por el principio de la mayoría relativa a través del sistema de distritos electorales *uninominales*, en tanto que los doscientos diputados restantes son electos por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones *plurinominales*. Por su parte, para la integración del Senado de la República compuesto por 128 legisladores, tenemos que por cada entidad federativa y el Distrito Federal se eligen a dos senadores por el principio de mayoría relativa, asignándose un senador más a la primera minoría que corresponde a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en la entidad de que se trate. Además, 32 senadores son electos por medio del principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción *plurinominal* nacional.

Los diputados son elegidos bajo la vía uninominal, que es cuando gana el candidato que obtiene el mayor número de votos dentro de su respectivo distrito, y por la vía plurinominal, cuando es a los partidos a quienes se les asignan los votos, llegando a la Cámara los nombres de los candidatos señalados en las listas presentadas por cada partido.

¹⁰⁸ Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, octava edición, México, 1991, p. 527.

Bajo las anteriores circunstancias podemos válidamente hacernos la siguiente pregunta: ¿A quién se elige en los distritos por mayoría y a quiénes se elige en las circunscripciones plurinominales?

El término uninominal significa que se vota por un sólo nombre, en tanto que el término plurinomial conlleva el hecho de que se vota por varios nombres contenidos en las listas propuestas por cada partido político.

“Los supuestos respectivos son que cuando votamos por personas, sí importa quién es quién (cuáles son sus antecedentes) y puede convertirse en un factor decisivo, en tanto que *donde se vota por listas se está votando básicamente por un partido* (su símbolo, ideología, programa y plataforma) y en gran medida éste controla a su vez a los ganadores individuales. Las más de las veces ambos supuestos son correctos pero sólo si se les califica adecuadamente.¹⁰⁹

Para el caso de los candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa en distritos uninominales, cuentan mucho las personalidades contendientes para el cargo en disputa, aunque, desde luego, el partido político que lo haya postulado igualmente influye en el resultado electoral. Sin embargo, el electorado solamente puede votar por un solo candidato, por un solo nombre, razón por la que debe considerarse que es el candidato, y no el partido, quien logra el triunfo en esta clase de contiendas. Repetimos, es factible que el partido influya mucho en el resultado, ya sea por el prestigio o no que tengan cada uno de los partidos contendientes, o los efectos de una campaña a nivel nacional o estatal que repercutan en las respectivas campañas para diputados federales y locales, sin embargo, eso es algo que simplemente puede suponerse, motivo por el cual debe priorizarse que es el candidato y no el partido quien logra el triunfo en esta clase de elecciones basadas en el principio de mayoría relativa en distritos uninominales.

“El voto por una persona caracteriza a los sistemas con distritos electorales mayoritarios de un solo representante (...) Pero en los distritos que sólo eligen un

¹⁰⁹ Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, traducción de Roberto Reyes Mazzoni, Editorial Fondo de Cultura Económica, segunda reimpresión, México, 1996, p. 29. (Énfasis en cursiva añadido).

representante, los electores ven a personas concretas con nombres propios. Aunque esto no establece por sí solo que las personas adquieran más importancia que el partido. Cuando se trata de distritos con un solo representante, los partidos deben ceder ante la necesidad de encontrar "un buen candidato"...¹¹⁰

Para el caso de los candidatos a diputados federales por el principio de representación proporcional a través de circunscripciones plurinominales, los partidos políticos presentan para cada una de las cinco circunscripciones existentes en el país, una lista que contiene el nombre de los postulados. Esas listas llevan un orden descendente, y de acuerdo a la votación obtenida por cada partido, es que se le asignarán el número de diputados que le corresponda en cada una de las listas.

Existe el sistema que se denomina como de *listas bloqueadas* puesto que, una vez registradas por los partidos políticos, ya no pueden ser modificadas en su orden, ni en sus nombres, por lo que entonces la adjudicación de curules se hace conforme al orden progresivo que cada candidato ocupe en las listas.¹¹¹

Similar circunstancia acontece para el caso de la elección de 32 senadores por el principio de representación proporcional, con la variante de que en lugar de haber cinco circunscripciones electorales como en el caso de los diputados, solamente hay una sola circunscripción a nivel nacional en donde cada partido presenta una lista y se le asignan senadores conforme a su votación obtenida.

Ahora bien, a diferencia del principio de mayoría relativa en donde se elige un nombre, en la representación proporcional se eligen varios nombres; pero sin que el elector haya votado por los candidatos, sino que, en este caso, los beneficiados del voto son los partidos políticos.

¹¹⁰ *Idem.* (Énfasis en cursiva añadido).

¹¹¹ Berlín Valenzuela, *Derecho Electoral...*, p. 187. Sin embargo, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 227, permite la sustitución libre de candidatos, cuando se realiza dentro del período de registro, y una vez transcurrido éste, se podrán sustituir candidaturas por fallecimiento, inhabilitación, incapacidad o renuncia. Sin embargo, por lo que se refiere a la adjudicación de curules, se hace conforme al orden de la lista.

Como se menciona por Sartori¹¹², cuando se elige a los candidatos de listas, es porque se trata de votos asignados a los partidos políticos. Tradicionalmente en México los partidos políticos suelen colocar en las listas de candidatos por el principio de representación proporcional, a los militantes más destacados, a los hombres y mujeres del partido o a quienes son los favoritos de las dirigencias partidistas en turno. Con los candidatos de representación proporcional, los partidos buscan asegurar una representación específica en cada una de las Cámaras, buscando llevar la ideología del partido.

Hay que decirlo también, en muchos casos se coloca en las listas de representación proporcional a personalidades que se busca que lleguen al Congreso; pero que no tengan el desgaste propio que implica una campaña electoral; es decir, no entran en contacto directo con el elector.

“Claramente, el partido tendrá el *dominio absoluto de la selección y de la elección de sus candidatos* cuando las listas son cerradas...”¹¹³

Al tener el dominio absoluto de la selección de candidatos por la vía de la representación proporcional, los partidos políticos eligen a las personas que les “garantizan” ser su verdadera presencia y expresión en los órganos parlamentarios. La finalidad de la representación proporcional es que las diversas corrientes que tengan una presencia relevante en el espectro sociológico de un país, tengan representación parlamentaria, no obstante ser minoría, pues de lo contrario, sus diferentes argumentos no podrán ser considerados al momento de definir el rumbo político nacional.

“Históricamente, la representación proporcional surge como una lucha de las minorías para compartir el poder, por lo que una parte de la doctrina ha considerado a los sistemas proporcionalistas como fórmulas propias para la expresión de ellas.”¹¹⁴

¹¹² *Supra* cita 109.

¹¹³ *Ibidem*, p. 30. (Énfasis en cursiva añadido).

¹¹⁴ Berlín Valenzuela, *opus cit.*, p. 179.

“Bajo el sistema de la simple mayoría en la elección de diputados, las corrientes distintas, opuestas o adversas a las que hayan obtenido el triunfo mayoritario, quedan sin representación ni voceros o exponentes en la cámara respectiva. La representación proporcional tiende a evitar la marginación de importantes grupos fuera del seno de dicha cámara, eliminando las desigualdades e injusticias en que incurre, por su propia naturaleza, el sistema de elección mayoritaria”.¹¹⁵

De esta forma, verdaderamente podemos entonces considerar que los legisladores que acceden a su cargo por medio del principio de representación proporcional, más aún que en el caso de los legisladores electos por el principio de mayoría, llevan *el encargo, la función y la finalidad de representar y llevar a la Cámara, la corriente ideológica del partido político* que lo postuló al cargo electivo. Es a los partidos políticos, en el caso del principio de la representación proporcional, a quienes se les otorgan las diputaciones o los escaños; son los partidos políticos, en base a su votación, los que logran conseguir colocar a sus miembros, a sus candidatos, en los órganos parlamentarios; son los partidos políticos los que, por medio de sus legisladores logrados por la representación proporcional, garantizan llevar su voz al Congreso, logrando tener presencia y representación, haciendo eco de sus propuestas políticas.

“el sistema de representación proporcional que pretende (...) que obtengan representantes tanto *el partido que obtuvo la mayoría como los partidos minoritarios*, por entender que *cada partido debe ser tratado según la fuerza que haya demostrado en las elecciones*. De este modo, las cámaras legislativas semejan una especie de fotografía de la *realidad política, donde mayoría y minorías se distribuyen los escaños* según el número de votos obtenidos en los comicios.”¹¹⁶

La cuestión referente a que la vía de representación proporcional consiste en otorgar legisladores a los partidos políticos, a efecto de que las corrientes ideológicas representada por cada uno de ellos efectivamente puedan ser expresada en el Congreso de la Unión, se fortalece cuando observamos las razones por las cuales se dio la reforma política de 1977, sobre

¹¹⁵ Burgoa, *opus cit.*, p. 677.

¹¹⁶ Fix-Zamudio y Valencia Carmona, *opus cit.*, p. 622. (Énfasis en cursiva añadido).

todo si consideramos que la intención fue llevar representantes de los partidos minoritarios a la Cámara de Diputados, para que los partidos políticos tuvieran acceso a través de la representación proporcional.

De esta forma y en nuestra opinión, para la cuestión relativa al transfuguismo legislativo, consideramos que no es posible dar el mismo trato a los legisladores que acceden al cargo por medio del principio de la representación proporcional que a los que lo logran por medio del principio de mayoría relativa, puesto que las condiciones por las que logran el voto son distintas entre sí, ya que en un caso, es el candidato directamente quien consigue el voto y por quien votan los ciudadanos, sin menoscabo de que el partido que lo postule pueda influir en el resultado, por el otro, es al partido político a quien se le adjudica el respaldo electoral y no los candidatos señalados en las listas de cada circunscripción, por lo que consideramos que las propuestas para los casos de tránsfugas de diputados que hayan obtenido el puesto por diferentes vías, igualmente debe haber distinto tratamiento. De ello nos ocuparemos en el siguiente apartado de este capítulo, relativo a las propuestas para el caso del transfuguismo.

En México, el primer antecedente que existe sobre la representación proporcional, se da por medio del “Voto particular” del día 5 de abril de 1847 por uno de los forjadores de la institución del Juicio de Amparo, el jalisciense Mariano Otero¹¹⁷. Sin embargo, el primer gran intento legislado para llevar la representación al Congreso de los grupos y corrientes minoritarias en el país, aconteció en el año de 1963 con la creación de los diputados de partido, para que posteriormente, en 1977, surgiera propiamente el sistema de representación proporcional como complemento al de mayoría relativa, conformándose el sistema mixto que actualmente prevalece para la

¹¹⁷ Señala Otero: “La simple razón natural advierte que el sistema representativo es mejor en proporción que el cuerpo de representantes se parezca más a la Nación representada. La teoría de la representación de las minorías no es más que una consecuencia del sufragio universal: porque nada importa que ninguno quede excluido del derecho de votar, si muchos quedan sin la representación, que es el objeto del sufragio”. Citado por Burgoa, *opus cit.*, p. 678.

conformación de la Cámara de Diputados y el Senado de la República, aunque en este último, también exista el principio de la primera minoría.

VI. PROPUESTAS PARA EL CASO DEL TRANSFUGUISMO LEGISLATIVO EN MÉXICO

A lo largo del presente trabajo hemos tenido la intención de analizar algunos de los elementos más relevantes en lo referente a la figura de los grupos parlamentarios, así como la de una práctica que consideramos nociva y poco responsable y que puede llegar a ser más en nuestro Congreso, como lo es el transfuguismo. Sin embargo, consideramos que no es válido solamente exponer críticas sobre los tópicos comentados, sino que, asimismo, es de responsabilidad proponer algunas medidas tendientes, en el caso de transfuguismo, a evitar que sea una actuación que pueda llegar a tener cierta consistencia dentro de la vida parlamentaria, más aún cuando observamos la dinámica y la importancia del desempeño que ha adquirido el Congreso de la Unión a partir del año de 1997.

Los propios términos tráfuga o transfuguismo no son del todo utilizados, en buena medida, porque no se habla de tales asuntos con relativa frecuencia y ni siquiera de manera esporádica. No obstante, pensamos que antes de que tales expresiones pasen a formar parte del lenguaje común por así repercutir en los medios masivos y de ahí a los propios ciudadanos, queremos aprovechar la oportunidad para expresar algunas medidas preventivas para evitar esa práctica que degrada la actividad política.

Asimismo, las propuestas que exponemos consideramos que tienen elementos que las hacen viables, tanto por las condiciones propias e internas de nuestro país, como por previsiones tomadas en cuenta por las legislaciones de otras latitudes.

Primeramente debemos partir de la consideración de que el transfuguismo que se da en los cuerpos parlamentarios y que tiene una naturaleza contraria a la democracia y la honestidad, es un fenómeno indeseable que merece ser sancionado jurídicamente, para que no se quede en el acontecer de la vida política, de los partidos o de los grupos parlamentarios, llegándose a convertir en la práctica cotidiana de los oportunistas para obtener un beneficio personal o faccioso, o bien, para salvaguardar privilegios de los que no goza el ciudadano común.

El transfuguismo dentro del Legislativo es un dardo lanzado contra la democracia, porque es una forma de burlar y violentar el voto del elector; es una forma de poder llegar a manipular los resultados arrojados por las urnas, es un arma con la cual se puede desdeñar la voluntad de la ciudadanía que optó por un programa político presentado por un partido o una corriente bien definida. Es una afrenta contra la honestidad intelectual, porque cuando un individuo acepta ser propuesto candidato a una diputación o a una senaduría por un partido político, aunque no firme ningún documento en tal sentido, implícitamente se está obligando a acatar, a cumplir, a llevar y a ser la voz ante el Congreso de esa ideología planteada por el partido político, la cual, a su vez, asumió la persona desde un inicio como propia y con la cual tenía verdadera “identificación” y por la cual optó para su participación en política como *legislador*.

En tales consideraciones, tenemos dos propuestas para el caso del transfuguismo, e incluso para el caso de la deserción del grupo parlamentario, según se trate de un legislador que haya accedido a su cargo ya sea por el principio de representación proporcional o por el de mayoría relativa.

Para el primer caso, cuando se trata de un legislador que accedió al cargo por la vía de la representación proporcional, si el diputado o senador pasa a otro grupo parlamentario o simplemente deja de pertenecer a la fracción de la cual formaba parte al inicio de la Legislatura o período para el cual fue electo, consideramos procedente que ese legislador *pierda* el sitio ocupado en

la Cámara a la que pertenezca, pasando a ocupar el cargo representativo el candidato suplente con quien haya hecho fórmula, y en caso de que el suplente no pueda asumir la función, entonces que el lugar sea cubierto por el candidato del mismo partido político que siga en la lista de la misma circunscripción plurinominal por la que fue electo.

La segunda propuesta consiste en que los legisladores, diputados o senadores, que hayan sido elegidos por el principio de mayoría en distritos uninominales y que abandonen al grupo parlamentario del partido político que los haya postulado al cargo, o que se cambien a otro grupo parlamentario, dejarán de pertenecer a todas las Comisiones de las que sean miembros, en razón a la proporcionalidad en la representación de los grupos parlamentarios, de acuerdo a su número, en las Comisiones de las Cámaras.

A. PROPUESTA PARA EL CASO DE LEGISLADORES DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.

Antes de proceder a la fundamentación y argumentación de las razones y motivos por las que consideramos viables las propuestas que hemos aquí planteado, fundamentalmente la referida a la pérdida del escaño o curul para el caso de los legisladores que accedan al puesto a través del principio de representación proporcional, consideramos importante señalar que no somos los únicos en mantener un planteamiento de esta naturaleza.

El maestro Jorge Fernández Ruíz, plantea lo siguiente:

“Tratándose de legisladores elegidos por el principio de representación proporcional en circunscripciones plurinominales, resulta absurdo su presencia cuando han dejado de pertenecer al partido que los postuló, habida cuenta que acceden al asiento legislativo merced al arrastre de ese partido, sin que pueda aducirse, como pudiera ser en el caso de los elegidos por el principio de mayoría relativa en distritos uninominales, que su elección deriva de su popularidad, cuando, como es sabido, ni campaña electoral realizan; por tal motivo, en opinión de quien esto escribe, si el legislador elegido por el principio de representación proporcional en una circunscripción electoral plurinominal no se inscribe en el grupo parlamentario del partido

que lo postuló, o se separa de él, *debe perder automáticamente la calidad de legislador* y llamarse en su lugar al candidato de dicho partido que en la respectiva lista cerrada y bloqueada figure en primer término de los que aún no se les ha asignado curul o escaño en la correspondiente Cámara.”¹¹⁸

Fernández Ruíz hace una clara diferenciación entre los principios de mayoría relativa y representación proporcional, señalando que quienes resultan elegidos en las circunscripciones plurinominales acceden al Legislativo por la votación obtenida *por los partidos políticos* y no por los incluidos en la lista, ya que ellos ni si quiera realizan campaña, cosa que sí efectúan los candidatos en los distritos uninominales. Compartimos plenamente la opinión del maestro al señalar que los legisladores que lo sean por haber estado su nombre en una lista ante una circunscripción plurinominal postulada por un partido político, al momento de dejar de pertenecer al respectivo grupo parlamentario por tráfugas o desertores, inmediatamente dejen de ostentar el cargo de diputados o senadores, según sea el caso, puesto que ellos no lograron un solo voto, pues los sufragios son obra y mérito del partido político.

En el punto que no coincidimos con el maestro, es cuando propone que cuando el tráfuga o desertor abandone su grupo parlamentario, o bien no se inscriba en él al momento del inicio de la Legislatura, sea el candidato del mismo partido que en la correspondiente lista “figure en primer término de los que aún no se les ha asignado curul o escaño” quien ocupe el puesto ante la respectiva Cámara. No compartimos la opinión, porque de conformidad con los artículos 51 y 57 de la Constitución, por cada diputado y senador propietario, incluyendo a quienes acceden al cargo por la vía de la representación proporcional, se elegirá un suplente. En tal sentido, consideramos que ante la falta de un legislador propietario, por tráfuga o desertor de su grupo parlamentario, lo correcto es que sea el suplente quien lo releve en el cargo legislativo y no el nombre de la persona que continúa en la lista del mismo partido político en la circunscripción plurinominal, sino solamente en el caso de que el suplente tenga algún tipo de impedimento para asumir la posición.

¹¹⁸ Fernández Ruíz, Jorge, *Poder Legislativo*, Editorial Porrúa, primera edición, México, 2003, p. 293. (Énfasis en cursiva añadido).

La anterior es una propuesta de carácter doctrinal que puede o no ser considerada; pero que creemos que tiene fundamento. Sin embargo, dentro del ámbito legislativo y en el cual actúan y se desenvuelven los legisladores, se presentó una propuesta concreta traducida en iniciativa de ley que nos parece interesante comentar.

En la Legislatura número LVIII de la Cámara de Diputados, el diputado del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, Efrén Leyva Acevedo, presentó una iniciativa para reformar el artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a efecto de sancionar a los desertores y a los tráfugas que hayan logrado su cargos legislativos por medio del principio de representación proporcional, por el daño que le causan a los partidos políticos y sus respectivos grupos parlamentarios. Consideramos pertinente presentar aquí la exposición de motivos a esa iniciativa, ya que si bien coincidimos con el diputado en el sentido de que tales legisladores deben dejar el cargo en los supuestos mencionados, creemos que, asimismo, debemos realizar algunas precisiones a sus argumentos utilizados para justificar su propuesta.

“Hoy día, en todas las naciones con sistemas electorales abiertos, la pluralidad política y la diversidad ideológica son una realidad, y un hecho la competencia política. Es cierto: ya no hay sino por excepción partidos únicos y los hegemónicos pierden cotidianamente identidad mientras la predominancia de algunos se da sólo en márgenes estrechos tales, que vienen imponiendo el balotaje como medio de sustentación en el voto popular mayoritario de la legitimidad de nuestros mandatarios.

“En el caso particular de México, las cosas transitan por esa vía desde que en 1997 el partido gobernante perdió la mayoría en la Cámara baja, con lo cual se inició el gobierno dividido en el nivel federal.

“Pero ni entonces ni en la elección de 2000, en la que hubo además renovación del Ejecutivo, los márgenes de victoria fueron de amplitud semejante a la era del partido hegemónico. Así se advierte en la composición de la LVIII Legislatura, donde sin mayoría los partidos se diferenciaron por dos o tres asientos parlamentarios.

“Esta realidad inédita es lo que repercute en los grupos parlamentarios, necesitados en todo instante de cada uno de sus votos para hacer prevalecer sus proyectos legislativos.

“Ante semejante situación, la disciplina del representante popular ha llegado a revestir la mayor importancia.

“Votaciones se han perdido, como consta en el Diario de los Debates, por la ausencia de un solo diputado, para no hablar de los grupos parlamentarios que padecen la ausencia prácticamente normal de muchos de sus componentes.

“Mantener entonces la disciplina interna de los grupos parlamentarios ha llegado a constituirse en un asunto de interés nacional.

“Eso justificaría nuestra iniciativa de reforma constitucional, orientada a impedir la desertión de uno o de varios integrantes de un grupo parlamentario para formar el suyo propio o adherirse a otro en funciones.

“Lo hacemos así considerando el espíritu del mandato imperativo que hoy día ejercen en su favor todos los partidos políticos del mundo, a cuyo amparo se realizan las campañas electorales y por cuyos colores vota el ciudadano, no por personalidad, aunque existan capacidades muchas de concitar el voto popular.

“Nos proponemos salir al paso especialmente de la trashumancia que practican quienes acceden a la dignidad de representantes por el sistema de la representación proporcional.

“Allí, como es sabido, y de eso sus críticos derivan sus objeciones más acerbas, la formación de las listas y la ubicación de cada candidato en el orden de la lista son una facultad total de la dirigencia partidista, de donde procede un compromiso de lealtad inexcusable.

“Lealtad y compromiso son aquí muchísimo más directos y personales; y más censurable su desprecio.

“Que un representante popular producto del sistema de representación proporcional desertara y, todavía, se llevara consigo el asiento parlamentario que debe totalmente al partido postulante nos parece una aberración.

“Si un partido postula a sus candidatos por la vía plurinominal y éstos acceden a la dignidad de representantes, ninguno debe considerarse dueño del escaño legislativo ni por supuesto autorizado a cambiar la dimensión cuantitativa que el electorado, en uso de su soberanía, decidió otorgar a cada partido político en el Parlamento.

“Si los partidos políticos son los instrumentos esenciales de la democracia representativa, no podemos ver en la trashumancia política sino acciones perversas dirigidas contra la democracia misma.

“Por lo expuesto, sometemos a la consideración de la H. asamblea la aprobación de la adición de un segundo párrafo al artículo 62 constitucional, para quedar como sigue:

“Artículo 62. ...

“Igual sanción se aplicará a los representantes electos por vía plurinominal en caso de que decidan desertar de su grupo parlamentario para integrarse a otro *o formar uno propio* afectando la unidad que debe imperar en cada grupo.”¹¹⁹

Hay dos situaciones que nos parecen imprecisas en la exposición de motivos para justificar la sanción al legislador desertor o tráfuga, con la pérdida del asiento parlamentario: la cuestión de la disciplina interna y la referente al “mandato imperativo” a favor de los partidos políticos. De igual forma, consideramos que existe un error en el contenido de lo que sería el nuevo párrafo del artículo 62 Constitucional.

En lo referente a la disciplina interna, la cual le da cohesión y consistencia al funcionamiento de cada uno de los grupos parlamentarios y que en buena medida es el aceite que le da el correcto funcionamiento a la fracción, consideramos que es un medio y no un fin en sí por el cual se constituye el grupo respectivo. El objeto primordial por el cual se constituyen los grupos parlamentarios dentro de las Cámaras del Congreso, no es para que exista disciplina interna, sino para que ese conjunto de diputados postulados por el mismo partido político, lleven la voz a los órganos parlamentarios de la corriente ideológica representada por ese partido en específico, la cual tendrá resonancia a través del ejercicio de la disciplina interna del grupo.

¹¹⁹ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, correspondiente al 20 de junio de 2003. <http://gaceta.diputados.gob.mx/>. (Énfasis en cursiva añadido).

Lo que sí es verdad es que la disciplina de partido compromete a *todos* los legisladores que forman parte del grupo parlamentario; pero compromete mucho más a aquéllos que logren el lugar en el Congreso a través del principio de representación proporcional, pues evidentemente el partido, al colocarlos en las listas cerradas en cada circunscripción plurinominal y en los primeros lugares, de alguna manera los impulsó de sobremanera para que llegaran a la Cámara para la cual fueron propuestos, con el objetivo fundamental de ser garantes de la ideología y plataforma del partido político. Reiteramos que los candidatos por el principio de representación proporcional se encuentran mucho más vinculados al partido que los incluyó en la lista correspondiente, puesto que nunca hacen campaña, pues sólo se benefician del número de votos logrados por el partido político.

“Además, la mayoría de los parlamentarios son elegidos más por razón de su pertenencia partidista que por sus propios méritos, por lo que resulta normal que respeten la voluntad del electorado, la cual es hacer oír la voz de tal o cual partido en el Parlamento. Eso nos parece evidente en los sistemas de representación proporcional.”¹²⁰

El otro punto que nos llama la atención, es el referente a lo que en la exposición de motivos se plantea como el “mandato imperativo” que ejercen en su favor los partidos políticos en el mundo.

Ya mencionamos que en nuestro régimen constitucional, el mandato imperativo no existe como forma de conducción de los legisladores; es decir, éstos no van en representación de los electores de un distrito determinado para cumplimentar o ejecutar un cuaderno de instrucciones previamente determinado por los mismos, obligándose a acatarlo en todo momento, dejando a un lado la opinión o postura individual del legislador. Además, el mandato imperativo, como buena institución basada en el Derecho Civil, igualmente implica la posibilidad de que el electorado, ante el incumplimiento del cuaderno instructivo dado al representante, estaría en posibilidad de efectuar una

¹²⁰ Bufalá Ferrer-Vidal, *opus cit.*, p. 58.

revocación de dicho mandato, destituyendo de esta manera, al representante elegido. En este tenor, tenemos que serían dos las características del mandato imperativo: la obligatoriedad del representante a cumplir el cuaderno de instrucciones, y la posibilidad de la revocación del propio mandato al legislador.

Pero el mandato imperativo no sólo no resulta aplicable en los referente a los electores de un distrito que ungen a un candidato con la investidura de legislador sino que, de igual manera, *tampoco tiene verificativo con relación a los partidos políticos*, pues éstos no se encuentran jurídicamente facultados para obligar a un legislador a cumplir la línea o la orden dada por ellos, ni tampoco tienen la posibilidad de removerlos de su encargo por su propia voluntad, revocando de esta manera su nombramiento.

No consideramos como argumento válido en una iniciativa de reforma constitucional en la que se propone que los legisladores que accedan a su función a través del principio de representación proporcional queden separados de sus encargos al momento de abandonar el grupo parlamentario, el que se haga referencia al “mandato imperativo” de los partidos políticos, porque ellos no son mandantes de los legisladores ni éstos mandatarios de los partidos. Los diputados federales, de acuerdo al artículo 51 de la Constitución, son representantes de la nación mientras que los senadores, según la tesis clásica aunque ya superada¹²¹, son representantes de las entidades que conforman la federación. No son representantes ni llevan el objetivo –al menos en la teoría– de salvaguardar los intereses de sus respectivos partidos políticos. Son legisladores cuyas decisiones y expresiones que realicen en el ejercicio de su

¹²¹ Decimos que se encuentra ya superado el planteamiento de que en el estado federal los senadores representan a cada uno de los estados, puesto que en la actualidad y para el caso mexicano, existen circunstancias que nos indican que ello no es así. En primer lugar, ya no son las legislaturas de cada uno de los estados las que hacen el nombramiento de los senadores, tal y como fue en su origen y de acuerdo al modelo imitado que fue el de los Estados Unidos de América, ya que en la actualidad los senadores y los diputados, son elegidos por los ciudadanos por medio de voto, circunstancia que sucede desde la XVII enmienda a la Constitución americana en 1913. En segundo lugar, ya existe para la elección de 32 senadores el principio de representación proporcional, el cual también aplica para la elección de 200 diputados, con lo cual se da por superado el mítico concepto de que los senadores representaban a sus entidades. Por último, el hecho de que haya senadores de primera minoría, nos indica que con ello se busca dar representatividad a las corrientes que constituyen minoría pero con presencia sólida en una entidad federativa, y no se busca entonces representar a la propia entidad como tal.

encargo, no podrán ser reconvenidos ni obligados a acatar jurídicamente una indicación proveniente ni de su distrito, ni de su entidad federativa ni de su partido político, pues solamente actúan con base en las facultades que jurídicamente la Constitución y las leyes les otorgan.

El canal de expresión ideológica de los partidos en el Congreso son los grupos parlamentarios; pero también los grupos son la presencia a través de la cual los electores llevan su voluntad y decisión a la Cámara.

“La participación de los ciudadanos puede canalizarse también a través de los Grupos Parlamentarios. Con ello se facilita la participación de la sociedad en el Parlamento y, por ser los grupos Parlamentarios expresión de los partidos políticos en la Cámara, se cumple asimismo la función que estos tienen encomendada (...) En todo caso, y si bien ‘los parlamentarios y sus partidos no quedan obligados, *jurídicamente*, con el programa y promesas ofertadas a los electores’, la tendencia actual es la de una mayor participación de la sociedad en la institución parlamentaria y un incremento de las relaciones de los ciudadanos con los grupos Parlamentarios.”¹²²

Al conformarse los grupos parlamentarios como la expresión ideológica de los partidos, y al ser los diputados y senadores que fueron candidatos por el principio de representación proporcional quienes logran ingresar al puesto, queda enteramente claro que dichos personajes, al fungir ya en el Congreso, tienen una mayor responsabilidad de llevar al Parlamento la corriente ideológica que corresponde a su partido político, puesto que se ven beneficiados de una campaña que no hicieron, pero sí de los votos obtenidos por su organismo partidista.

Existe una expresión utilizada por el profesor español Jorge de Esteban, sobre el “mandato ideológico” de los legisladores respecto de sus partidos políticos y que lo equipara con el mandato imperativo. No coincidimos solamente en la forma de denominación de “mandato”, ya que ello implica que el partido político estuviese en posibilidad de obligar a un legislador a actuar de

¹²² Souto Galván, Marta, *La Organización de los Grupos Parlamentarios y su Relación con la Sociedad*, *opus cit.*, *supra* cita número 45, páginas 389 y 390. (Énfasis en cursiva añadido).

una determinada forma, cosa que, desde luego, no es procedente. Sin embargo y por lo que se refiere al fondo del problema, sí concordamos en la apreciación referente a la pérdida del cargo de parlamentario para el caso del transfuguismo y, desde luego, para la deserción del grupo parlamentario. Vale la pena traer a colación que el sistema español de elección de los miembros del Congreso de los Diputados, es a través del de listas cerradas y bloqueadas, por lo cual los electores votan por los partidos políticos y no por los candidatos, similar a los votos que reciben los partidos políticos en nuestro sistema de representación proporcional.

“Por consiguiente, si prevalece esta segunda interpretación –se refiere a la del “mandato ideológico”- el parlamentario que, por cualquier causa, deje de pertenecer a un partido, debería abandonar también el Congreso o el Senado, dejando que ocupe su puesto su suplente o el que le sigue en la lista. Sin embargo, no es así, y de este modo, el transfuguismo está permitido en España.”¹²³

Ahora bien, consideramos que es importante aclarar una cuestión sobre el abandono de la silla parlamentaria para quienes se conviertan en tráfugas o desertores de su grupo parlamentario o también, como lo señala el maestro Fernández Ruíz, quienes no se inscriban en el grupo del partido político que lo haya postulado al cargo vía representación proporcional. Es evidente que la pérdida del cargo se traduce en una *sanción* al legislador por la infidelidad a la ideología del partido político, puesto que al suscitarse el fenómeno del transfuguismo o el de deserción, igualmente se está renunciando a ser la expresión de esa corriente en el Congreso y por la cual se manifestó el elector al votar por esa agrupación política. *No es decisión del partido el que pierda el cargo ese legislador infiel, sino una sanción contemplada por la Constitución para salvaguardar la expresión ideológica del propio partido en la Cámara y en el Congreso como Poder Legislativo.*

En esencia, la justificación que tiene la propuesta de que los diputados y senadores tráfugas o desertores que hayan accedido al puesto por el

¹²³ Esteban, Jorge de, *opus cit.*, p. 22.

principio de la representación proporcional pierdan su puesto se basa en que el legislador, como miembro integrante del grupo parlamentario del partido que lo insertó en una lista para una circunscripción plurinominal, es la expresión ideológica del partido en la Cámara respectiva. Quienes acceden al puesto por la vía de la representación proporcional, se encuentran más comprometidos a ser esa expresión puesto que con la reforma de 1977 y por medio de la proporcionalidad electoral, se buscó que a la Cámara llegaran las diversas corrientes ideológicas imperantes en la sociedad mexicana, encauzadas a través de los distintos partidos. Son éstos los que reciben el apoyo de los sectores diversos de la sociedad, es la voluntad de una parte de ese agregado que se traduce en sufragios a favor de un partido político, identificado con colores, siglas, emblemas y lemas; pero que en su significado son verdaderos portadores de una propuesta política y legislativa.

En lo referente al error que encontramos en el contenido del nuevo párrafo propuesto por la iniciativa de reforma del diputado Leyva, está cuando señala que los legisladores desertores lo hicieran con la intención de formar un nuevo grupo parlamentario. En este caso no es posible que, verbigracia, cinco o más diputados pertenecientes a un grupo parlamentario o a varios grupos parlamentarios inclusive, puedan juntarse para formar un nuevo grupo dentro de la Cámara, puesto que de conformidad con el artículo 26.2 de la Ley Orgánica del Congreso, sólo podrá existir un grupo *por cada partido político* nacional que cuente con diputados en la Cámara.

CASOS EN EL DERECHO COMPARADO

Por otra parte, en el Derecho Comparado, existen algunos países como Portugal, Colombia y Brasil que sí contemplan sanciones para los parlamentarios que cambian de grupo durante su ejercicio, y existe el caso de República Dominicana en donde se ha propuesto sancionar a los legisladores que incurran en el del transfuguismo.

PORTUGAL. En la Constitución portuguesa de 1976¹²⁴ existe la siguiente disposición en el artículo 163, inciso c):

Perderán su mandato los diputados que:

c) se inscriban en un partido distinto de aquel por el cual se hayan presentado en las elecciones.

Como puede observarse de la disposición anterior, existe el precedente de la pérdida del cargo de diputado para el caso de que se actualice un caso de transfuguismo.

Resulta importante destacar que el sistema de elección de todos los diputados a la Asamblea de la República Portuguesa, es a través de listas que presentan los partidos políticos en circunscripciones plurinominales vía representación proporcional (artículos 152, 154 y 155).

De esta forma, al regir en Portugal el sistema de elección de la representación proporcional, evidentemente que se justifica el hecho de que un diputado que se inscriba a otro partido político distinto al que lo hubiese inscrito en una lista para alguna circunscripción plurinomial, pierda el cargo, ya que los electores, en este caso, evidentemente votan por los planteamientos y tesis propuestas por cada partido político, sin que en ningún momento voten por personalidades o nombres individuales.

COLOMBIA. En Colombia se expidió la Ley 974 de 2005, conocida como “Ley de Bancadas”, la cual se publicó en el Diario Oficial 45.980¹²⁵ de ese país y cuya vigencia inició el 19 de julio de 2006.

Dicho ordenamiento establece en sus artículos 1, 2 y 4, al igual que en el artículo 108 de la Constitución Política de Colombia,¹²⁶ que todos los miembros de corporaciones públicas que sean electos por el mismo partido político,

¹²⁴ <http://www.asesor.com.pe/teleley/bull539.htm>.

¹²⁵ http://www.elabedul.net/Documentos/Leyes/2005/Ley_974.pdf.

¹²⁶ <http://web.presidencia.gov.co/constitucion/index.swf>.

formarán una Bancada, actuando en grupo y de manera coordinada con los demás integrantes de su respectiva fracción, buscándose con ello una actuación más uniforme por parte de los respectivos grupos políticos.

Un aspecto importante del artículo 4 de la Ley 974, es que en los Estatutos de los partidos políticos, entre otros aspectos, se deberá determinar lo atinente a su régimen disciplinario interno, pudiéndose establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices de forma gradual y que podrán abarcar hasta la expulsión.

Pero el aspecto que más nos interesa es el que se contiene en el séptimo párrafo del referido artículo 4 de la Ley, que por su importancia nos permitimos transcribir:

“El retiro voluntario de un miembro de Corporación Pública del partido o movimiento político o ciudadano en cuyo nombre se eligió, implica el incumplimiento del deber de cumplir bancada, y como tal podrá sancionarse como una violación al Régimen de Bancada en los términos de la Constitución y la ley”.

De acuerdo con la disposición anterior, resulta sancionable el simple hecho de que algún elemento de una Bancada abandone la misma, pues incumple con la obligación de formar parte de ella y por el Partido por el que resultó electo, *lo que de ninguna manera permite que se configuren actos de transfuguismo*. Además, se abre la posibilidad de que sea en los propios Estatutos de los partidos políticos en donde se determinen los tipos de sanciones aplicables, para que sea la Mesa Directiva de la correspondiente Corporación Pública la que le dé cumplimiento, siempre que se trate de la limitación a los derechos congresuales, de conformidad con el tercer párrafo del mismo artículo 4.

BRASIL. En la nación del Amazonas, derivado de una resolución adoptada por el Supremo Tribunal Federal, el Tribunal Superior Electoral

mediante resolución número 22,610¹²⁷ del 25 de octubre de 2007, fijó las reglas para la procedencia de la pérdida del cargo electivo, cuando algún legislador abandone el partido político por el cual resultó electo.

En nuestra opinión los dos aspectos más relevantes de la resolución 22,610 son, por una parte, que el partido político interesado, es decir, aquél que se ve afectado con el abandono del integrante de su respectiva fracción parlamentaria, puede recurrir ante la justicia electoral a efecto de que se determine la pérdida del cargo, ya que el mismo corresponde a la organización política.

El abandono del partido político solamente puede realizarse cuando hay de por medio causa justificada. Conforme al artículo 1º de la resolución mencionada, se considera que existe causa justificada cuando hay fusión o incorporación del partido político; cuando se crea un nuevo partido político; cuando hay un cambio sustancial o desvío reiterado al programa del partido, y cuando hay una discriminación personal. En estos casos, el abandono del partido político queda justificado.

El segundo aspecto relevante que contiene la resolución 22, 610, es la que contiene el artículo 10, pues una vez desahogado el proceso ante el Tribunal Electoral, éste estará en posibilidad de determinar la pérdida del cargo, comunicando la decisión al presidente del órgano legislativo correspondiente llamando, en su caso, al suplente.¹²⁸

Como consecuencia de la resolución anterior, el 8 de marzo de 2006 se formalizó la quincuagésima segunda enmienda a la Constitución brasileña en donde se reformó un párrafo del artículo 17, para quedar en los siguientes términos:

¹²⁷ http://www.tre-mg.jus.br/portal/website/legislacao/resolucao_tse/res_tse_22610.pdf.

¹²⁸ *Idem.*

Se garantiza a los partidos políticos su autonomía para determinar su estructura interna, organización y funcionamiento para adoptar los criterios de selección y el régimen de sus coaliciones electorales, sin obligación de vinculación de candidaturas en los ámbitos nacional, estatal, distrital o municipal, *debiendo en sus estatutos establecer normas de disciplina y fidelidad partidaria.*¹²⁹

De conformidad con lo anterior, el régimen jurídico en Brasil establece claramente como sanción a todo aquél legislador que abandona su partido político, el de la pérdida del cargo decretada por el Tribunal Electoral.

REPÚBLICA DOMINICANA. En el caso de la República Dominicana, si bien aún no existe una legislación vigente contra la práctica del transfuguismo, el Partido Revolucionario Dominicano por voz de su presidente Ramón Albuquerque, ha mencionado el pasado agosto de 2008 su interés en impulsar una “Ley de Transparencia Plena”, en donde se otorgarían los cargos electivos a los partidos y no a las personas, buscando el fortalecimiento de los compromisos entre la población y las entidades políticas.¹³⁰

Por otro lado y viendo el aspecto contrario a los contemplados en los regímenes jurídicos de estos países, tenemos un grupo de naciones europeas que no establecen sanciones a la práctica del transfuguismo, existiendo así permisibilidad de dicha actuación, derivada del propio marco jurídico normativo.

ALEMANIA. El artículo 38.1 de la Constitución alemana de 1949, dispone lo siguiente:

Los diputados del Bundestag Alemán serán elegidos por sufragio universal, directo, libre, igual y secreto. Son los representantes del pueblo en su conjunto, no ligados a mandatos ni instrucciones, y sujetos únicamente a su conciencia.¹³¹

Conforme al régimen constitucional alemán, los integrantes del Bundestag pueden cambiar de grupo parlamentario sin que haya como

¹²⁹ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.. (Énfasis en cursiva añadido).

¹³⁰ <http://www.listindiario.com.do/app/article.aspx?id=71015>.

¹³¹ <http://constitucion.rediris.es/legis/legextr/ConstitucionAlemana.html>.

consecuencia alguna sanción, puesto que los diputados no están sujetos a ningún mandato o cuaderno de instrucciones.

Asimismo, el artículo 52.9 del Reglamento del Bundestag señala que los grupos parlamentarios designan a sus miembros en las Comisiones, mientras que el presidente del propio Bundestag designa a los diputados independientes miembros consultivos de las Comisiones¹³², con lo cual queda de manifiesto que existe la posibilidad de que existan diputados no adscritos a ningún grupo parlamentario dentro del órgano de representación popular.

ITALIA. En el artículo 67 de la Constitución italiana de 1947, se establece:

Todo miembro del Parlamento representa a la Nación y ejerce sus funciones sin estar ligado a mandato alguno.¹³³

Al igual que en el caso alemán, en Italia los integrantes del parlamento no están sujetos a mandato alguno, porque lo que puede considerarse válida la ejecución del cambios de grupo parlamentario.

De igual forma, en el artículo 14 de los reglamentos de la Cámara y el Senado italiano, la incorporación de los parlamentarios es obligatoria, no obstante que los diputados y senadores están en libertad de hacerlo libremente sin necesidad de integrarse al grupo parlamentario del partido político por el cual resultaron electos, pudiéndose incorporar a cualquier grupo de su preferencia, o bien, quedar adscrito al grupo mixto. De esta manera, la *movilitá parlamentare* puede realizare en cualquier momento y a cualquier otro grupo.¹³⁴

FRANCIA. La Constitución vigente en la nación gala es la del año 1958, en cuyo artículo 27 expresamente dispone la prohibición del mandato

¹³² Cfr. Santaolalla López, Fernando, *El transfuguismo en algunos países europeos*, en Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, Publicación de las Cortes Valencianas, número 19, año 2007, p. 398.

¹³³ http://www.der.uva.es/constitucional/verdugo/constitucion_italiana_1947.htm.

¹³⁴ Santaolalla López, *opus cit.*, *supra*, cita número 131, p. 411.

imperativo, teniendo los diputados plena libertad de voto en el ejercicio de su función:

Será nulo todo mandato imperativo. El derecho de voto de los miembros del Parlamento será personal. La ley orgánica podrá autorizar excepcionalmente la delegación de voto. En tal caso nadie podrá recibir la delegación de más de un mandato.¹³⁵

En consonancia con la disposición constitucional anterior, es posible el cambio de grupo parlamentario por parte de los diputados, lo cual se encuentra previsto en el propio Reglamento de la Asamblea Nacional.¹³⁶

En efecto, en el artículo 21 del ordenamiento parlamentario francés se señala que las modificaciones a la composición de un grupo serán notificadas al presidente de la Asamblea, ya sea por virtud de los miembros interesados si es una renuncia, por la firma del presidente del grupo si se trata de una expulsión o con las firmas del diputado y del presidente del grupo en caso de una adhesión o una adscripción.¹³⁷

ESPAÑA. En la Carta Magna ibérica de 1978, igualmente se establece la independencia de los diputados y senadores, al prohibirse el mandato imperativo. El artículo 67.2 manifiesta:

Los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo.¹³⁸

Ahora bien, de conformidad con los artículos 24 y 25 del Reglamento del Congreso de los Diputados¹³⁹, los parlamentarios que resulten electos pueden o no constituir grupo o asociarse a alguno de los ya conformados.

¹³⁵http://www.elysee.fr/elysee/espagnol/las_instituciones/los_textos_fundadores/la_constitucion_de_1958/la_constitucion_de_1958.21659.html.

¹³⁶ <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement.asp>.

¹³⁷ *Idem.*

¹³⁸ http://www.la-moncloa.es/NR/rdonlyres/79FF2885-8DFA-4348-8450-04610A9267F0/0/constitucion_ES.pdf.

¹³⁹ <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Informacion/Normas/Reglamento/Tit2>.

El Reglamento contempla la posibilidad de que haya diputados que no se hayan integrado a ninguno de los grupos parlamentarios de los partidos conformados en el Congreso, quedando entonces incorporados al denominado Grupo Mixto, en donde pueden confluír miembros de muy diversos orígenes.

Es en el artículo 27 del propio ordenamiento del Congreso de los Diputados, donde se contempla en forma nítida la posibilidad del cambio del grupo parlamentario. En efecto, tal disposición manifiesta:

1. El cambio de un Grupo Parlamentario a otro, con excepción del Mixto, sólo podrá operarse dentro de los cinco primeros días de cada período de sesiones, siendo en todo caso aplicable lo dispuesto en el artículo anterior.

2. Cuando los componentes de un Grupo Parlamentario, distinto del Mixto, se reduzcan durante el transcurso de la legislatura a un número inferior a la mitad del mínimo exigido para su constitución, el Grupo quedará disuelto y sus miembros pasarán automáticamente a formar parte de aquél.¹⁴⁰

De conformidad con las anteriores disposiciones, la mayor limitación que existe para el cambio de grupo parlamentario, es que el mismo se realice al inicio de cada período de sesiones del Congreso, esto es, durante dos veces al año: de septiembre a diciembre y de febrero a junio.

PROPUESTA DE REFORMA

Regresando al Derecho mexicano, en el artículo 62 de la Carta Fundamental ya se contempla la sanción de la pérdida del carácter de diputado o senador, cuando alguno de estos legisladores desempeñen alguna otra función o cargo en la Federación o en los estados por la cual perciban sueldo, sin la autorización previa de la Cámara a la que pertenezcan, por lo que la posibilidad de sancionar con la pérdida del cargo, es viable.

De conformidad con lo anterior, con el objeto primordial de inhibir o desalentar el ejercicio del transfuguismo dentro del Congreso de la Unión puesto que consideramos que ello es una forma de distorsionar la voluntad

¹⁴⁰ *Idem.*

ciudadana vertida en las urnas, proponemos adicionar un segundo párrafo al artículo 62 de la Constitución, en los siguientes términos, en el entendido de que los congresistas continuarían bajo el estatuto de independencia de voto, inviolabilidad e inmunidad parlamentaria:

Los diputados y senadores electos por el principio de representación proporcional que abandonen el grupo parlamentario del partido político por el cual accedieron al cargo de legisladores, perderán automáticamente el mismo, llamándose inmediatamente al suplente, o en su defecto, a la persona que encabece la fórmula de candidatos que conforme al orden de la lista de la respectiva circunscripción, no haya alcanzado a ingresar a la Cámara respectiva.

B. PROPUESTA PARA EL CASO DE LEGISLADORES ELEGIDOS POR MAYORÍA RELATIVA.

Señala el adagio aristotélico de justicia y equidad que debe “tratarse igual a los iguales y desigual a los desiguales”.

Todos los diputados, independientemente de que hayan accedido a la representación ya sea por la vía de representación proporcional o de la mayoría relativa tienen, jurídicamente, la misma condición de representantes de la nación, las mismas facultades, las mismas garantías y se encuentran regidos por el mismo estatuto. En ello no hay diferencia alguna. Igual circunstancia puede decirse de los senadores, incluidos los de primera minoría.

Sin embargo, el camino por el que llegaron no fue el mismo, la vía transitada fue distinta, las diferencias son palpables entre los que hicieron campaña y los que simplemente fueron incluidos en una lista; los que visitaron los hogares de los electores para convencerlos de su voto, o los que sólo esperaron el resultado de la votación obtenida por el partido; los que visitaron los rincones de su distrito o estado, o los que únicamente se refugiaron en una oficina partidista.

No es que no se reconozca el desempeño de los legisladores elegidos vía representación proporcional, pues bastante mérito tienen en ser los elegidos del partido para representar la corriente ideológica del mismo ante el Congreso, por su distinguida militancia partidista la cual, incluso, puede tener como antecedente el haber estado en las arduas batallas y en las trincheras que significan las campañas electorales; pero a final de cuentas, ellos no están recibiendo votos como candidatos en lo personal, sino que se benefician de los logros del partido y por haber estado incluidos en una lista.

Los candidatos de mayoría relativa obtienen el voto directo de los ciudadanos. Es verdad que puede llegar a influir el partido político al cual pertenecen en el resultado electoral, pero partimos de la base de que es igualmente factible que los electores sufraguen a favor de la persona de un candidato. Por esta razón es que no puede proponerse que los legisladores que compitieron por la vía de mayoría relativa, pierdan el cargo al momento de abandonar el grupo parlamentario del partido político que los haya postulado.

Ahora bien, no obstante que partamos de la presunción de que es el candidato por mayoría quien logra el triunfo electoral y no su partido político, ese candidato, al momento de ingresar como militante a la organización o bien, al aceptar ser postulado por el partido, igualmente está aceptando como propios los principios y la corriente ideológica proclamada por la organización, para llevarla al Congreso como expresión del pensamiento del partido político. A final de cuentas, en un sistema en donde solamente los partidos políticos tienen la facultad de postular candidatos, resulta de elemental congruencia que los candidatos primero y los legisladores después, efectivamente ejecuten en su desempeño la propuesta política del partido.

Ante tales circunstancias, consideramos que en el caso de la aparición de un tráfuga o un desertor de su original grupo parlamentario, deberán asumirse sanciones específicas.

Si se trata de un diputado o senador que siendo elegido por el principio de mayoría relativa se separa de su grupo parlamentario, proponemos se agregue un párrafo más al artículo 62 de la Carta Fundamental, para quedar en los siguientes términos:

Los diputados y senadores electos por el principio de mayoría relativa que abandonen el grupo parlamentario del partido político por el cual accedieron al cargo de legisladores, no podrán integrarse a un grupo distinto sino una vez transcurrido, al menos, un período íntegro de sesiones ordinarias del Congreso, en los términos que disponga la ley.

En consonancia con la propuesta de reforma constitucional sugerida, igualmente deberá agregarse un párrafo adicional a los artículos 27 y 75 de la Ley Orgánica del Congreso, para que se establezca que los diputados y senadores elegidos por el principio de mayoría relativa que decidan dejar el grupo parlamentario del que formaban parte, ya sea para quedar como diputados o senadores sin partido o bien para integrarse a algún otro grupo parlamentario, deberán rendir cuentas de su actuación y de su decisión de cambio, tanto a su electorado como a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados o del Senado, según corresponda, a efecto de explicar las motivaciones de su decisión.

Nos parece de especial relevancia y de elemental responsabilidad política, que los legisladores en general rindan cuentas de su gestión, pero más aún tratándose de aquéllos que siendo elegidos por el voto directo de los ciudadanos decidan abandonar su grupo parlamentario para quedar sin partido, o peor aún, para mudarse a un grupo parlamentario distinto, vulnerado de esta manera la representación ideológica que asumió al postular una propuesta y una plataforma política electoral.

“En el caso de México el transfuguismo ha tenido toda clase de promociones y ‘traslados’ sin una explicación a la sociedad, ya que los políticos, de una suerte u otra, son pagados por la sociedad y su cambio de partido no debería ser un acuerdo cupular (casi

siempre en nombre de la astucia), sino un acto o decisión que implique explícitamente las causas que han generado el cambio.”¹⁴¹

Debemos tomar en cuenta que cuando un legislador abandona un grupo parlamentario, no sólo está dejando de pertenecer a una fracción organizada dentro del Congreso compuesta por determinadas personas postuladas por el mismo partido político, sino que ese abandono implica, igualmente, la desvinculación con el programa ideológico, político y doctrinario propuesto por ese partido que lo postuló como candidato, lo que genera un cambio en el discurso y actuación que tal diputado o senador mantendrá en el ejercicio de su función parlamentaria.

Tal situación la encontramos en los propios Reglamentos Internos de los Grupos Parlamentarios de los Partidos Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados¹⁴², en donde, de manera muy similar, expresan lo siguiente:

“**Artículo 2.** El Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional se integra por:

1. Las diputadas y los diputados afiliados al Partido, y
2. Las diputadas y los diputados que soliciten ingresar como integrantes al Grupo Parlamentario, y que con motivo de dicha solicitud, se emita acuerdo favorable por parte del Pleno, en este caso deberá mediar formalmente un compromiso político previo, *congruente con los Documentos Básicos del Partido Revolucionario Institucional, el presente Reglamento y la agenda legislativa del Grupo Parlamentario.*” (Énfasis en cursiva añadido).

“**Artículo 2.** El grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática se integra por:

1. Las diputadas y los diputados afiliados al Partido.
2. Las diputadas y los diputados electos como candidatos externos del Partido, y
3. Las diputadas y los diputados que, a solicitud propia y por acuerdo del pleno del grupo, ingresen a éste.

¹⁴¹ Alponete, Juan María, *Transfuguismo partidista*. Artículo publicado en el periódico El Universal el 4 de agosto de 2003. <http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/editoriales.html?var=18949>.

¹⁴² Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del 6 de septiembre de 2006. <http://gaceta.diputados.gob.mx/>.

En los dos últimos casos, deberá mediar el previo compromiso político, *congruente con los principios, el Estatuto del Partido, el presente reglamento y la agenda legislativa del grupo.*” (Énfasis en cursiva añadido).

Ese cambio traiciona el respaldo otorgado al programa o propuesta planteada por el partido político por el cual se fue candidato; por ello nos parece importante la explicación razonada de las causas que tuvo el legislador para abandonar o cambiar de grupo parlamentario.

Asimismo, durante el tiempo que deba transcurrir antes de poderse integrar a una nueva fracción, los legisladores tránsfugas deberán ser considerados como diputados o senadores sin partido, de acuerdo con los artículos 30 y 78 de la propia Ley Orgánica del Congreso, pero concomitantemente dejando de pertenecer a las comisiones de las cuales formaban parte.

CONCLUSIONES

1. La incursión de los partidos políticos dentro del ámbito y regulación jurídica, ha tenido diversas etapas que van desde el completo y absoluto rechazo, pasando por la tolerancia y culminando con el paulatino reconocimiento y regulación legal. Como punto culminante de la reglamentación de los partidos políticos, después de la segunda guerra mundial se propagó la constitucionalización de los partidos en países como Alemania, Italia y Francia.

2. La constitucionalización de los partidos políticos en México, tenía como marco la garantía constitucional de asociación consagrada en el artículo 9 de la Ley Fundamental de Querétaro en 1917. No obstante ello, consideramos que resulta relevante comentar que al promulgarse la Ley del 19 de diciembre de 1911 por parte del presidente Francisco I. Madero en donde se dio por primera vez una regulación jurídica a la constitución de partidos políticos, como lo era el hecho de que se requiriera un mínimo de cien ciudadanos para poder formar una organización de esta naturaleza, pensamos que el fundamento constitucional de esa disposición lo era, a su vez, igualmente el artículo 9 de la Constitución de 1857, la cual se encontraba aún vigente al momento de la promulgación de la ley maderista.

3. En México, la primera vez que se mencionó a los partidos políticos dentro de un texto constitucional, fue a través de la reforma efectuada en el año de 1963 cuando nacieron los denominados diputados de partido. Posteriormente con la reforma política de 1977, se pronunció con mayor acento esa constitucionalización partidista en donde se regularon diversos aspectos de su naturaleza como entidades de interés público.

4. En ese mismo año de 1977 con la reforma política, se dio lo que consideramos como la constitucionalización de los grupos parlamentarios. Si bien es cierto que en la iniciativa de reformas constitucionales enviada por el presidente López Portillo a la Cámara de Diputados no se contemplaba la

inclusión de formas y procedimientos para la nueva organización parlamentaria en la Cámara, siendo ello derivado de la opinión de las Comisiones que dictaminaron la iniciativa presidencial, de ninguna manera podemos separar la iniciativa y el dictamen de la misma, sino debemos considerarlos de manera armónica, pues el análisis de ellos nos permite considerar que la apertura política que significaba la llegada de un número mayor de diputados por medio del principio de representación proporcional, representando a las corrientes políticas minoritarias prevaletentes en el país, hacía necesario el establecimiento de nuevas formas de organización con el objetivo principal de que tales corrientes que se hicieran presentes en la Cámara, pudiendo verdaderamente ser la expresión de los partidos políticos. Para la mejor expresión de las ideas de los partidos políticos, los grupos parlamentarios adquieren un papel primordial en esa función, pues son ellos justamente los encargados y facultados, por medio de sus legisladores integrantes, de llevar la voz y las propuestas al órgano legislativo. En este sentido, consideramos que la naturaleza de los grupos parlamentarios en el sistema legal mexicano es, fundamentalmente, la de ser la expresión ideológica de los partidos en el Congreso de la Unión.

5. A nuestro juicio, los grupos parlamentarios cuentan con la naturaleza jurídica de ser órganos colegiados al interior de las Cámaras, que ejercen funciones de deliberación y representación ideológica-política. No son órganos de los partidos, porque éstos no pueden obligar a los grupos ni a los legisladores miembros, a acatar, de forma obligatoria y por medio de alguna acción legal, la voluntad del partido. En realidad, la razón fundamental que en el año de 1977 se adujo para constitucionalizar a los grupos parlamentarios, es porque a través de ellos se expresan las distintas corrientes ideológicas postuladas por cada uno de los partidos políticos existentes dentro de la diversidad nacional.

6. Pensamos que, básicamente, son dos las condiciones en México que hacen posible el fenómeno del transfuguismo, no sólo en el simple cambio de partido político que pueda tener un militante, sino igualmente en el ámbito

legislativo, donde un diputado o senador puede mudar de grupo parlamentario: a) la existencia de dos o más partidos políticos con verdaderas posibilidades de éxito electoral, en donde cualquier partido esté en posibilidad real de ganar y perder una elección, y b) la propia legislación del Congreso de la Unión, la cual hasta llega a contemplar la posibilidad del cambio de grupo parlamentario de los legisladores. A ello hay que añadir la reciente resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al estudiar el artículo 13 del Código Electoral de Coahuila, en donde, en nuestra opinión, indebidamente declaró inconstitucional la prohibición del cambio de grupo parlamentario de los diputados por considerarla violatoria de la garantía de asociación, tutelada por el artículo 9 de la Carta Magna.

7. El transfuguismo es una práctica negativa, una actividad condenable. Quien cambia por mero oportunismo se convierte en un mercenario de la política, se vende al mejor postor, es capaz de traicionar ideales con tal de lograr un éxito personal. Es válido cambiar de ideología o principios políticos, derivado de la preparación, el razonamiento, la madurez y la conciencia adquirida; pero mudar de grupo o partido por el mero beneficio personal, es un hecho que en nada dignifica a quien lo comete ni a la política.

8. El vínculo del legislador con el partido político podemos considerarlo en dos sentidos: el jurídico y el político. Por lo que se refiere al primero, los partidos solamente contribuyen a la integración de la representación nacional al momento de postular candidatos, pero los legisladores no son mandatarios de los partidos ni estos mandantes de aquéllos. La relación jurídica se perfecciona al momento en que los grupos parlamentarios son la expresión ideológica de los partidos en la Cámara, para que los postulados y propuestas políticas de los partidos, tengan eco y se hagan valer antes los órganos parlamentarios del Estado. Sin embargo, por lo que se refiere al vínculo *político*, el partido puede llegar a ser el elemento determinante de la línea política y decisoria de los grupos parlamentarios.

9. Consideramos que es importante mirar hacia el marco jurídico que rige la función de los grupos parlamentarios por el papel relevante que ya ejercen dentro del Congreso de la Unión como Poder Legislativo, por la pluralidad política existente en el país. Si bien hasta hace pocos años no se miraba con atención e interés la norma jurídica reguladora del Congreso en general y de cada una de sus Cámaras en particular, por la docilidad y poca relevancia que en los hechos políticos tenía el Legislativo, razón por la cual no surgieron numerosos trabajos que analicen a las fracciones parlamentarias, consideramos que hoy en día hay muchos mejores elementos que hagan atractivos los estudios sobre este tópico, situación que seguramente se realizará.

10. La práctica del transfuguismo como el cambio de partido político por el mero interés personal o de grupo, es aún más nociva cuando se practica por los propios legisladores en el ejercicio de sus funciones, puesto que como candidatos postularon determinadas propuestas políticas que, al cambiarse de grupo parlamentario, queda reducidas al olvido, poniéndose en acción otros postulados por los cuales no se obtuvo el voto ciudadano. Por ello y mientras continúe vigente la elección de algunos integrantes del Congreso de la Unión mediante el principio de representación proporcional, proponemos se adicione un párrafo al artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de que los diputados y senadores electos bajo dicho principio y que abandonen el grupo parlamentario del partido político por el cual accedieron al cargo, lo pierdan de manera automática.

11. En el caso de diputados y senadores electos por el principio de mayoría relativa y que incurran en el ejercicio del transfuguismo, al tratarse de legisladores electos directamente por los ciudadanos, no consideramos factible la pérdida del cargo representativo que ostentan como en el caso de los de representación proporcional. Por ello, proponemos dificultar el traslado de grupo parlamentario, estableciendo constitucionalmente que para que el cambio de grupo pueda realizarse, deberá transcurrir, al menos, un período completo de sesiones ordinarias del Congreso debiendo, además, establecerse

en la Ley Orgánica del Congreso General la obligación de rendir cuentas de su actuación y de las causas o motivaciones del cambio de grupo parlamentario tanto a sus electores como a la Mesa Directiva, ya sea de la Cámara de Diputados o del Senado, quedando en dicho período como legislador sin partido, sin la posibilidad de integrar cualquier comisión de la Cámara a la que pertenezca, pero en el ejercicio de la función legislativa bajo el estatuto de inviolabilidad e inmunidad parlamentaria, lo que significa, entre otras cosas, plena libertad del ejercicio de voto en Pleno, sin la posibilidad de algún tipo de reconvención.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, décima edición, México, 1991.

Alponte, Juan María, *Transfuguismo partidista*. Artículo publicado en el periódico El Universal el 4 de agosto de 2003. <http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/editoriales.html?var=18949>.

Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, Editorial Oxford University Press, segunda edición, México, 2002.

Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Electoral. Instrumento Normativo de la Democracia*, Editorial Porrúa, primera edición, México, 1980.

_____, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, cuarta reimpresión, México, 2000.

Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Derecho Constitucional*, Editorial Tecnos, tercera edición, Madrid, 1987.

Bufalá Ferrer-Vidal, Pablo de, *Derecho Parlamentario*, Oxford University Press, primera edición, México, 1999.

Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, octava edición, México, 1991.

Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, Editorial Porrúa, cuarta edición, México, 1994.

Cossío Díaz, José Ramón, *Los Órganos del Senado de la República*, Miguel Ángel Porrúa, primera edición, México, 2003.

Curzio, Leonardo, *El transfuguismo político*. Artículo publicado en el periódico El Universal el 26 de septiembre de 2005. <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/31197.html>.

Diez, Manuel María, *Derecho Administrativo*, Tomo I, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1963.

Esteban, Jorge de, *La Constitución y el Transfuguismo Político /1*, diario El País, 5 de agosto de 1982. http://www.elpais.es/solotexto/articulo.html?xref=19820805elpepinac_4&type=Text&ed=diario.

_____, *El Fenómeno Español del Transfuguismo Político y la Jurisprudencia Constitucional*, Revista de Estudios Políticos, Centro de Estudios Constitucionales, número 70, octubre-diciembre de 1990.

Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, Editorial Porrúa, primera edición, México, 2003.

Fix-Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, Editorial Porrúa, segunda edición, México, 2001.

Gamas Torruco, José, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, primera edición, México, 2001.

García Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, quincuagésima primera edición, México, 2000.

Garrido, Luis Javier, *El Partido de la Revolución Institucionalizada*, Siglo veintiuno editores, sexta edición, México.

Hamilton, Madison y Jay, *El Federalista*, Editorial Fondo de Cultura Económica, segunda edición en español, México, 2001.

López Sánchez, Sara Inés, *Las Prerrogativas Parlamentarias*, Revista de la Facultad de Derecho Universidad Complutense, España, Curso 1994-1995.

Moreno, Daniel, *Los Partidos Políticos del México Contemporáneo*, editorial Pax-México, décima edición, México 1985.

Pellicer de Brody, Olga y José Luis Reyna, *Historia de la Revolución Mexicana. Período 1952-1960*, El Colegio de México, primera edición, México, 1978.

Ramírez, Manuel, *Grupos Parlamentarios y Sistema de Partidos*, en Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, primera época, volumen I, número 3, septiembre-diciembre de 1991.

Recaséns Siches, Luis, *Tratado General de Filosofía del Derecho*, Editorial Porrúa, decimoquinta edición, México, 2001.

Reniu y Vilamala, Josep Maria, Transfuguisimo, *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, <http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/T/transfuguisimo.htm>.

Romero Silva, Gabriel, *Memorias del PAN (1957-1959)*, Tomo V, Editorial Epressa, primera edición, México, 1993.

Sáiz Arnáiz, Alejandro, *Los Grupos Parlamentarios*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1989.

Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Madrid, 1990.

Santaolalla, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa Universidad, segunda edición, Madrid, 1990.

Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, traducción de Roberto Reyes Mazzoni, Editorial Fondo de Cultura Económica, segunda reimpresión, México, 1996.

Seijas Villadangos, Esther, *Representación Democrática, Partidos Políticos y Tránsfugas*, revista Teoría y Realidad Constitucional, número 6, segundo semestre 2000.

Serra Rojas, Andrés, *Ciencia Política*, Editorial Porrúa, novena edición, México, 1988.

Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, Editorial Porrúa, vigésimo segunda edición, México, 1999.

Tosi, Silvano, *Derecho Parlamentario*, traducción Miguel Angel González Rodríguez, Miguel Angel Porrúa y Cámara de Diputados LVI Legislatura, primera edición en español, México, 1996.

VARIOS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, tercera edición, México, 1992.

Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, Corts Valencianes, número 9, 2000,

Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, Corts Valencianes, número 10, año 2001.

Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, Corts Valencianes, número 19, año 2007.

La Renovación Política y el Sistema Electoral, Editorial Porrúa, primera edición, México, 1987.

El Régimen Constitucional de los Partidos Políticos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, primera edición, México.

75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, primera edición, México, 1992

DIARIOS OFICIALES

Diario Oficial del 20 de diciembre de 1911.

Diario Oficial del 6 de febrero de 1917.

Diario Oficial del 2 de julio de 1918.

Diario Oficial del 6 de diciembre de 1977.

DIARIOS DE DEBATES

Diario de Debates de la Cámara de Diputados, 6 de octubre de 1977.

Diario de Debates de la Cámara de Diputados, 8 de octubre de 1977.

Diario de Debates de la Cámara de Diputados, 21 de octubre de 1977.

Diario de Debates de la Cámara de Diputados del 20 de diciembre de 2003.

PÁGINAS WEB

www.cddhcu.gob.mx/servddd/.

<http://www.inep.org/content/view/1759/99/>.

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, correspondiente al 20 de junio de 2003. <http://gaceta.diputados.gob.mx>.

<http://www.asesor.com.pe/teleley/bull539.htm>.

<http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/T/transfuguismo.htm>.

http://www.eluniversal.com.mx/nacion/vi_164365.html.

<http://www.scjn.gob.mx/NR/rdonlyres/8EB14949-281E-49A7-ACF7-30D60AE02359/0/PL20090525.pdf>.

http://www.congresocoahuila.gob.mx/index.cfm/mod.legislacion_archivo/dir.codigos/index.coah.

http://www.elabedul.net/Documentos/Leyes/2005/Ley_974.pdf.

<http://web.presidencia.gov.co/constitucion/index.swf>.

http://www.tre-mg.jus.br/portal/website/legislacao/resolucao_tse/res_tse_22610.pdf.

<http://www.listindiario.com.do/app/article.aspx?id=71015>.

<http://constitucion.rediris.es/legis/legextr/ConstitucionAlemana.html>.

http://www.der.uva.es/constitucional/verdugo/constitucion_italiana_1947.htm.

http://www.elysee.fr/elysee/espagnol/las_instituciones/los_textos_fundadores/la_constitucion_de_1958/la_constitucion_de_1958.21659.html.

<http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement.asp>.

http://www.la-moncloa.es/NR/rdonlyres/79FF2885-8DFA-4348-8450-04610A9267F0/0/constitucion_ES.pdf.

<http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Informacion/Normas/Reglamento/Tit2>.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, correspondiente al 6 de septiembre de 2006. <http://gaceta.diputados.gob.mx/>.

OTROS DOCUMENTOS

Estatutos del Partido de la Revolución Democrática.

DIARIOS

Excélsior del 16 de mayo de 2007.

El Universal del 18 de octubre de 2006.

Excélsior del 18 de octubre de 2006.

DICCIONARIOS

Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia, Editorial Espasa-Calpe, vigésima primera edición, Tomo II, Madrid, 1999.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	
CAPÍTULO PRIMERO.	
ANTECEDENTES	
CONSTITUCIONALES DE LOS	
GRUPOS PARLAMENTARIOS EN	
MÉXICO	
I. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN	
DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	1
A) LAS DIVERSAS ETAPAS EN LA	1
CONSTITUCIONALIZACIÓN	
B) LAS PRIMERAS	
CONSTITUCIONES QUE	
REGULARON A LOS PARTIDOS	
POLÍTICOS	4
C) VÍNCULOS ENTRE LOS	
PARTIDOS Y LOS PARLAMENTOS	6
D) LA CONSTITUCIONALIZACIÓN	
DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN	
EL ORDENAMIENTO JURÍDICO	
MEXICANO	7
1. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN	
COMO GARANTÍA DE	
ASOCICACIÓN	7
2. LOS PARTIDOS POLÍTICOS	
ENTRE 1917 Y 1929	14
3. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN	
DE LOS PARTIDOS EN 1963	17
3.1 ANTECEDENTES POLÍTICOS Y	
SOCIALES DE LA REFORMA DE	
1963	18
MOVIMIENTO MAGISTERIAL	19
MOVIMIENTO FERROCARRILERO	21
3.2 LA REFORMA	
CONSTITUCIONAL DE 1963	23
4. LA REFORMA POLÍTICA DE 1977	26
5. LA PLENA	
CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS	
PARTIDOS	29
II. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN	
DE LOS GRUPOS	
PARLAMENTARIOS EN MÉXICO	31

A) LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LA CONSTITUCIÓN	32
--	-------	-----------

**CAPÍTULO SEGUNDO.
NATURALEZA JURÍDICA DE LOS
GRUPOS PARLAMENTARIOS**

I. DISTINTAS TESIS ACERCA DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS	.....	40
A) TESIS ORGANICISTAS	.....	41
LA TEORÍA DEL ÓRGANO	.....	41
1. EL GRUPO PARLAMENTARIO COMO ÓRGANO DE LA CÁMARA	.....	43
2. EL GRUPO PARLAMENTARIO COMO ÓRGANO DEL PARTIDO POLÍTICO	.....	47
B) TESIS DEL GRUPO PARLAMENTARIO COMO ASOCIACIÓN PRIVADA CON FUNCIONES PÚBLICAS	.....	51
C) TESIS ECLÉCTICA QUE CONSIDERA A LOS GRUPOS COMO ÓRGANOS DE LA CÁMARA Y EMANACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	.....	53
II. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO	.....	54
A) ALGUNAS CONSIDERACIONES PREVIAS RESPECTO A LA NATURALEZA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS	.....	54

B) NUESTRA OPINIÓN SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS	59
1. EL GRUPO PARLAMENTARIO COMO ÓRGANO COLEGIADO	59
2. EL GRUPO PARLAMENTARIO COMO ÓRGANO INTERNO DE LAS CÁMARAS	61
3. EL GRUPO PARLAMENTARIO COMO ÓRGANO DELIBERANTE	68
4. EL GRUPO PARLAMENTARIO COMO ÓRGANO DE REPRESENTACIÓN IDEOLÓGICA-POLÍTICA	71
C) LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS NO SON ÓRGANOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	74
D) LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS NO SON ASOCIACIONES PRIVADAS CON FUNCIONES PÚBLICAS	82
E) LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LA CÁMARA DE SENADORES	84
1. SON ÓRGANOS COLEGIADOS	86
2. SON ÓRGANOS AL INTERIOR DEL SENADO	86
3. SON ÓRGANOS DELIBERANTES	87
4. ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN IDEOLÓGICA-POLÍTICA	88

**CAPÍTULO TERCERO. EL
TRANSFUGUISMO LEGISLATIVO**

I. ANTECEDENTES AL CASO MEXICANO	89
II. NOCIÓN DE TRANSFUGUISMO	92
III. CONDICIONES QUE HACEN POSIBLE EL FENÓMENO DEL TRANSFUGUISMO LEGISLATIVO	95
EL TRÁNSFUGA COMO OPORTUNISTA	103
IV. CASOS RECIENTES DE TRANSFUGUISMO LEGISLATIVO	105
V. EL LEGISLADOR Y SU VÍNCULO CON EL ELECTORADO Y EL PARTIDO POLÍTICO. EL PROBLEMA DE LOS PRINCIPIOS DE LA MAYORÍA RELATIVA Y LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	108
A. EL VÍNCULO CON EL PARTIDO POLÍTICO	109
B) EL VÍNCULO CON EL ELECTORADO	115
C) LA CUESTIÓN REFERENTE A LOS PRINCIPIOS ELECTORALES DE LA MAYORÍA RELATIVA Y LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	116

VI. PROPUESTAS PARA EL CASO DEL TRANSFUGUISTO LEGISLATIVO EN MÉXICO	122
A) PROPUESTA PARA EL CASO DE LEGISLADORES DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	124
CASOS EN EL DERECHO COMPARADO	133
PROPUESTA DE REFORMA	140
B) PROPUESTA PARA EL CASO DE LEGISLADORES ELEGIDOS POR MAYORÍA RELATIVA	141
CONCLUSIONES	146
BIBLIOGRAFÍA	151