

LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA Y LOS SERVICIOS DE INFORMACIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN EL NUEVO ORDEN POLÍTICO

*Juan Carlos Cervantes Gómez

En el actual escenario político del país, el papel de la investigación parlamentaria y los servicios de información del Congreso de la Unión serán fundamentales para el fortalecimiento del Poder Legislativo, ya que aportarán elementos que coadyuven en la acertada toma de decisiones y contribuirán a la solución de los problemas que se deriven del quehacer legislativo.

William Robinson,¹ menciona que “en el complejo mundo de hoy, la legislatura eficaz depende de la información y análisis que le permitan tomar decisiones bien fundadas”, de igual manera afirma que es importante crear un sistema eficaz de investigación y análisis para la legislatura, ya que en la práctica la eficacia de su trabajo es lo que atrae el apoyo de los

ciudadanos y da obligatoriedad a sus actos.²

En las últimas legislaturas, la necesidad de contar con órganos de información e investigación especializada de mayor calidad, ha sido evidente; por esta razón, con las reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 3 de septiembre de 1999, se crearon nuevos órganos de investigación y se ha incorporado la facultad de las Cámaras para establecer instituciones de investigación jurídica y legislativa.³ Con la mencionada reforma también se suprimen varios de los órganos de investigación ya existentes, algunos con más de 18 años en operación; por otra parte, se modifica la estructura de otros como

*Investigador del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

¹ Especialista Senior en políticas públicas del Servicio de Investigación del Congreso de los Estados Unidos.

² William Robinson. El papel de la información en una legislatura democrática. En Memoria del Primer Encuentro Ibero Americano de Bibliotecas Parlamentarias, México, Cámara de Diputados, 1994 Página 85.

³ Artículo 135. Las Cámaras podrán establecer instituciones de investigación jurídica y legislativa para la mejor información y realización de los trabajos.



LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA Y LOS SERVICIOS DE INFORMACIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN EL NUEVO ORDEN POLÍTICO

es la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas y la Biblioteca.

La información y la investigación son parte esencial del adecuado proceso legislativo, por lo que atender tan importantes requerimientos, demanda una fuerte y bien organizada estructura. Es por ello que con el fin de precisar el estado de los principales servicios de información e investigación con que actualmente cuenta el Congreso, a continuación se realiza un breve análisis de los órganos que los prestan, así como de sus antecedentes y evolución.

LA BIBLIOTECA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

Durante las primeras décadas del siglo XX, la necesidad de contar con información técnica para realizar los trabajos legislativos comienza a tener una incipiente importancia. En esa época el Congreso sólo contaba con algunas colecciones de libros dispersas en varias oficinas de las Cámaras de Diputados y Senadores.⁴ Es hasta el año

de 1936, cuando se inaugura la Biblioteca del Congreso de la Unión y con ello se crea el primer centro de información para el Congreso Mexicano⁵. En esta biblioteca se agruparon las distintas colecciones bibliográficas que existían tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados. Sin embargo, no era un servicio exclusivo para legisladores, ya que también prestaba servicios al público en general como lo sigue haciendo hasta hoy.

En 1991, con la intención de dotar de información ágil y confiable a los diputados, se crea el Sistema Integral de Información y Documentación a propuesta del Diputado Francisco Paoli Bolio.⁶ En este Sistema se fusionó la Biblioteca Legislativa y el Sistema de Información Legislativa (SIL) con el fin de unificar esfuerzos y evitar la duplicidad de labores. El SIL cumplía con la función de formar bancos de datos automatizados sobre

128

⁴Iniciativa para instalar y reorganizar la Biblioteca del H. Congreso de la Unión. Diario de los Debates del 12 de noviembre de 1935. Página 37.

⁵Historia de la Biblioteca del Congreso en página Web de la Biblioteca de la Cámara de Diputados. <http://www.cddhcu.gob.mx/bibcongr/hist/>

⁶Propuesta con Punto de Acuerdo para crear el Sistema Integral de Información y Documentación. Diario de los Debates del 20 de diciembre de 1991.

procesos legislativos.⁷ Tres años después, el 15 de junio de 1994 comienza a funcionar la nueva Biblioteca del Palacio Legislativo de San Lázaro,⁸ quedando a cargo de la Cámara de Diputados, posteriormente en 1998 se crea el Servicio de Investigación y Análisis de la Biblioteca con el fin de realizar investigaciones exclusivas para los diputados. Con la creación de este servicio, la biblioteca deja de ser sólo un órgano concentrador para convertirse también en productor de información.

Actualmente, en virtud de lo dispuesto por la citada reforma a la Ley Orgánica del Congreso General, se creó el Sistema de Bibliotecas del Congre-

so, encabezado por una Comisión Bicameral,⁹ la cual se integra por tres diputados y tres senadores. En lo que respecta al Senado, su biblioteca depende de la Comisión de Biblioteca y Asuntos Editoriales,¹⁰ y en la Cámara de Diputados, las Bibliotecas se encuentran adscritas a la Secretaría de Servicios Parlamentarios.¹¹

EL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Cuarenta y cinco años después de la fundación de la Biblioteca del Congreso, a propuesta del Diputado Luis Medina Peña,¹² durante la LI Legislatura se crea otro importante órgano de apoyo al trabajo de los diputados, el Instituto de Investigaciones Legislati-

⁷El primer antecedente de un centro de información automatizada lo encontramos en la L Legislatura, en la cual se crea el Centro de Documentación de la Mayoría Parlamentaria de la Cámara de Diputados (CEDIMAP) mediante un acuerdo del 2 de septiembre de 1976. Este era un órgano de consulta en materia de documentación y de apoyo informático. Su Director General fue el Diputado Gustavo Salinas Iñiguez y sus instalaciones se encontraban en la calle de la Fragua. Posteriormente se creó el SIL en la LI Legislatura, con el nombre de CADI, sin embargo sufrió varias reestructuraciones por lo que su denominación también cambió, se le llamo INFOCADI, y posteriormente el 4 de mayo de 1987 se le denominó SILE.

⁸Diario de los debates del 14 de junio de 1994. Página 864.

⁹Artículo 134 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Título quinto, de la difusión e información de las actividades del Congreso.

¹⁰Artículo 90 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que establece las comisiones ordinarias del Senado.

¹¹Artículo 49, f) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

¹²La propuesta con Punto de Acuerdo para crear el Instituto de Investigaciones Legislativas fue presentada, votada y aprobada en la misma sesión. Diario de los Debates del 26 de diciembre de 1981.



LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA Y LOS SERVICIOS DE INFORMACIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN EL NUEVO ORDEN POLÍTICO

vas, el cual comenzó sus labores en diciembre de 1981.

En virtud del Acuerdo de Creación, el nombramiento del Director General del Instituto, correspondía al Pleno, a propuesta de la Gran Comisión y escuchando a los Grupos Parlamentarios.

Conforme a lo dispuesto por el mencionado Acuerdo, el 30 de diciembre de ese mismo año, el Pleno designó a propuesta de la Gran Comisión, una Comisión Redactora presidida por el Diputado Medina Peña,¹³ para elaborar el Reglamento Interior del Instituto con el propósito de establecer su organización y funcionamiento. El 6 de mayo de 1982, la Comisión Redactora hizo entrega del Reglamento al Presidente de la Gran Comisión, y este a su vez, designó como Director provisional del Instituto, al presidente de la misma Comisión Redactora y se procedió a designar como integrantes de la Comisión de Gobierno del

Instituto al resto de los legisladores redactores.¹⁴

En la LII Legislatura, el Presidente de la Gran Comisión, el Diputado Humberto Lugo Gil propuso a Rafael Minor Franco como Director del Instituto, el cual posteriormente fue designado por el Pleno. En la LIII Legislatura, el Diputado Diego Valadés Ríos, ocupó el cargo de Director a partir del 3 de octubre de 1985,¹⁵ con lo que se convirtió en el primer Diputado designado por el Pleno para fungir como Director del Instituto.

En la LVI Legislatura, con motivo de la reforma a la Ley Orgánica del Congreso de julio de 1994¹⁶ se crea el Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas como Órgano de Gobierno del Instituto, nombrándose al Diputado Jorge Moreno Collado como su primer Presidente. En esta Legislatura se llevó a cabo la Enciclopedia Parla-

¹³La Comisión redactora estuvo conformada por el Diputado Medina Peña como presidente, e Integrada por los Diputados Miguel Ángel Camposeco, Eugenio Ortiz Walls, José I. Pichardo Pagaza y Fernando Peraza Medina. Diario de los Debates del 30 de diciembre de 1981

¹⁴Diario de los Debates del 6 de mayo de 1982.

¹⁵Diario de los Debates de 3 de octubre de 1985.

¹⁶Diario Oficial de la Federación del miércoles 20 de julio de 1994 artículo 57 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

mentaria, que ha sido una de las más importantes publicaciones realizadas por la Cámara de Diputados.

En la LVII Legislatura, el Comité del Instituto fue presidido por el Diputado Bernardo Bátiz Vázquez, quien sería su último presidente, pues en esta Legislatura fue sustituido formalmente por el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CE-DIP)¹⁷, en virtud de la reforma a la Ley Orgánica, que también dio lugar a la creación del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, y dispuso que la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas, creada por un Acuerdo Parlamentario de abril de 1998¹⁸, pasara a constituir el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.

La función del Instituto consistía en auspiciar y patrocinar estudios históricos, jurídicos y de análisis insti-

tucionales sobre la vida parlamentaria en general y la nacional en particular.

Una de las formas de difundir los estudios, que auspiciaba el Instituto fue la revista Quórum, que se comenzó a editar en abril de 1992, bajo la dirección del Diputado Agustín Basave Benítez. En esta época el Director del Instituto era el Diputado Abraham Talavera.

La revista nació con los siguientes propósitos:

- Ensanchar los canales de comunicación entre los diputados que integraban la LV Legislatura;
- Facilitar el intercambio con otros parlamentos del mundo,
- Ampliar los mecanismos de comunicación entre el Poder Legislativo y la sociedad civil;
- Ser un espacio de relación y trabajo compartido entre las instituciones de Educación Superior y las Comisiones de Trabajo de la Legislatura y
- Abordar los temas del debate parlamentario, así como los que defi-

¹⁷El numeral IV el artículo tercero transitorio de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dispuso que los asuntos pendientes del Instituto pasaran al Centro de Estudio de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

¹⁸Acuerdo firmado el 2 de abril y publicado el 15 del mismo mes en Diario Oficial de la Federación.



niera la opinión pública y el interés nacional.¹⁹

El Diputado Talavera afirmaba que la revista sería una manera de llevar los debates de la tribuna a un público más amplio²⁰. Quórum se convirtió en uno de los medios más importantes de difusión del quehacer parlamentario y de las opiniones de los Legisladores que conformaban los distintos grupos parlamentarios. Se editaron 73 números de la revista durante tres Legislaturas, y se dejó de imprimir al finalizar la LVII Legislatura.

Dada la importancia de la revista Quórum, el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias se ha dado a la tarea de continuar con su publicación; sin embargo, se ha modificado su estructura con el fin de adaptarla a las necesidades actuales del Congreso.

LA COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

En la LVII Legislatura fue creada la Comisión Especial de Estudios Legislativos a propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, mediante un acuerdo del Pleno de la Cámara²¹. La Comisión estuvo integrada por el Diputado Juan Enrique Ibarra Pedroza como Presidente, y como secretarios, los Diputados Marlene Catalina Herrera Díaz; Lenia Batres Guadarrama y Ramón María Nava González.

La Comisión realizó varios seminarios de Derecho Constitucional y Parlamentario además de algunas publicaciones, para finalmente desaparecer al concluir la anterior Legislatura, pasando los asuntos pendientes a la Co-

¹⁹Discurso del Diputado Abraham Talavera en la presentación de la revista Quórum, realizada el 21 de abril de 1992 en el Museo de la Pinacoteca Virreynal de la Ciudad de México.

²⁰Ibidem

²¹Acuerdo para la integración de las comisiones ordinarias y especiales, así como comités de la Cámara de Diputados la LVII Legislatura, votada por mayoría, con el voto del PRI en contra 30 de septiembre de 1997.

misión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias²².

LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA

Debido a las particulares necesidades de información del Senado, se crea uno de los servicios de información más importantes con el que cuenta actualmente, la Biblioteca "Melchor Ocampo". Esta inicia sus trabajos como unidad de información documental en 1970, integrando a su acervo la colección bibliográfica del último constituyente de 1917, Jesús Romero Flores.

Desde su fundación ocupó distintas oficinas en la Cámara de Senadores, hasta que en la LVII Legislatura, se le asignó un edificio especial ubicado en la calle de Allende en el centro de la Ciudad de México.

En lo que respecta a investigación parlamentaria el Senado cuenta con el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSEN), creado a propuesta de la Gran Comisión del Senado de la República, el 7 de diciembre de 1995, mediante un Punto de Acuerdo del Pleno de la Cámara de Senadores, por el cual se transforma el Centro de Informática Legislativa del Senado de la República (CILSEN)²³ en el IILSEN.

La misión del IILSEN es desarrollar actividades de investigación, estudios y análisis relacionados con las Competencias del Senado de la República, así como el establecimiento de vínculos institucionales con organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros con el objeto de apoyar el trabajo legislativo de los Senadores.²⁴

Después de realizar este breve esbozo podemos observar que la investi-

²²Artículo tercero, numeral IV, inciso a) transitorio de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

²³El CILSEN fue creado, en diciembre de 1985 por el Pleno de la Cámara de Senadores como un órgano de asesoría y apoyo técnico.

²⁴Página Web del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, www.senado.gob.mx/iilsen



gación parlamentaria en el Congreso es una actividad relativamente nueva, no así los servicios de información, que existen desde hace más de setenta años y los informáticos que se incorporaron a los primeros desde 1976. Sin embargo, tanto la biblioteca como el resto de los órganos de información del Congreso, han tenido su mayor desarrollo en las últimas Legislaturas.

No obstante lo reciente de la incorporación de la investigación a las actividades del Congreso, en los últimos años ha adquirido gran importancia; los servicios que se prestan en ambas Cámaras, tienen cada vez mayor demanda y la información que se solicita es más compleja. Es por esto que como hemos observado los órganos encargados de la investigación fueron objeto de importantes modificaciones, especialmente en la Cámara de Diputados en la que se creó una nueva y más especializada estructura para la investigación, la cual aprovechó algunos de los órganos ya existentes, como la Unidad de Finanzas Públicas y la experiencia del Instituto de Investigaciones Legislati-

vas, para crear los centros de estudios. La LVIII Legislatura, consideró necesario impulsar el desarrollo de la investigación con el fin de que los órganos al servicio de la Cámara, no sólo recabarán la información necesaria para tomar las mejores decisiones, sino también la generaran. Es por lo anterior que instruyó la conformación de los centros de estudios, proceso del cual a continuación se realiza una breve reseña.

INTEGRACIÓN DE LOS CENTROS DE ESTUDIOS EN LA LVIII LEGISLATURA

Con la reforma a la Ley Orgánica del Congreso, se dispuso que la Cámara de Diputados contará con los Centros de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP); de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP), y de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) en el ámbito de la Secretaría General y adscritos a la Secretaría de Servicios Parlamentarios.²⁵

²⁵ Artículo 49, inciso f), número 3 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Posteriormente, en la LVIII Legislatura, mediante distintos Acuerdos Parlamentarios, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó la creación de tres Comités que fungieran, respectivamente, como órganos de gobierno de los tres centros de estudios.²⁶

En octubre del año 2001, el Comité del Centro de Estudios de Derecho Investigaciones Parlamentarias, convocó a un concurso de oposición abierto para ocupar los primeros puestos de Directores de Proyecto e Investigadores²⁷. Durante el mismo mes el Comité del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, convocó al concurso de oposición abierto para ocupar dos puestos de Director de Proyecto, tres de Investigador y un Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos²⁸. En abril de 2002, los dos centros comenzaron sus trabajos, sumándose al Centro de las Finanzas Públicas que ya funcionaba desde

1998, como Unidad de Finanzas Públicas; con esto quedaron completos los órganos de investigación, previstos en la Ley Orgánica.

Con la conformación de los centros de estudios, se ha dado un importante paso para atender el problema descrito por Héctor Díaz Santana, quien señala que “los servicios de información y asesoría del órgano legislativo mexicano requieren de una urgente transformación, ya que son obsoletos para las necesidades actuales”.²⁹ No obstante, es necesario fortalecer al resto de los órganos encargados de prestar servicios de información, además de mejorar la coordinación prevista en el Estatuto de la Cámara de Diputados,³⁰ ya que los trabajos de los centros dependen en gran parte de la calidad de información con la

²⁶Gaceta Parlamentaria del 8 de noviembre de 2000.

²⁷Gaceta Parlamentaria del 18 de octubre de 2001.

²⁸Gaceta Parlamentaria del 31 de octubre de 2001.

²⁹Díaz Santana, Héctor. Los Servicios de información y asesoría en el Poder Legislativo mexicano; una reforma pendiente, en “La Cámara de Diputados en México”. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México 2000. Página.179

³⁰El artículo 34 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera, prevé la articulación funcional entre los servicios de biblioteca, Comisiones y Comités y del Archivo.



que cuenten, por lo que si los órganos encargados de proveer información, como la biblioteca y el archivo de la Cámara, no son fortalecidos, el desempeño de los centros de estudio se verá comprometido.

EL CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

La estructura de investigación especializada creada en esta Legislatura, tiene la importante tarea de aportar información y elementos útiles para la deliberación, para la emisión de resoluciones inherentes a la función legislativa y para sustentar adecuadamente las propuestas de los diputados. Por tal motivo, los centros de estudio han diseñado diversos servicios de apoyo a los trabajos de los diputados. En las siguientes líneas se realizará una breve descripción de los servicios que presta el CEDIP, así como un análisis del mismo y de sus funciones:

136

El CEDIP es un órgano de investigación al servicio de los diputados que tiene como objetivos: contribuir a la

consolidación del Poder Legislativo para la construcción de un nuevo diseño institucional, en el marco de un Estado de Derecho; generar y proveer información, datos y documentación especializados a los legisladores, órganos parlamentarios y personal técnico-parlamentario, así como la de realizar estudios e investigaciones sobre los ámbitos legislativo y parlamentario, a fin de contribuir al eficaz funcionamiento de la Cámara de Diputados.

A diferencia de los otros órganos de investigación, en el caso del CEDIP, ya existen antecedentes de investigación en las materias de su competencia,³¹ como son las auspiciadas por el extinto Instituto de Investigaciones Legislativas; sin embargo, el papel del CEDIP no será auspiciar la investigación parlamentaria, sino producirla con las características que más adelante mencionaremos.

Los objetivos específicos del CEDIP son:

- Coadyuvar a fortalecer la posición institucional del Poder Legislativo ante

³¹ Artículo 43 a) del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera

INFORMACIÓN Y SERVICIOS QUE PROPORCIONA EL CEDIP

los demás poderes de la Unión como la instancia política plural y representativa por excelencia, mediante el legítimo desempeño de sus funciones constitucionales.

- Contribuir a racionalizar el proceso de toma de decisiones parlamentarias mediante la puesta a disposición de información y asesoría especializadas.
- Contribuir a la formación de personal técnico-legislativo para el desempeño de actividades parlamentarias, coadyuvando al desarrollo permanente del funcionamiento sustantivo de la Cámara.
- Proveer al mejoramiento constante del proceso de elaboración de leyes mediante el uso y dominio de los conocimientos de técnica legislativa.

El CEDIP cumple con las funciones, consultiva, de investigación, de asesoría, de capacitación y formación de personal técnico Legislativo, de formación de bancos de datos y de creación de vínculos institucionales; dichas funciones se traducen en la generación de información y la prestación de diversos servicios, mismos que a continuación serán descritos.

El 2 de septiembre de 2002, fue aprobado el Plan de Trabajo del CEDIP por parte de su Comité de Gobierno; en él se encuentra prevista la elaboración de distintas publicaciones, así como otros servicios de investigación y asesoría, los que puntualmente describimos:

a) Publicaciones.

- Revista Quórum

Los propósitos que animaron la creación de la revista Quórum, que ya han sido descritos, siguen vigentes en esta Legislatura, por lo que el Comité del CEDIP ha considerado pertinente retomar su publicación para una nueva etapa; es por esto que, entre las publicaciones aprobadas se encuentra la elaboración de esta revista, la cual en principio, tendrá una periodicidad trimestral. A diferencia de la publicación original, su enfoque estará más orientado a temas de Derecho Constitucional, Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa.

- Expediente Parlamentario.

Otra de las publicaciones se denomina Expediente Parlamentario, que



LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA Y LOS SERVICIOS DE INFORMACIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN EL NUEVO ORDEN POLÍTICO

consiste en una publicación periódica cuyo objetivo es proporcionar a los legisladores y a su personal de apoyo, conocimientos técnicos de las principales instituciones del Derecho Parlamentario, haciendo énfasis en la óptica del Derecho Nacional y Comparado. La publicación contendrá un apartado específico encaminado a mantener a los legisladores a la vanguardia respecto de las novedades legislativas y parlamentarias de otros países.

Los temas se irán determinando conforme a la agenda legislativa, y conforme a la relevancia que adquieran los proyectos que se discutan en la Cámara de Diputados.

b) Sistematización de normas y prácticas parlamentarias.

Este trabajo consiste en elaborar, actualizar y difundir documentos que contengan e interrelacionen la normatividad aplicable en la Cámara, respecto de temas relativos a su organización y funcionamiento como son el desahogo de las sesiones orden del día, debates, votaciones, entre otros temas normativos del procedimiento

y del proceso legislativo, trabajo en comisiones, Comisión Permanente, y acuerdos parlamentarios diversos.

c) Cursos.

Se ha considerado conveniente que el CEDIP lleve a cabo cursos de actualización y capacitación en materia de Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa.

d) Foros

El CEDIP organizará foros sobre diversos temas parlamentarios, que provean a los asistentes de elementos para el estudio a fondo de temas específicos, en un marco de discusión y análisis sobre diversos asuntos de interés para el desarrollo del trabajo parlamentario.

Los foros se realizarán en coordinación con el trabajo de las comisiones. El medio para su difusión será el Canal del Congreso y la página Web del propio Centro. La periodicidad será determinada conforme al trabajo de las comisiones, estableciendo el mínimo de un foro por semestre.

e) Opiniones y estudios.

- Opciones para la toma de decisiones legislativas.

El objetivo de estas investigaciones es contribuir a la planeación y desarrollo de opciones institucionales de Política Legislativa y ampliar la gama de alternativas de los legisladores en la configuración normativa de una institución con base en las experiencias aportadas por el derecho comparado, la regulación internacional y los antecedentes históricos de la institución en estudio.

Los destinatarios son los legisladores, las comisiones, los Órganos de Gobierno y los grupos parlamentarios. Se integrará con información generada mediante el análisis del Derecho Internacional, del Derecho Comparado y antecedentes legislativos. En particular, sobresale la descripción y delimitación de los principios jurídicos que rigen una determinada institución.

En la elección de los temas se atenderá a un criterio de oportunidad vinculado a las prioridades legislativas. Los temas investigados versarán pre-

ferentemente sobre instituciones constitucionales o parlamentarias, y en segundo término, sobre temas asociados a la materia de las comisiones, siempre desde una perspectiva jurídica.

- Innovaciones legislativas.

El objetivo de esta publicación es someter a la consideración de los legisladores, temas que versen sobre creaciones legislativas provenientes del Derecho Comparado que revistan un carácter novedoso. Además de propiciar debate o discusión sobre instituciones que aunque no existan en el derecho positivo mexicano, o bien, estén reguladas de manera diversa, puedan ameritar alguna propuesta legislativa de reforma.

Por su naturaleza el estudio será básicamente expositivo, versará sobre diversos aspectos constitucionales, parlamentarios o alguna institución relevante ligada a las materias de comisiones. Puesto que la finalidad es preferentemente informativa; el análisis tenderá a ser conciso.



LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA Y LOS SERVICIOS DE INFORMACIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN EL NUEVO ORDEN POLÍTICO

- Opiniones sobre la coherencia del sistema normativo mexicano.

Este tipo de investigación está destinado a los Órganos de Gobierno, comisiones y comités y legisladores exclusivamente, consiste en contrastar, a pedido de los Órganos de Gobierno, las comisiones y comités y legisladores, un proyecto de ley o decreto con el sistema normativo mexicano, a fin de prevenir contradicciones, distorsiones o incompatibilidad de la norma propuesta y su integración al sistema jurídico. El método que se aplica consiste en someter los proyectos de ley o decreto a un análisis de coherencia con el sistema normativo mexicano, previendo así la adecuada integración de una norma y el apego a los lineamientos de la dogmática jurídica.

- Estudios sobre eficacia y viabilidad de iniciativas de ley.

El objetivo es elaborar a pedido de los Órganos de Gobierno, de las comisiones y comités y legisladores, estudios de eficacia y viabilidad de proyectos de Ley, en coordinación con los Centros de Estudios de las Finanzas Públicas, y de Estudios Sociales y de Opi-

nión Pública, mediante el análisis racional de la aplicación de sondeos o encuestas, según los casos en que la necesidad lo demande, es decir, el entorno social, económico y político de un fenómeno determinado. Los destinatarios de estos estudios son los Órganos de Gobierno, comisiones y comités y legisladores.

f) Bases de Datos.

El objetivo de las Bases de Datos, es poner al alcance de los legisladores, del personal de apoyo técnico y del propio Centro, información útil y sistematizada sobre distintos temas de Derecho y Técnica Legislativa.

La estructura de las bases de datos, en una primera etapa se integra por:

1. Institutos de Investigaciones o Centros de Estudio de las Legislaturas Locales.
2. Integración y datos relevantes sobre los parlamentos extranjeros.
3. Institutos de Investigación o Centros de Estudio de las Universidades, de las Entidades del Poder Ejecutivo Federal, del Poder Judicial Federal y

los Órganos Constitucionales Autónomos entre otras.

De manera constante, se estarán monitoreando las diversas fuentes con el fin de que las bases de datos sean lo más actualizadas posibles.

En una segunda etapa se pretende incorporar a la base de datos los Institutos de Investigaciones y Centros de Estudios a nivel internacional, en el ámbito jurídico y parlamentario.

Los servicios descritos fueron diseñados por el CEDIP con el fin de atender las necesidades en materia de derecho y técnica legislativa que fueron detectadas en los Órganos de Gobierno y comisiones, así como las que fueron expresadas por los diputados en lo particular.

LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA Y EL FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO

Como ya se ha comentado en este trabajo, en la historia reciente del Congreso Mexicano el quehacer Legislativo estuvo apoyado únicamente por servicios que procuraban concentrar el mayor número de bibliografía y

otros documentos útiles para el trabajo de los legisladores y que además clasificaban manual o automatizada-mente la información que se producía en el Pleno de ambas Cámaras.

Los legisladores se supeditaban a la información y los análisis que producía el Poder Ejecutivo para sustentar las escasas iniciativas que presentaban. En esa época la necesidad de información e investigación especializada era mínima, debido a que no existía una efectiva división de poderes, así mismo que el Presidente de la República presentaba la mayor parte de los proyectos de ley, mismos que no encontraban mayor obstáculo en el proceso legislativo para su aprobación.

Lo anterior traía como consecuencia que los análisis e investigaciones necesarios para sustentar una iniciativa o aportar elementos para su análisis, solo eran producidos por el Poder Ejecutivo.

La Doctora Cecilia Mora Donatto señala que un elemento que contribuyó al debilitamiento de las facultades del



LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA Y LOS SERVICIOS DE INFORMACIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN EL NUEVO ORDEN POLÍTICO

Legislativo es la falta de apoyo técnico para los congresistas; de igual forma menciona, que el Poder Legislativo Mexicano debe contar con un selecto grupo de profesionales competentes e independientes, peritos en determinadas materias que auxilien a los legisladores, proporcionándoles la información técnica requerida para realizar sus funciones ya que hasta ahora el sistema de asesores eventuales y personales de los representantes ha dejado mucho que desear.³²

Es evidente que la problemática descrita por la Dra. Mora Donatto sigue vigente; no obstante, en los últimos años el Congreso se ha transformado, el Poder Ejecutivo ya no recibe la aprobación inmediata de sus propuestas, por el contrario el rechazo y modificación de estas se ha vuelto una práctica común en el Congreso. Esto implicó que los servicios de información tuvieran mayor demanda, ya que la capacidad de análisis de las Cáma-

ras radica en gran parte en sus servicios de investigación.

Desde la LV Legislatura la oposición ha tenido una presencia significativa en la Cámara de Diputados, por lo que la necesidad de contar con apoyos técnicos y análisis propios fue en aumento. Actualmente la Legislatura tiene una conformación plural y los Legisladores del Partido del Presidente de la República no cuentan con la mayoría en ninguna de las Cámaras; es por esta razón que el debate entorno a los distintos proyectos de ley, requiere cada vez mas de investigaciones especializadas de gran calidad que faciliten los acuerdos entre los grupos parlamentarios.

De acuerdo con el diagnóstico realizado por el CEDIP en la Cámara de Diputados, los legisladores demandan más y mejores apoyos; los servicios con los que cuentan actualmente, resultan insuficientes para atender las cada vez mayores necesidades de información. Es indudable que se requieren de mayores recursos para los órganos de investigación que tiene la responsabilidad de apor-

³²Cecilia Judith Mora-Donatto, Las Comisiones Parlamentarias de Investigación como Órganos de Control Político. Camara de Diputados. LVII Legislatura, Comité de Biblioteca e Informática. UNAM. México, 1998. Página 221.

tar información de primer nivel a los legisladores.

Analizando los servicios de investigación de otros parlamentos, se puede apreciar que los recursos de que dispone son sumamente considerables, lo que les permite contar con personal altamente capacitado, que puede rivalizar con los órganos de investigación de los otros poderes.

Por ejemplo el Servicio de Investigaciones del Congreso de los Estados Unidos que depende de la Biblioteca del Congreso, uno de los más importantes del mundo, inició sus trabajos en 1914. Actualmente cuenta con aproximadamente 864 empleados y un presupuesto considerable en decenas de millones de dólares cada año.³³

Los letrados de las Cortes Generales de España, cuentan con personal fijo al servicio de las Cortes, contratado previo concurso de oposición, en el

que se selecciona personas con alta capacidad y competencia técnica.³⁴

En el caso de México con las modificaciones a la Ley Orgánica se ha dado la pauta para crear mejores servicios de apoyo técnico para los legisladores y fortalecer los ya existentes, lo que si bien apenas se ha puesto en marcha, representa un importante avance en la conformación de una sólida estructura de investigación y asesoría, de la cual depende en gran medida la calidad del trabajo de los legisladores.

La reivindicación de las facultades del Legislativo en gran forma depende de sus herramientas de trabajo, una de las cuales es la información.³⁵ Hay que tener presente que una reforma responsable a la legislación debe estar sustentada con información de alto nivel, la cual es generada por equipos de asesores altamente capacitados, los cuales, a su vez deben estar apoyados por órganos que generen información en las diversas materias

³³William Robinsón. La a integración plural del Congreso, requisitos para la actualización de sus funciones en Revista Quórum un 61 México Instituto de Investigaciones Legislativas, julio-agosto de 1998 Página. 129.

³⁴Díaz Santana, Héctor: op. cit; Página. 207.

³⁵idem. Página. 180.



LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA Y LOS SERVICIOS DE INFORMACIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EN EL NUEVO ORDEN POLÍTICO

de competencia del Poder Legislativo Federal.

yuven en el control de los actos del Ejecutivo.

Los órganos de investigación que en esta Legislatura comenzaron sus trabajos, en una primera etapa deberán:

- Generar estudios e información que rivalicen con los que producen los órganos de los otros poderes, en especial el Ejecutivo.
- Aportar elementos que apoyen el proceso de elaboración y aprobación de nueva legislación.
- Generar los estudios que sirvan de apoyo en las discusiones de los legisladores.
- Proporcionar información de calidad que refleje la realidad nacional y permita a los legisladores contar con elementos de juicio.
- Suministrar elementos para la emisión de juicios de valor que coad-

En lo que respecta al CEDIP, además de lo anterior, tendrá que enfrentar la escasa producción doctrinaria en materia de Derecho Parlamentario en el país, por lo que una de sus principales tareas será desarrollarla.

No obstante lo complejo que resulta enfrentar los retos descritos y lo reciente de la nueva estructura de investigación de la Cámara de Diputados y el Senado, el proceso de transformación del Congreso ha comenzado y con éste, el desarrollo de la Investigación Parlamentaria, la cual, en el futuro será imprescindible para la creación de leyes y en general para todas las decisiones que tomen los legisladores.