



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

División de Estudios de Posgrado

“LA IMPORTANCIA DE LOS SISTEMAS DE
INFORMACIÓN EN EL PROCESO
LEGISLATIVO MEXICANO A NIVEL
FEDERAL”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
MAESTRA EN DERECHO

P R E S E N T A

CLAUDIA GAMBOA MONTEJANO

Asesor Dr. Sergio R. Márquez Rábago



CIUDAD UNIVERSITARIA D.F.

2007.



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 Dios por permitirme seguir
escalando en mi vida profesional y académica.*

A mis queridos padres Margarita y José Antonio.

A Carlos y mi hijo que espero con gran amor.

*A mis hermanas Nancy e Ivonne y a sus familias, por su apoyo
incondicional.*

*A mi estimado asesor Dr. Sergio R. Márquez Rábago, por el tiempo y
apoyo brindado a este trabajo.*

*A la División de Estudios de Posgrado
de la Facultad de Derecho de la Honorable
Universidad Nacional Autónoma de México.*

*“LA IMPORTANCIA DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN EN EL PROCESO
LEGISLATIVO MEXICANO A NIVEL FEDERAL”.*

INDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	7

CAPÍTULO I

Evolución Constitucional del Poder Legislativo Mexicano

Consideraciones Previas.	11
I.1. Configuración del Congreso de la Unión.	12
I.1.1 Poder Legislativo: Naturaleza y Modo de Ejercicio	12
I.1.2 Integración y Renovación de la Cámara de Diputados	13
I.1.3 Integración y Renovación de la Cámara de Senadores.	19
I.2 Facultad de Iniciativa.	23
I.3 Duración de Periodo de Sesiones.	25
I.4 Comisión Permanente	28
I.5 Facultades en lo Individual (sin participación de la colegisladora).	32
I.6 Prohibiciones al Congreso.	33
I.7 Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.	34
I.8 Facultades exclusivas de la Cámara de Senadores.	35
I.9 Funciones del Poder Legislativo. (principales materias en las que el Congreso ha tenido la facultad de control y para legislar).	37
I.9.1 En materia de Guerra y Tratados Internacionales.	37
I.9.2 En materia de territorio entre los Estados de la Nación.	41
I.9.3 Materia Hacendaria y Finanzas Públicas.	42
I.9.4 Materia Económica.	44
I.9.5 Administración Pública.	46
I.9.6 Temas Varios.	48
I.9.6.1 Materia de Empleo Públicos.	48
I.9.6.2 Amnistía	48
I.9.6.3 Nacionalidad.	49
I.9.6.4 Sedes de los Poderes de la Unión.	49
I.9.6.5 Educación.	50
I.9.6.6 Comunicaciones.	50
I.10 Algunas consideraciones sobre el Proceso Legislativo.	51
I.11 Proceso Legislativo.	55

CAPÍTULO II

Marco Teórico- Conceptual

Consideraciones Previas.	61
II.1 Sistema Político Mexicano.	62
II.1.1 Características del Estado Mexicano: República, Democrática, Representativa y Federal.	62
II.1.2 Diferencia entre forma de Gobierno y forma de Estado.	65
II.1.3 Principio de la División de Poderes.	65
II.1.4 Estado de Derecho.	66

II.1.5 Sistema Presidencial Mexicano.	67
II.1.6 Poder Legislativo.	69
II.1.6.1 Conformación e Integración del Congreso.	69
II.1.6.2 Funciones del Congreso de la Unión	69
II.1.6.3 Función Legislativa.	71
II.1.6.4 Facultades Legislativas del Congreso.	71
II.1.6.5 Proceso Legislativo.	72
II.1.6.6 Principales Casos e Hipótesis de los Procedimientos Legislativos, previstos en la Constitución.	74
II.1.6.6.1 Hipótesis Común	75
II.1.6.6.2 Hipótesis en caso de haber Veto Presidencial en algún proyecto aprobado por el Congreso.	75
II.1.6.6.3 Hipótesis en caso de Rechazo Total de la Cámara Revisora	76
II.1.6.6.4 Hipótesis en caso de Rechazo Parcial de la Cámara Revisora.	76
II.1.7 Concepto y características de la Ley formal y material.	79
II.2 Sistemas.	81
II.2.1 Concepto.	81
II.2.2 Características.	82
II.2.3 Tipos de Sistemas.	82
II.2.4 La Organización como Sistema.	83
II.2.5 Sistemas de Información.	84
II.2.5.1 Concepto de Información.	84
II.2.5.2 Concepto de Sistemas de Información.	85
II.2.5.3 Funciones de un Sistema de Información.	85
II.2.5.4 Sistemas de Información Organizacionales.	86
II.2.5.5 Elementos de un Sistemas de Información.	87
II.2.6 Informática Jurídica.	89
II.2.6.1 Informática Parlamentaria.	91
II.2.7 Documentación Parlamentaria.	92
II.2.8 Biblioteca Parlamentaria.	95
II.2.9 Investigación Parlamentaria.	100
II.2.9.1 Principales Características de la Investigación Parlamentaria.	101
II.3 Relación conceptual entre el proceso legislativo y la teoría de los sistemas, enfocada en los servicios de información	102

CAPÍTULO III Antecedentes

III.1 Historia de la conformación de los Sistemas Informativos del H. Congreso de la Unión.	107
III.1.1 Algunas Consideraciones.	108
III.1.2 Marco Jurídico.	108
III.1.3 La figura del Deposito Legal.	111
III.2 Principales Antecedentes Contemporáneos.	112
III.2.1 Cámara de Diputados.	112
II.2.1.1 Biblioteca Parlamentaria.	112
II.2.1.2 Instituto de Investigaciones Legislativas.	114
II.2.1.3 Sistema de Información Legislativa.	117
II.2.1.4 Nueva Biblioteca Parlamentaria de los Años Noventas.	119
III.2.2 Cámara de Senadores.	122
II.2.2.1 Centro de Informática Legislativa del Senado de la República.	122
II.2.2.2 Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado.	125
III.3 Inicios de la Informática Jurídica en México	126

CAPÍTULO IV
Marco Jurídico y Situación Actual de los Sistemas de Información
Legislativos

IV.1 Marco Jurídico.	131
IV.1.1 Nivel Constitucional.	131
IV.1.2 Nivel Reglamentario.	133
IV.1.2.1 Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.	133
IV.1.2.1.1 Cámara de Diputados.	134
IV.1.2.1.2 Cámara de Senadores.	139
IV.1.2.1.3 Principales fuentes de información creadas por el Congreso de la Unión.	142
IV.1.2.2 Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.	143
IV.1.2.3 Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Diputados.	150
IV.1.2.4 Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores	156
IV.1.2.5 Reglamento del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado.	158
IV.1.2.6 Acuerdos Parlamentarios sobre el proceso legislativo en general, y otros procesos en específico.	161
IV.2 Funcionamiento de los distintos sistemas de información en la actualidad en ambas Cámaras legislativas.	163
IV.2.1 Cámara de Diputados.	163
IV.2.1.1 Diagrama de Niveles de Información que institucionalmente puede ser proporcionada, en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.	175
IV.2.2 Cámara de Senadores.	177
IV.2.3 Informática Parlamentaria.	178

CAPÍTULO V
Derecho Comparado

V.1 Experiencias Internacionales	181
V.1.1 Europa.	182
V.1.1.1 España	184
V.1.1.2 Francia	188
V.1.1.3 Italia	191
V.1.1.4 Inglaterra.	194
V.1.2 Parlamento de la Unión Europea.	197
V.1.3 América.	198
V.1.3.1 Argentina.	200
V.1.3.2. Brasil.	204
V.1.3.3 Canadá.	208
V.1.3.4 Chile.	211
V.1.3.5 Estados Unidos.	213
V.1.3.6 Perú.	217
V.2. ICT Parliament. <i>Centro Global para las Tecnologías de la Información en los Parlamentos.</i>	220
V.3 Situación a nivel Estatal en el ámbito de órganos de asesoría e investigación parlamentaria en los 31 Congresos locales y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.	221

CAPÍTULO VI
Propuestas para la conformación de un Sistema de Información
Parlamentaria Institucionalizada en México

VI.1 Principal problemática existente.	242
VI.2 Planteamiento general de las posibles soluciones para la instauración de un sistema de información parlamentario eficaz.	246
VI.3 Tipos y niveles de información y documentación parlamentaria requerida.	256
VI.4 Consideraciones técnicas a implementar en el apoyo de elaboración de documentos legislativos, específicamente en los proyectos de Ley.	258
VI.4.1 Importancia del Derecho Comparado en los estudios de carácter legislativo.	264
VI.4.2 Cuestionario Alemán “ <i>Checklisten</i> ”.	266
VI.5 Cabildeo moderado y bien regulado ante Sistemas de Información Institucionales Fortalecidos.	267
VI.6 Clasificación de Legislaturas de acuerdo a su grado de información.	269
VI.7 Reestructuración Interna de la Cámara de Diputados y del Senado.	271
VI.8 Situación actual del Poder Ejecutivo, en cuanto a la elaboración de Leyes se refiere.	274
VI.9 Iniciativas presentadas relativas a la elaboración de Dictámenes en la LIX Legislatura.	279
VI.10 Importancia de la Informática Jurídica Parlamentaria en nuestros días.	282
VI.10.1 Modernización y automatización Legislativa.	284
VI.10.2 Tipos específicos de Bases de Datos y Automatización de los Trámites Legislativos.	285
VI.10.3 Modelo Informático de Gestión de Trámites del Proceso Legislativo.	286
VI.11 Consideraciones Finales.	294
CONCLUSIONES.	297
FUENTES DE CONSULTA.	301

INTRODUCCIÓN

*"Las malas leyes hallarán siempre,
y contribuirán a formar, hombres peores que ellas,
encargados de ejecutarlas.
"Arenal, Concepción*

En nuestro país la *División de Poderes* ha sido piedra angular de nuestra organización política, misma que se estableció desde nuestra primera Constitución. En la práctica, dicha división ha tenido varios matices a lo largo de la historia, sin embargo, en años recientes con motivo de la transición democrática, reflejada en la alternancia en el Poder Ejecutivo, esta división ha sufrido cambios cualitativos de gran importancia.

En el caso concreto del Poder Legislativo Federal, que se deposita en el Congreso de la Unión, y está compuesto por la Cámara de Diputados y la de Senadores, desde la LVII hasta la actual LX Legislatura -especialmente en la Cámara baja-, el Congreso ha tenido que recobrar y hacer efectivas las atribuciones establecidas en la Constitución, debido a que la nueva conformación política de ambas Cámaras, tiene como consecuencia directa una nueva forma de relación con el Poder Ejecutivo, así como todo lo relativo al proceso legislativo.

Inmersa en esta nueva dinámica, la *información* en todos sus niveles de procesamiento, retoma un papel fundamental, toda vez que al cambiarse las perspectivas del rumbo político del país, el manejo de ésta influye de forma directa en la nueva relación que se tiene entre los Poderes de la Unión, creando con ello, entre otros aspectos, una nueva relación de entendimiento, más no de sometimiento, como se estilaba hasta hace algunas legislaturas, entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.

Lo anterior ha tenido como consecuencia, la necesidad de un acceso a fuentes de información más amplia, tanto de carácter externo, pero sobre todo del mismo Congreso, ya que es necesario contar con elementos que generen una argumentación parlamentaria fundada en la realidad científica y social, lo que obliga en una primera instancia, a exigir al Ejecutivo que proporcione al Congreso información fidedigna y veraz, -entendiéndose por esto lo apegado a la verdad de

los hechos-, lográndose esto en gran medida, al contar el Congreso con cuerpos técnicos mayormente especializados y consolidados, que sean capaces por una parte, de analizar y sistematizar dicha información, así como de transformarla, - cuidando siempre la esencia de la misma-, pero sobre todo ser también capaces de que en el interior de los cuerpos legislativos surja información que a su vez, pueda ser cotejada con otras fuentes.

Dicho fortalecimiento en los cuerpos de asesoramiento institucional, es fundamental en la actividad legislativa, ya que permitirá que la elaboración de leyes esté en posibilidad de resolver verdaderamente los problemas de la población de una forma rápida y expedita.

En la actualidad, la realización de dos de las funciones principales del Congreso, que son la elaboración de leyes y el control de la actividad del Poder Ejecutivo, dependen en gran medida, de las decisiones internas de cada Cámara, por lo que se debe contar con la información necesaria para la toma más adecuada de decisiones, tanto en la función legislativa, como en la de control, pues contrariamente a lo que anteriormente sucedía, no surten efectos de manera automática, los posibles lineamientos que se reciban del exterior de ambas Cámaras.

La estructuración e implementación más adecuada de sistemas de información institucionales, con una serie de características, perfiles y actividades determinadas permitirá, entre otros factores, que el órgano encargado de la elaboración de las leyes en nuestro país, tenga la visión necesaria para que al momento de aplicarse éstas, sean más congruentes con la realidad, evitado así las conocidas lagunas y ambigüedad jurídicas, o en su caso, la incongruencia de unas leyes con otras, su inconstitucionalidad, por citar sólo algunos ejemplos.

El desarrollo del presente trabajo se divide en 6 capítulos, los cuales en lo individual, entre otros aspectos contienen lo siguiente:

El primer capítulo versa sobre la evolución en la regulación que ha tenido el Poder Legislativo Mexicano, a través de las constituciones políticas de los años de

1824, 1836, 1843, 1857 y 1917, misma que hasta la fecha se encuentra vigente en nuestro país.

El segundo de los capítulos concentra y desarrolla el principal marco teórico- conceptual empleado en el trabajo; dividido a su vez en dos grandes apartados, abordando el primero de éstos, los conceptos propios de nuestro sistema jurídico-político, en cuanto a su organización y configuración se refiere, empezando con una contextualización del mismo, para enseguida avocarse más en detalle al Poder Legislativo, el proceso legislativo, entre otros puntos. El segundo apartado desarrolla cuestiones relativas a la *Teoría de los Sistemas*, así como al de *Información*, los tipos y niveles de ésta, consideraciones relativas a la informática, informática jurídica parlamentaria, bibliotecas legislativas, entre otros conceptos y términos afines al presente estudio.

El tercer capítulo, se ocupa de los antecedentes, tanto legislativos –de todos los ordenamientos internos que ha tenido el Congreso-, como históricos contemporáneos, sobre la conformación de los sistemas de información del H. Congreso de la Unión, en ambas Cámaras, y como estos sistemas, han venido consolidándose en cierta medida en las últimas legislaturas.

El cuarto capítulo abarca el marco jurídico del Congreso de la Unión, a nivel Constitucional, y de ley reglamentaria -Ley Orgánica, Estatuto, así como Reglamento y Acuerdos Parlamentarios vigentes en la materia-. Además de la situación que actualmente guardan cada uno de los centros, sistemas de información y de investigación en ambas cámaras legislativas, sus características, y los diversos servicios que ofrecen, su función, y el tipo de información que producen, entre otros aspectos.

El quinto capítulo versa sobre Derecho Comparado y experiencias internacionales sobre el tema; se comparan diversos países de Europa y de América, tomando en cuenta también al Parlamento de la Unión Europea, por su significado y notorio avance en la materia, de igual forma se analiza la normatividad y experiencias de todos los congresos estatales de la República

Mexicana, así como de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en relación a la disponibilidad o no de sistemas de información internos en sus distintos niveles.

Finalmente en el sexto capítulo se aborda y delimita la principal problemática existente en tema, para así estar en disposición de implementar una serie de propuestas integrales, relacionadas unas con otras, pretendiendo de este modo la optimización de recursos, tanto humanos como materiales, en relación a los sistemas informativos de las cámaras que integran el Poder Legislativo.

Es así, que existe la necesidad de implementar una serie de acciones concretas, entre las cuales se encuentran condiciones legales y *de facto* que requieren ser modificadas, y que son imperiosas para un mejor desempeño de la función legislativa.

Al ser modificadas estas circunstancias, se repercutirá directamente en una mejor obtención de información y por ende en una más conveniente creación y/o elaboración de Leyes Federales, entre otros beneficios inmediatos; todo esto dentro del contexto de una verdadera "*Reforma del Estado*", ya que para llegar a ésta, se necesitan consolidar además de muchos aspectos de elevado nivel teórico, otros más prácticos, para estar en la posibilidad de alcanzar los grandes postulados democráticos, e implementarlos a nuestra vida político-social se nuestro país.

El cambio que se propone, permitirá en gran medida replantear las reglas jurídico-políticas establecidas, tanto en la calidad de la actividad exclusivamente legislativa, como en otras áreas, que por añadidura se verán impactadas directamente, y que en lo absoluto son menos importantes, tales como el nuevo control que se deberá de generar entre el Poder Legislativo y El Ejecutivo, mismo que conllevará a su vez a una rendición de cuentas más notoria y eficaz, así como el de contar con una sociedad mucho más informada, que pueda percibir más fácilmente lo que sucede día a día en el Congreso de la Unión, y por consecuencia estar en posibilidades de exigirle a sus representantes actúen y se apeguen a sus funciones constitucionales con mayor ahínco, legitimando así el desempeño legislativo de nuestro país.

CAPÍTULO I

Evolución Constitucional del Poder Legislativo Mexicano.

SUMARIO: Consideraciones Previas 1.1. Configuración del Congreso de la Unión. 1.1.1 Poder Legislativo: Naturaleza y Modo de Ejercicio. 1.1.2 Integración y Renovación de la Cámara de Diputados. 1.1.3 Integración y Renovación de la Cámara de Senadores. 1.2 Facultad de Iniciativa. 1.3 Duración de Periodo de Sesiones. 1.4 Comisión Permanente. 1.5 Facultades en lo Individual (sin participación de la colegisladora). 1.6 Prohibiciones al Congreso. 1.7 Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados. 1.8 Facultades exclusivas de la Cámara de Senadores. 1.9 Funciones del Poder Legislativo. (principales materias en las que el Congreso ha tenido la facultad de control y para legislar). 1.9.1 En materia de Guerra y Tratados Internacionales. 1.9.2 En materia de territorio entre los Estados de la Nación. 1.9.3 Materia Hacendaria y Finanzas Públicas. 1.9.4 Materia Económica. 1.9.5 Administración Pública. 1.9.6 Temas Varios. 1.9.6.1 Materia de Empleo Públicos: 1.9.6.2 Amnistía. 1.9.6.3 Nacionalidad. 1.9.6.4 Sedes de los Poderes de la Unión. 1.9.6.5 Educación. 1.9.6.6 Comunicaciones. 1.10 Algunas consideraciones sobre el Proceso Legislativo. 1.11 Proceso Legislativo.

Consideraciones Previas.

Con el principal propósito de dar una visión retrospectiva de manera general, sobre la configuración, estructura y funcionamiento que ha tenido el Poder Legislativo, a través de las principales Constituciones Políticas que han regido en nuestro país, se desarrolla el presente capítulo.

El estudio de antecedentes, se realiza a partir de la primera Constitución de la vida independiente de México hasta el texto original de nuestra Carta Magna vigente¹:

- ❖ Constitución Federal de la República Mexicana de 1824.
- ❖ Siete Leyes Constitucionales de 1836.
- ❖ Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.
- ❖ Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.
- ❖ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.²

¹ Para el presente estudio se tomaron como base las siguientes obras: del Dr. Márquez Rábago, Sergio R. "Evolución Constitucional Mexicana", Editorial Porrúa, México, 2002, así como la del Dr. Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México". Edición. Editorial Porrúa, México, 1999.

² Se reitera que para los efectos de la realización de esta parte histórica, se tomó como base exclusivamente, el texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, a excepción a lo que se refiere a la conformación del Congreso, tema en el que sí se abordan las reformas correspondientes.

Con el fin de evitar la repetición textual del contenido de cada una de las Constituciones en la materia que se analiza, se mencionan los principales y más relevantes aspectos en cada uno de los subtemas abordados.

Para la realización del presente apartado se tomaron en cuenta los siguientes grandes rubros: configuración del Congreso de la Unión y funciones del Poder Legislativo.

I.1. CONFIGURACIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.³

I.1.1 PODER LEGISLATIVO: NATURALEZA Y MODO DE EJERCICIO.

En este rubro se hace mención de las distintas denominaciones que se le han dado al Congreso de la Unión, como órgano de actuación del Poder Legislativo, así como la conformación de éste, en cada una de las Constituciones analizadas.

Es así que en la Constitución Federal de la República de 1824, se señala que el Poder Legislativo de la Federación se deposita en un Congreso General, mismo que se divide en dos Cámaras: de Diputados y de Senadores.

En las Siete Leyes Constitucionales de 1836, se establece que el ejercicio del Poder Legislativo se deposita en el Congreso General de la Nación, señalando que se compone de dos Cámaras.

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, se menciona que el Poder Legislativo se depositaba en un Congreso dividido en dos Cámaras, una de diputados y otra de Senadores, subrayándose que también se incluía en este ámbito al Presidente de la República en lo que concernía a la sanción de las leyes.

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, se hacía mención que el Poder Legislativo se depositaba para su ejercicio en el Supremo Poder Legislativo en una asamblea⁴, denominada Congreso de la Unión.

³ De acuerdo a la información encontrada en cada una de las Constituciones analizadas, en cada uno de los distintos rubros o subtemas, pueden o no aparecer los cinco ordenamientos constitucionales.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, menciona que el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras una de Diputados y otra de Senadores.

Entre los aspectos interesantes, relativos a las distintas denominaciones empleadas para referirse al Poder Legislativo, y la forma en que éste se divide para el ejercicio de sus facultades, en las Constituciones que ha tenido nuestro país, se señala que:

- Puede decirse que las Bases Orgánicas de 1843, de acuerdo a la descripción que se hace del Poder Legislativo, no puede hablarse de una División de Poderes como tal.
- En cuanto al término “Poder Legislativo”, sólo en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, se incluía previamente el término: “Supremo”.
- Aunque con sus variantes, en esencia puede observarse que en todas las Constituciones se habla de un Congreso⁵.

I.1.2 INTEGRACIÓN Y RENOVACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

En este punto puede observarse el notable cambio que hubo en el trascurso de la vida de las Constituciones, ya que si bien en un principio se tomaba como parámetro principal la cantidad de población que habitaba en el territorio nacional para definir el número de integrantes del cuerpo legislativo, y que por tal motivo variaba de una legislatura a otra, con el tiempo y ya con una cantidad determinada de curules a ocupar, la clasificación se basó en la forma de acceso a dichos puestos de elección.

⁴ En el texto de esta Constitución, se establecía un sistema unicameral, con la reforma del 13 de noviembre de 1874, se restablece el sistema bicameral, reincorporándose el Senado de la República.

⁵ Se entiende por Congreso: “... Junta o reunión de varias personas, a título personal, o como representantes de otras, para deliberar sobre cuestiones científicas, culturales, políticas, etc, para cambiar ideas, opiniones y noticias sobre ellos y, en ocasiones, tomar acuerdos sobre las mismas. Reunión de delegados o representantes de las diversas instancias de un partido político, sindicato, corporación, etc., con el fin de tratar asuntos de interés general para la respectiva organización”. Ver: La Enciclopedia. Tomo %. Editorial Salvat Editores. España, 2004. pag. 3674.

Se advierte que en las primeras Constituciones, las elecciones para acceder a ambas Cámaras, y especialmente a la de Senadores, era de carácter indirecta⁶, es decir, la votación generada en un determinada población no era con la finalidad de una elección de manera inmediata de los senadores, sino que era una primera etapa, del proceso total de elección.

Por la forma en que los distintos textos constitucionales hicieron en su momento, referencia al tipo de división política del territorio de nuestro país, puede apreciarse un cambio notable, tanto en la denominación, así como en la naturaleza de las demarcaciones territoriales, considerándose por ello necesario hacer una breve exposición de la evolución de la división política territorial, para un mejor entendimiento de este apartado, así como en el de las facultades del Congreso de legislar en materia de territorio entre los Estados de la Nación, misma que más adelante se expone.

Es así que a grandes rasgos se señala que:

⁷“... La vida política independiente de nuestro país durante el siglo XIX contempló la vigencia de dos formas de gobierno: la monárquica y la republicana y está, a su vez, tomó la forma de república centralista o federalista. *Las distintas divisiones territoriales que se realizaron y las denominaciones de las distintas circunscripciones territoriales se determinaron y variaron en consecuencia según las formas de gobierno: unas veces se llamaron provincias; otras, departamentos o estados.*

Durante el primer Imperio (agosto de 1821-junio de 1823) *veintidós provincias* llegaron a formar la división territorial de nuestro país:...

Bajo la vigencia *de la Constitución de 1824*, la división territorial de la nación se estructuró con base en *diecinueve estados libres y soberanos, cuatro territorios y el DF...*

El régimen centralista puso fin al federal en octubre de 1835. En él, los antiguos estados se denominaron departamentos, se suprimieron los territorios y, obviamente, el DF. Los cambios sustanciales habidos durante la vigencia de las Siete Leyes y las Bases Orgánicas (diciembre de 1836-agosto de 1846) consistieron en la separación

⁶ “Elección directa o indirecta: La diferencia está dada por el grado de relación existente entre los electores y los elegidos. Cuando los electores eligen a los postulantes a los cargos electivos directamente, la elección será directa. En cambio, cuando existe una instancia intermediadora entre electores y elegidos, la elección será indirecta. Esta instancia intermediadora está dada por colegios o juntas electorales a quienes los electores eligen a efectos de que ellos designen a aquellos que deben ocupar los cargos a cubrir. La elección indirecta constituyó a fines del siglo XVIII y durante gran parte del siglo XIX una maniobra encaminada a colocar una etapa previa a la elección definitiva de los ocupantes de los cargos. De esta manera se podían lograr acuerdos en colegios electorales que corrigieran los eventuales errores cometidos por la ciudadanía en la emisión del sufragio. En la actualidad existe una sostenida tendencia constitucional contraria a esta modalidad de elección. La misma se funda en la voluntad de suprimir toda práctica que pueda burlar o modificar la voluntad popular expresada en elecciones libres...”. Ver: Diccionario Electoral. Serie Elecciones y Democracia. Programa Especializado del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Editorial Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (Capel) Costa Rica. 1989. pag. 408.

⁷ Enciclopedia Jurídica Mexicana. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo III D-E. UNAM, Editorial Porrúa, México, 2002. pags.589, 591-593.

de dos departamentos del antiguo estado de Coahuila y Texas; la independencia de Texas de la República mexicana; la creación de un solo departamento con los territorios de las dos Californias;...

...Durante la vigencia de las Bases para la Administración de la República de abril de 1853, que sancionaron una verdadera dictadura en favor del general Santa Anna, se cambió nuevamente el nombre de estados por el de departamentos, pero no desaparecieron los territorios, y el DF se llamó simplemente distrito de México...

La Constitución de 1857, que restableció el sistema federal, consagró una división territorial compuesta por veinticuatro estados y un territorio, y condicionó la erección del estado del Valle de México a que se cambiaran los poderes federales del DF, caso en el cual se erigiría en el antiguo distrito el mencionado estado....

Esta división republicana fue suspendida durante el segundo imperio que en marzo de 1865 consagró una nueva división territorial, obra de Manuel Orozco y Berra, y que en opinión O'Gorman aventajó a las divisiones formadas durante la República. El imperio mexicano fue dividido en cincuenta y un departamentos imperiales en que quedaron incluidos todos los estados y territorios contemplados por la Constitución de 1857-...

En febrero de 1917 se promulgó una nueva C. En ella se estableció una división territorial integrada por 28 estados, dos territorios y el DF...

...Actualmente, pues, la República federal mexicana se divide en treinta y un estados y un DF..."

Puede apreciarse entonces, que durante los primeros años de nuestra vida independiente, hasta años previos a la revolución mexicana, hubo un gran lapso en el que a lo largo del territorio mexicano, existían diversos tipos de asentamientos humanos, así como distintas formas en que éstos eran tomados en cuenta para la elección de sus representantes, ante el Congreso de la Unión, como a continuación puede verse:

Es así que en relación a la elección de diputados, la Constitución Federal de la República Mexicana de 1824, señalaba que estos representantes eran elegidos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos de los Estados.

La base general para el nombramiento de Diputados era la población. Por cada ochenta mil "almas", -término utilizado por dicho ordenamiento- se nombraba un Diputado, o también por una fracción de población que pasare de cuarenta mil,⁸ este territorio podía nombrar un diputado, que tenía voz y voto en la formación de leyes y decretos.

El Territorio que no tuviere esta población, nombraba un diputado, que sólo tenía voz en todas las materias, es decir, que había diferentes categorías en los integrantes de la Cámara de Diputados.

⁸ Se establecía que el censo de toda la Federación, servía para designar el número de diputados que correspondía a cada Estado.

En el caso de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, en cuanto a la Cámara de Diputados, también mencionaba que la base para la elección de sus miembros era la población, duplicando casi la cantidad señalada por la anterior Constitución, al mencionar que se elegía un diputado por cada ciento cincuenta mil habitantes, así como por cada fracción de ochenta mil.

Se añadía que los llamados Departamento, que no tenían este número de población, podían elegir de igual forma un diputado. En este ordenamiento se estipulaba la renovación por la mitad cada dos años.

En el caso de las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, se señalaba que la Cámara de Diputados, se componía de los elegidos por los Departamentos, a razón de uno por cada setenta mil habitantes, y el Departamento que no los tuviese esta cantidad, tenía asegurado por lo menos un diputado.

En este ordenamiento también la Cámara de diputados se renovaba por mitad cada dos años, saliendo los segundos nombrados por cada Departamento en la primera renovación.

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, se nombraba un diputado por cada cuarenta mil habitantes, o por una fracción que pase de veinte mil, es decir, que se iba incrementado el número de diputados que integraban la Cámara, se estipulaba también que el territorio en que la población era menor también podía nombrar un diputado, y que se elegían en su totalidad cada dos años por los ciudadanos.

La elección para diputados era indirecta y en escrutinio secreto, se hablaba ya de un mínimo de quórum para abrir las sesiones que era el de más de la mitad del número total de sus miembros.

En el caso de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 en su texto original, se mencionaba que la Cámara de Diputados se

componía de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos mexicanos.

Se elegía un diputado por cada sesenta mil habitantes o por una fracción que pase de veinte mil⁹, previéndose que la población de Estado o Territorio que fuese menor, elegía también un diputado, la elección de diputados se establecía de manera directa.

Un dato coincidente en todas las Constituciones es que preveían un Diputado suplente por cada propietario, como en la actualidad se sigue contemplando.

En el caso concreto de la Constitución Política de 1917, así como de las reformas que posteriormente ha tenido con relación al número de Diputados integrantes, desde la XXVII Legislatura hasta la fecha, se expone el siguiente cuadro:

Texto del Artículo 52 Constitucional	No. Leg.	Período ¹⁰	No. Dip. ¹¹
Texto Original 1917.	XXVII	(1917-1918)	184
Art.52.- "Se elegirá un diputado propietario <i>por cada sesenta mil habitantes o por una fracción que pase de veinte mil</i> , teniendo en cuenta un censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio. La población del Estado o Territorio que fuese menor que la fijada en este artículo, elegirá sin embargo un diputado propietario".	XXVIII	(1918-1920)	157
	XXIX	(1920-1922)	240
	XXX	(1922-1924)	213
	XXXI	(1924-1926)	228
	XXXII	(1926-1928)	227

⁹ En posteriores reformas se modificó el texto Constitucional, llegando a incrementar el número de población que representaba cada diputado hasta doscientos cincuenta mil habitantes, siendo en la reforma del 6 de julio de 1977, que se sustituyó este método de elección de diputados, incluyendo dos sistemas de elección: uno por el principio de votación mayoritaria relativa, a través del cual podrían acceder 300 diputados y 100 por el principio de representación proporcional, aumentando otros 100 en la reforma del 15 de diciembre de 1986, dando así un total de 500 diputados, que son las que en la actualidad integran la Cámara baja.

¹⁰ Los años de duración de una Legislatura también se vieron modificados, siendo su duración original de dos años, y modificándose a tres años, de acuerdo a la reforma constitucional con fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación del 29 de Abril de 1933.

¹¹ De la Legislatura XXVII a la XXXIX se localizó la información en los Diario de Debates de esas fechas, en su versión electrónica, basándose en el número más alto de registro del quórum de varias fechas, por lo que el dato que se menciona es solamente el aproximado. Y de la Legislatura XL en adelante, la fuente es la siguiente: Castellanos Hernández, Eduardo. "Legislación y Estadísticas Electorales. 1814-1997", Volumen III Tomo 2, Serie IV, Enciclopedia Parlamentaria de México, Instituto de Investigaciones Legislativas, LIV Legislatura 1997, pag.463.

Primera Reforma: D.O.F. 20-08-28 Art.52.- “Se elegirá un diputado propietario <i>por cada cien mil habitantes, o por una fracción que pase de cincuenta mil,</i> teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio; pero en ningún caso la representación de un Estado será menor de dos diputados, y la de un Territorio, cuya población fuese menor de la fijada en este artículo, será de un diputado propietario”.	XXXIII	(1928-1930)	208
	XXXIV	(1930-1932)	133
	XXXV	(1932-1934)	130
	XXXVI	(1934-1937)	149
	XXXVII	(1937-1940)	154
Segunda Reforma: D.O.F. 30-12-42 Art.52.- “Se elegirá un diputado propietario <i>por cada ciento cincuenta mil habitantes, o por una fracción que pase de setenta y cinco mil,</i> teniendo en cuenta el censo general del Distrito y el de cada Estado y Territorio; pero en ningún caso la representación de un Estado será menor de dos diputados, y la de un Territorio cuya población fuese menor de la fijada en este artículo será de un diputado propietario”.	XXXVIII	(1940-1943)	142
	XXXIX	(1943-1946)	135
	XL	(1946-1949)	145
Tercera Reforma: D.O.F. 11-06-51 Art.52.- “Se elegirá un diputado propietario <i>por cada ciento setenta mil habitantes o fracción que pase de ochenta mil,</i> teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio pero en ningún caso la representación de un Estado será menor de dos diputados, y la de un Territorio cuya población fuese menor de la fijada en este artículo será de un diputado propietario”.	XLI	(1949-1952)	147
	XLII	(1952-1955)	158
	XLIII	(1955-1958)	160
Cuarta Reforma: D.O.F. 20-12-60 Art.52.- Se elegirá un diputado propietario <i>por cada doscientos mil habitantes o por una fracción que pase de cien mil,...”.</i>	XLIV	(1958-1961)	161
	XLV	(1961-1964)	178
	XLVI	(1964-1967)	210
	XLVII	(1967-1970)	212
Quinta Reforma: D.O.F. 14-02-72 Art.52.- “Se elegirá un diputado propietario <i>por cada doscientos cincuenta mil habitantes o por una fracción que pase de ciento veinticinco mil,</i> teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio; pero en ningún caso la representación de un estado será menor de dos diputados, y la de un Territorio, cuya población fuese menor de la fijada en este artículo, será de un diputado propietario”.	XLVIII	(1970-1973)	213
Sexta Reforma: D.O.F. 08-10-74 Art.52.- “ Se elegirá un diputado propietario <i>por cada doscientos cincuenta mil habitantes o por una fracción que pase de ciento veinticinco mil,</i> teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado; pero en ningún caso la representación de un Estado será menor de dos diputados”.	XLIX	(1973-1976)	231
	L	(1976-1979)	237
Séptima Reforma: D.O.F. 06-12-77 Art. 52.- “La Cámara de Diputados estará integrada <i>por 300 Diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y hasta por 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante sistemas de listados regionales, votados en circunscripciones plurinominales”.</i>	LI	(1979-1982)	400
	LII	(1982-1985)	300/
	LIII	(1985-1988)	100
	LVIII	(2000-2003)	200
	LIX	(2003-2006)	
	LX	(2006-2009)	

Octava Reforma: D.O.F. 15-12-86 (Texto Vigente) "La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales".	LIV	(1988-1991)	500 300/ 200
	LV	(1991-1994)	
	LVI	(1994-1997)	
	LVII	(1997-2000)	
	LVIII	(2000-2003)	
	LIX	(2003-2006)	
	LX	(2006-2009)	

I.1.3 INTEGRACIÓN Y RENOVACIÓN DE LA CÁMARA DE SENADORES.

La Constitución Federal de la República Mexicana de 1824¹² señalaba que el Senado se componía de dos senadores de cada Estado, elegidos por mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovados por mitad cada dos años, en este caso también se habla de una elección indirecta, por parte de la ciudadanía.

En el caso de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, se señalaba que la composición era de veinticuatro Senadores nombrados de la manera siguiente: Participaban para esta elección: la Cámara de Diputados, el gobierno en junta de ministros y la Suprema Corte de Justicia. Cada uno de estos órganos a "pluralidad absoluta de votos", elegían a los nuevos senadores.

Para lo anterior, desarrollaban tres listas, que se remitían a las juntas departamentales, donde de los comprendidos en estas listas, se elegía el número de senadores que debían de nombrarse, remitiendo después la lista especificativa de su elección al "Supremo Poder Conservador".¹³

¹² Se recuerda que en el caso de la Constitución de 1857, a través de las reformas de 1874, retoma lo establecido por la Constitución de 1824, en cuanto a la reincorporación del Senado.

¹³ En nuestra historia constitucional fue el cuarto poder, establecido por las Leyes Constitucionales del 30 de diciembre de 1836, encargado de mantener a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial dentro de la órbita de sus respectivas facultades constitucionales, y de velar por el estricto cumplimiento de la Constitución. Según Noriega "tiene el mérito especial de haber sido la primera institución jurídico-política que existió en nuestro derecho público, que tuvo la misión específica de proteger la pureza de la Constitución" al gozar de la facultad de declarar la nulidad de las leyes o decretos contrarios a la Constitución, y de los actos del Ejecutivo opuestos a la Constitución o a las leyes, (Noriega, El Supremo..., p. 738). Por estas razones es considerado por algunos publicistas mexicanos como un antecedente del juicio de amparo. II. La reglamentación del supremo poder conservador fue prevista en la cuarta de las Bases Constitucionales de 23 de octubre de 1835 e implementadas en los años de la segunda de las Siete Leyes. Su ejercicio se depositó en cinco individuos nombrados mediante un complicado sistema de elección en el que intervenían las Juntas Departamentales y la Cámara de Diputados. Los cinco elegidos juraban sostener el "equilibrio constitucional entre los poderes sociales" y mantener o restablecer "el orden constitucional en los casos en que fuere turbado". Debían ser ciudadanos mexicanos por nacimiento, tener cuarenta años el día de la elección, un capital que produjera por

El Senado se renovaba por terceras partes cada dos años, saliendo al fin del primer bienio, los ocho últimos de la lista, al fin del segundo, los ocho de en medio, y en el fin del tercero en adelante los ocho más antiguos, por lo que en suma eran 24 senadores.

En el caso de las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, se establecía un número de senadores mucho mayor, al establecer que se componía de sesenta y tres individuos.

Eligiéndose dos tercios de senadores por los siguientes órganos: las Asambleas Departamentales, y el otro tercio por la Cámara de diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, esto en la primera vez de elección.

Cada dos años se renovaba la Cámara de Senadores, para la elección de un tercio de sus miembros. Correspondía postularlos a los siguientes órganos: 1) la Cámara de diputados 2) al Presidente de la República y 3) a la Suprema Corte de Justicia.

El acta de elección se remitía a la Cámara de Senadores o en su caso a la diputación permanente, y se señalaba finalmente quienes habían sido electos senadores.

Se establecía como requisito para poderse postularse para senador, el que se haya distinguido por sus servicios y méritos en la carrera civil, militar y eclesiástica.

Las Asambleas departamentales para la elección de los cinco senadores que les correspondían, tomaban como criterios para elegir el que provinieran de diversas clases.¹⁴

lo menos tres mil pesos de renta anuales y haber desempeñado el cargo de presidente o vicepresidente de la República, senador, diputado, secretario del despacho o magistrado de la SCJ". Ver: Instituto de Investigaciones Jurídicas. Enciclopedia Jurídica Mexicana Q-Z Universidad Nacional Autónoma De México. Editorial Porrúa. México, 2002, Pags. 608-609.

¹⁴ Pudiendo ser éstas: agricultores, mineros, propietarios o comerciantes, y fabricantes. La elección de los demás recaía en personas que hayan ejercido algunos de los cargos siguientes: Presidente o Vice-Presidente

Para la primera renovación se señalaba que *se "saca por suerte" de entre todos los senadores el tercio que deberá salir; para la segunda se verificaba entre los dos tercios que hayan quedado en la primera, y para lo sucesivo salían los más antiguos.*

El procedimiento establecido por esta Constitución para la elección de senadores, era por demás complejo, ya que se veían entrelazados diversos criterios y etapas en la elección de los senadores, que era de manera semindirecta.

En cuanto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, señala en su texto original, que la Cámara de Senadores se componía de dos miembros de cada Estado¹⁵ y dos por el Distrito Federal nombrados en elección directa.¹⁶

Correspondía a la Legislatura de cada Estado, declarar electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos, durando cada senador cuatro años y se renovaba la Cámara por mitad cada dos años.

Así como en caso de los Diputados, se expone a continuación la evolución que ha tenido la integración de la Cámara de Senadores, desde el texto original de la Constitución Política de 1917, así como en cada una de sus reformas.

de la República, secretario del despacho por más de un año, ministro plenipotenciario, gobernador de antiguo Estado o Departamento por más de un año, senador al Congreso general, diputado al mismo en dos legislaturas, y antiguo Consejero de gobierno.

¹⁵El texto original de la Constitución de 1917, contemplaba 29 Estados y dos territorios: Baja California y Quintana Roo, como partes integrantes de la Federación (art. 43)

¹⁶ En el texto vigente de la Constitución se tiene contemplado para la integración del Senado a 128 miembros, siendo elegidos por cada Estado y el Distrito Federal, dos por el principio de votación mayoritaria relativa y uno por primera minoría, la cual es asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que haya ocupado el segundo lugar en el número de votos en la entidad de que se trate y los 32 restantes son elegidos por el principio de participación proporcional. (art. 56)

TEXTO REFORMAS AL ARTICULO 56:	No. Leg.	Período ¹⁷	No. Sen. ¹⁸
Texto Original 1917 (Texto Original) Art.56.-La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal nombrados en elección directa. La legislatura de cada estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.	XXVII	1917-1918	58
	XXVIII	1918-1920	
	XXIX	1920-1922	
	XXX	1922-1924	
	XXXI	1924-1926	
	XXXII	1926-1928	
	XXXIII	1928-1930	
	XXXIV	1930-1932	

Primera Reforma: D.O.F. 29-04-33. Art.56.-La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos directamente y en su totalidad por cada seis años.	XXXV	1932-1934	58
	XXXVI	1934-1937	58
	XXXVII	1937-1940	58
	XXXVIII	1940-1943	58
	XXXIX	1943-1946	58
	XL	1946-1949	58
	XLI	1949-1952	58
	XLII	1952-1955	60
	XLIII	1955-1958	60
	XLIV	1958-1961	60
	XLV	1961-1964	60
	XLVI	1964-1967	60
	XLVII	1967-1970	60
	XLVIII	1970-1973	60
XLIX	1973-1976	64	
L	1976-1979	64	
LI	1979-1982	64	
LII	1982-1985	64	

Segunda Reforma: D.O.F.: 15-12-86 Art.56.- La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La Cámara se renovará por mitad cada tres años. La Legislatura de cada estado y la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de votos emitidos.	LIII	1985-1988	64
	LIV	1988-1991	64

¹⁷ La regulación del tiempo de duración de las Legislaturas, se encontraba originalmente en el artículo 58 Constitucional, que mencionaba que la Cámara de Senadores se renovaba por mitad cada dos años, en la primera reforma de este artículo (D.O.F.28-IV-1933), la duración del cargo pasó al artículo 56, donde menciona que durarán en su encargo cada 6 años, señalándose en dicho artículo las posteriores reformas de duración de las Legislaturas, como se aprecia en el cuadro.

¹⁸ Estas cifras son resultado de las operaciones matemáticas, realizadas de acuerdo el texto original del artículo 43 Constitucional, que mencionaba que partes integrantes de la Federación eran consideradas como Estados, en 1917, mismo que fue evolucionando hasta quedar como actualmente se encuentra, es así que en el texto original, se señalaba que todos los Estados actuales eran considerados como tal, a excepción de los *territorios* de la Baja California y Quintana Roo, en la primera reforma de dicho artículo, (D.O.F. 7-II-1931) se dividió a Baja California en: sur y norte, en la 4ª reforma (D.O.F. 16-I-1952) se incorpora a Baja California, en la quinta reforma (D.O.F. 8-X-1974) eleva a rango de Estado a Baja California Sur y Quintana Roo.

<p>Tercera Reforma: D.O.F.: 03-09-93</p> <p>Art.56.- Para integrar la Cámara de Senadores, en cada Estado y en el Distrito Federal se elegirán cuatro senadores de los cuales tres serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para cada entidad federativa, los partidos políticos deberán registrar un lista con tres fórmulas de candidatos.</p> <p>La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que establece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.</p> <p>La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad, en elección directa, cada seis años.</p>	<p>LV LVI</p>	<p>1991-1994 1994-1997</p>	<p>128</p>
---	-------------------	--------------------------------	------------

<p>Cuarta Reforma: D.O.F.: 22-08-96. (texto Vigente).</p> <p>Art.56.- La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores de los cuales en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos.</p> <p>La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la totalidad de que se trate.</p> <p>Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.</p> <p>La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.</p>	<p>LVII LVIII LIX</p>	<p>1997-2000 2000-2003 2003-2006</p>	<p>128</p>
--	-------------------------------	--	------------

I.2 FACULTAD DE INICIATIVA.

La facultad de presentar iniciativas de ley ante el Congreso, en cada una de las Constituciones Políticas estudiadas, contaba con ciertas características en cada caso, a saber:

En la Constitución Federal de la República Mexicana de 1824, tenía esta facultad:

- 1.- Cualquier diputado o senador, señalando que podía hacerlo por escrito, ya sea proposiciones o proyectos de ley o decreto, delimitando a que fuere en su respectiva Cámara.

2.- El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podía llevar a cabo proposiciones, agregando que si tuviere por convenientes al bien de la sociedad, y como tales las recomendare a la Cámara de diputados, y

3.- Las proposiciones o proyectos de ley o decreto que las legislaturas de los Estados enviaren a cualquiera de las Cámaras.

Se advierte una diferencia, en cuanto a la forma más exacta y a su vez más llana de identificar quienes y en que condiciones pueden presentar iniciativas ante el Congreso, en lo señalado por las Siete Leyes Constitucionales de 1836, al atribuirle dicha facultad a:

- I. Al Supremo Poder Ejecutivo y a los Diputados, en todas las materias.
- II. A la Suprema Corte de Justicia, en lo relativo a la administración de su ramo.
- III. A las juntas departamentales en las relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales.¹⁹

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, se señala que corresponde la iniciativa de las leyes al:

- 1.- Presidente de la República
- 2- Los Diputados y a las Asambleas departamentales en todas materias, y
- 3.- La Suprema Corte de Justicia en lo relativo a la administración de su ramo.

Procedimentalmente se imponía que toda iniciativa de ley debía presentarse siempre ante la Cámara de Diputados.

¹⁹ Se señalaba también que no podían dejarse de tomar en consideración las iniciativas de los poderes Ejecutivo y Judicial, ni aquellas en que convenían la mayor parte de las juntas departamentales. Las demás se tomaban o no en consideración, según lo calificará la cámara, atendido el dictamen de una comisión de nueve diputados, que elegirán en su totalidad cada año, y se denominaba de *peticiones*. También estaba previsto que cualquier ciudadano particular podía dirigir sus proyectos o presentarlos a algún diputado para que los hiciere suyos, o a los ayuntamientos de las capitales, para los efectos conducentes. En el caso del primer punto también era contemplado de manera similar por la Constitución de 1843.

En el caso de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, se menciona que El derecho de iniciar leyes correspondía a:

- 1.- El Presidente de la Unión
- 2.- Los Diputados al Congreso Federal
- 3.- Las Legislaturas de los Estados

La regulación en esta Constitución, deja la facultad de manera general, sin mencionar en que materias compete en particular, a cada quien, presentar iniciativas, además de que no aparece más el Poder Judicial a través de la Suprema Corte de Justicia como órgano facultado para presentar iniciativas de ley ante el Congreso.

En el texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, el derecho de iniciar leyes o decretos señala que correspondían a los mismos tres órganos señalados por la anterior Constitución, con la gran diferencia, en el caso de los integrantes del Congreso, a saber:

- 1.- El Presidente de la República
- 2.- Los diputados y senadores al Congreso de la Unión.
- 3.- Las Legislaturas de los Estados

Señalándose a manera de exclusión, que las iniciativas que no provengan de cualquiera de los dos cuerpos legislativos, deberán de pasar siempre a comisión, para seguir los trámites correspondientes.

I.3 DURACIÓN DE PERIODO DE SESIONES.

Las primeras Constituciones establecieron dos periodos de sesiones del Congreso General, sin embargo, otras señalaron un sólo periodo, es así que:

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, estableció que el Congreso sesionaría del 1 de enero al 15 de abril, con la

posibilidad de ser prorrogado hasta por treinta días útiles²⁰, esto en caso de juzgarlo necesario el Congreso general o a petición del Presidente de la Federación- término utilizado por este ordenamiento- es decir, sesionaría durante tres meses y medio, pero con la prórroga podría sesionar hasta cinco meses.

Las sesiones ordinarias que el Congreso realizaba se estipulaban que eran diarias, sin otra interrupción que las de los días festivos solemnes; y para suspenderse por más de dos días, era necesario el consentimiento de ambas Cámaras.

Las Constituciones que establecieron dos periodos de sesiones fueron las siguientes:

Las Siete Leyes Constitucionales de 1836, al referirse a las sesiones del Congreso General, señalaba que se abrían el 1° de enero y el 1° de julio de cada año. Las del primer período se podían cerrar el 31 de marzo, y las del segundo duraban hasta que se concluían los asuntos a que exclusivamente se dedicaban. De tal forma, que como mínimo se contabilizan los tres primeros meses, pero no se podía determinar el número total de meses en que podía llegar a sesionar el Congreso.

El objeto exclusivo del segundo período de sesiones era el examen y aprobación del presupuesto del año siguiente, y de la cuenta del Ministerio de Hacienda respectivo al penúltimo año. Las sesiones se señalaba que eran diarias, exceptuándose sólo los días de solemnidad eclesiástica, y los de civil que señalaba la ley secundaria.

Si el Congreso resolvía no cerrar el 31 de marzo del primer período de sesiones ordinarias, o el Presidente de la República, con acuerdo del consejo pidiera esta prórroga, se expedía previamente y publicaba decreto denominado de “continuación”.²¹

²⁰ Término utilizado para referirse a los días comprendidos dentro del periodo de sesiones ordinarias que el Pleno destinaban para sesionar .

²¹ En dicho decreto se especificaban los asuntos a los que únicamente iba ocuparse el Congreso; el tiempo de la duración era todo el necesario, dentro de los meses de abril, mayo y junio, para la conclusión de dichos

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, se establecía que el Congreso sesionaba en dos periodos, el primero, del 1 de enero al 31 de marzo, asignándole facultades para que al inicio de este periodo distribuyera la renta pública y, el segundo, del 1 de julio al 1 de octubre, en el cual, además de conocerse los asuntos relativos al Presupuesto de Egresos y a la Cuenta Pública, se conocería de la Ley de Ingresos; de tal forma que el Congreso sesionaba ordinariamente durante seis meses en total.

Se especificaba también que el segundo período de sesiones se destinaba exclusivamente al examen y aprobación de los presupuestos del año siguiente, así como a decretar las contribuciones para cubrirlos, y al examen de la cuenta del año anterior que presentaba el Ministerio.²²

En el caso de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, se mencionaba que el Congreso tenía cada año dos periodos de sesiones ordinarias: Del 16 de septiembre al 15 de diciembre; y del 1° de Abril y terminaba el último de Mayo. En total, el Congreso sesionaba ordinariamente durante cinco meses.²³

También en este caso, el segundo periodo de sesiones se destinaba, preferentemente al examen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente; a decretar las contribuciones para cubrirlos y a la revisión de la cuenta del año anterior, que presentaba el Ejecutivo.

La Constitución de 1917 en su texto original no contempló dos periodos ordinarios de sesiones, sino que estableció sólo uno: del 1 de septiembre, sin poderse prolongar más allá del 31 de diciembre, es decir, el Congreso sesionaría escasamente durante cuatro meses.

asuntos. También se establecía que aunque el Congreso General cerrara sus sesiones, la Cámara de Senadores continuaba, mientras hubiesen leyes pendientes de su revisión. El Presidente podía aumentar con los suplentes el número de la Cámara de Diputados, por sólo dos meses a lo más.

²² Señalando al igual que la anterior Constitución, que en caso de que el Congreso general cierre sus sesiones, continua las suyas el Senado, agregando un término de treinta días, si hubiere leyes pendientes en revisión y que además podía prorrogar las sesiones ordinarias del segundo período por el tiempo necesario.

²³ En 1874, cuando se restableció nuevamente el bicameralismo, fue modificado el artículo 62 constitucional, en el sentido de que el primer periodo comprendía del 16 de septiembre al 15 de diciembre, con la posibilidad de ser prorrogado hasta por treinta días útiles, y el segundo periodo, del 1 de abril al 31 de mayo, con la posibilidad de prorrogarse por otros quince días. De tal forma, durante esta época, el Congreso podía sesionar durante seis meses y medio en total.

El Congreso se reunía cada 1º de septiembre para celebrar sesiones ordinarias, en las que se veían los asuntos siguientes:

- 1.- Revisar la cuenta pública del año anterior que será presentada a la Cámara de diputados durante los diez primeros días de la apertura de sesiones, señalando algunas consideraciones al respecto.
- 2.- Examinar discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo.
- 3.- Estudiar, discutir y votar las iniciativas de ley que se presenten, entre otros asuntos.

I.4 COMISIÓN PERMANENTE

En el derecho parlamentario está considerada como: “El órgano constituido para subsanar las ausencias de las cámaras en los periodos de receso y representar al Poder legislativo en ese tiempo”,²⁴ sin embargo se observan algunas características, así como atribuciones conferidas en cada caso estudiado, y al respecto se menciona que:

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, hacía referencia a ese órgano denominándolo Consejo de Gobierno, se componía exclusivamente de la mitad de los individuos del Senado, uno por cada estado²⁵. Su conformación no era exclusiva de legisladores, ya que tenía como presidente nato al Vice-Presidente del país, nombrando un Presidente temporal en el caso de las ausencias de primero.

Las atribuciones de este Consejo eran:

²⁴ “En los sistemas bicamarales, con ese nombre se designa al grupo mixto que se integra con un número determinado de diputados y senadores, y que ejerce las funciones cuyos límites se marcan en los textos de ambas Cámaras cuando éstas entran en periodo de receso como Asamblea o Congreso general”, que es el caso mexicano. Ver: Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Instituto de Investigaciones Legislativas. LVI Legislatura de la Cámara de Diputados. Editorial Porrúa. México. 1997, pág.187.

²⁵ En los dos años primeros formaban este consejo los primeros nombrados por sus respectivas legislaturas, y en lo sucesivo los más antiguos.

1. Velar sobre la observancia de la Constitución, de la acta constitutiva y leyes generales, formando expediente sobre cualquier incidente relativo a estos objetos.
2. Hacer al Presidente las observaciones que crea conducentes para el mejor cumplimiento de la constitución y leyes de la unión.
3. Acordar por si solo, o a propuesta del presidente, la convocatoria del congreso a sesiones extraordinarias.
4. Prestar su consentimiento para el uso de la milicia local en los casos establecidos por la Constitución.
5. Aprobar el nombramiento de los empleados relacionados con la milicia local.
6. Nombrar dos individuos para que con el presidente de la corte suprema de justicia ejerzan provisionalmente el supremo poder ejecutivo.
7. Recibir el juramento de los individuos del supremo poder ejecutivo en los casos prevenidos por esta Constitución.
8. Dar su dictamen en las consultas que le haga el Presidente efecto de facultad de conceder el pase los decretos conciliares, entre otros.

Tanto la conformación, como las facultades que se mencionan en este antecedente Constitucional, es muy diferente al actual, empezando por la naturaleza del mismo que era totalmente diferente, como puede indicarse:

Las Siete Leyes Constitucionales de 1836, se referían a este órgano como: la Diputación Permanente, misma que se componía por cuatro diputados y tres senadores, y que de acuerdo al texto constitucional, solo se destinaba para el primer receso de las sesiones ordinarias.

Dentro de sus facultades estaban las de:

1. Citar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando lo resuelva el Presidente de la República
2. Citar al Congreso a la continuación de sus sesiones ordinarias, en caso de que hayan sido interrumpidas por causas diversas

3. Citar al Senado a sesión particular en los casos de acusación de delitos comunes de los servidores públicos, así como conceder o negar la entrada de tropas extranjeras del territorio de la república
4. Dar o negar a los individuos del Congreso licencia para ausentarse de la capital.
5. Cuidar durante el receso de las infracciones que se comentan contra la Constitución.

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, se señalaba que para la elección de la Diputación Permanente, la Cámara de senadores elegía cuatro individuos y la de diputados cinco, teniendo por objeto:

1. Hacer la convocatoria a sesiones extraordinarias cuando lo decrete el Gobierno.
2. Recibir las actas de elecciones de Presidente de la República, senadores y ministros de la Suprema Corte de Justicia.
3. Citar á la Cámara respectiva para el desempeño de sus funciones, cuando haya de ejercerlas según la ley, -así como ejercer las –tareas- económicas que le señalaba el reglamento.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, hacía mención que la Diputación Permanente estaba compuesta de un diputado por cada Estado y Territorio,²⁶ que nombraba el congreso la víspera de la clausura de sus sesiones, y tenía como atribuciones:

1. Prestar su consentimiento para el uso de la guardia nacional, fuera de sus respectivos Estados o Territorios, fijando la fuerza necesaria
2. Acordar por sí sola, o a petición del Ejecutivo, la convocación del congreso a sesiones extraordinarias
3. Aprobar en su caso los nombramientos de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales

²⁶ Con las reformas del 13 de noviembre de 1874, se vuelve a un bicameralismo, por lo que la Comisión Permanente se componía entonces de 29 miembros, de los cuales quince eran diputados y catorce senadores, nombrados por su respectivas Cámaras.

4. Recibir el juramento al presidente de la República, y a los ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Una diferencia importante en comparación con las otras constituciones era que además las facultades enunciadas, también se podía dictaminar sobre todos los asuntos que quedaban sin resolución en los expedientes, señalando que: “a fin de que la legislatura que sigue tenga desde luego de que ocuparse”.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, la nombraba como la conocemos hoy en día, Comisión Permanente, compuesta de 29 miembros, de los que 15 serán diputados y 14 senadores, nombrados por sus respectivas Cámara la víspera de la clausura de las sesiones.²⁷

Señalándose expresamente las siguientes atribuciones:

- 1.- Prestar su consentimiento para el uso de la guardia Nacional en los ciertos casos
- 2.- Recibir, en su caso, la protesta del presidente de la República de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los magistrados del Distrito Federal y Territorios, si estos últimos funcionarios se encontraren en la ciudad de México.
- 3.- Dictamen sobre todos los asuntos que queden sin resolución en los expedientes, a fin que en el inmediato periodo de sesiones sigan tramitándose.²⁸
- 4.- Convocar a sesiones extraordinarias en caso de delitos oficiales o del orden común cometidos por secretarios de Estado o ministros de la Suprema Corte y delitos oficiales federales cometidos por los gobernadores de los Estados siempre que este ya instruido el proceso de la comisión por el gran jurado, cuyo en caso no se tratara ningún negocio del congreso ni se prolongarán las sesiones por más tiempo que el indispensable para fallar.

²⁷ Actualmente la integran 19 diputados y 18 senadores.

²⁸ A través de la reforma de fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación: 21 de noviembre de 1966, se modifica esta fracción, señalando que la Comisión Permanente se limita a turnar las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las comisiones, quedando en la actualidad impedida de dictaminar en asuntos propios corresponde de las Comisiones legislativas.

I.5 FACULTADES EN LO INDIVIDUAL (sin participación de la colegisladora).

En este subtema se mencionan las facultades que en todas las Constituciones siempre, se les otorgó a ambas Cámaras en lo individual, en ciertos asuntos internos, llamándolas también de carácter económico, por no necesitar de la colegisladora, para su aprobación y posterior realización.

En cuanto al tipo de funciones económicas como las denominaba la Constitución Federal de la República Mexicana de 1824, se señalaba que cada Cámara en sus juntas preparatorias, y en todo lo que pertenezca a su gobierno interior, debía observar el reglamento del Congreso.

En la Constitución de 1836, ya se mencionaban estas Facultades exclusivas de cada una de las Cámaras, y que eran:

1. Tomar resoluciones que no pasen de económicas, relativas al local de sus sesiones, al mejor arreglo de su secretaría y demás oficinas anexas, al número, nombramiento y dotación de sus empleados, y a todo su gobierno puramente interior.
2. Comunicarse entre sí, y con el Gobierno, por escrito o por medio de comisiones de su seno.

En cuanto a las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, se mencionaba que las facultades económicas de ambas Cámaras y peculiares de cada una, eran entre otras las de llevar a cabo el arreglo de sus respectivas oficinas, el nombramiento, designación del número y dotación de los empleados en ellas, a quienes expedirá sus despachos el Presidente de la República, y que en todos estos puntos tenían fuerza de ley; así como arreglar la policía interior del local de sus sesiones; calificar las elecciones de sus individuos; resolver las dudas que ocurran sobre ellas, y todo lo que tenga relación con el desempeño de sus funciones.

En la Constitución Política de 1917, se enumeraba que cada una de las Cámaras puede, sin la intervención de la otra:

- 1.- Dictar resoluciones económicas a su régimen interior
- 2.- Comunicarse con la Cámara legisladora y con el ejecutivo de la Unión, por medio de las comisiones de su seno
- 3.- Nombrar a los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma
- 4.- Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir la vacantes de sus respectivos miembros.

I.6 PROHIBICIONES AL CONGRESO.

En este aspecto se puede advertir como algunas de las antiguas Constituciones, algunas señalaban expresamente prohibiciones al Poder Legislativo, representado por el Congreso de la Unión, mismas que en la evolución y marco Constitucional actual, han quedado plasmados más de prohibiciones expresas a este órgano legislativo, como unas de las principales garantías individuales a nivel Constitucional.²⁹

Es así que las Siete Leyes Constitucionales de 1836 hacían mención de estas prohibiciones, de la siguiente manera:

- 1.- Dictar ley o decreto sin las iniciativas, intervalos, revisiones y demás requisitos que exige la ley y señale el reglamento del Congreso; siendo únicamente excepciones de esta regla las expresas en el referido reglamento.
- 2.- Proscribir a ningún mexicano, ni imponer pena de ninguna especie directa ni indirectamente. Puntualizando que a la ley sólo corresponde designar con generalidad las penas de ninguna especie directa ni indirectamente.
- 3.- Privar de su propiedad directa ni indirectamente a nadie, sea individuo, o corporación eclesiástica o secular. Agregando que a la ley sólo corresponde en esta línea establecer, con generalidad, contribuciones o arbitrios.
- 4.- Dar a la ley, que no sea puramente declaratoria, efecto retroactivo, o que tenga lugar directa ni indirectamente, en casos anteriores a su publicación.
- 5.- Privar, ni aún suspender a los mexicanos de sus derechos declarados en las leyes constitucionales.

²⁹ Siendo básicamente las establecidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución vigente.

6.- Reasumir en sí o delegar en otros, por vía de facultades extraordinarias, dos o los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial.

En cuanto a las Bases Orgánicas de la República Mexicana 1843, se decía que el Congreso no podía:

- 1.- Derogar, ni suspender las leyes prohibitivas de la introducción de géneros y efectos judiciales a la industria nacional sin el consentimiento previo de las dos terceras partes de las Asambleas departamentales.
- 2.- Proscribir a ningún mexicano, ni imponer pena de ninguna especie directa ni indirectamente.
- 3.- A la ley corresponde solo designar con generalidad las penas para los delitos.
- 4.- Dar a ninguna ley efecto retroactivo.
- 5.- Suspender o aminorar las garantías individuales.

I.7 FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

Así como ya se mencionaron las facultades que ambas Cámaras por igual han tenido, en este caso se expone en sentido contrario las facultades exclusivas que a cada una ha correspondido, empezando por la de la Cámara de Diputados, a saber.

Las Siete Leyes Constitucionales de 1836, señalaban como tales:

- 1.- Vigilar por medio de una comisión inspectora, compuesta de cinco individuos de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría mayor y de las oficinas generales de Hacienda.
- 2.- Nombrar los jefes y demás empleados de la Contaduría mayor.
3. Confirmar los nombramientos que haga el Gobierno para primeros jefes de las oficinas generales de Hacienda, establecidas o que se establezcan.

En el caso de las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, se hacía mención de manera muy similar a la anterior Constitución, en el caso de los dos primeros puntos, haciendo solo omisión en el tercero de éstos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, señalaba originalmente:

- 1.- Elegirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la ley le señala respecto a la elección del presidente de la República
- 2.- Vigilar por medio de una Comisión de su seno el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor
- 3.- Nombrar a los jefes y empleados de esa oficina.
- 4.- Aprobar el presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones, que a su juicio, deben decretarse para cubrir aquél
- 5.- Conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos que se habla esta Constitución, por delitos oficiales, y en su caso, formular acusación ante la Cámara de senadores y exigir en gran jurado para declarar si ha o no lugar a proceder contra alguno de los funcionarios públicos de fuero constitucional, cuando sean acusados por delitos del orden común.

I. 8 FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE SENADORES.

En el caso de la Cámara de Senadores, se ha señalado a lo largo de las Constituciones³⁰ que han regido nuestro país, lo siguiente:

En las Siete Leyes Constitucionales de 1836, toca exclusivamente a la Cámara de Senadores:

1. Prestar su consentimiento para dar el pase o retener los decretos conciliares y bulas³¹ y rescriptos pontificios, que contengan disposiciones generales o trascendentales a la Nación.
2. En el receso del Congreso General, atender en las acusaciones de los servidores públicos a los que hace referencia la Constitución, y dar o negar en caso urgente, los permisos relativos a conceder o negar la entrada de las

³⁰ En la Constitución de 1824 no hay regulación alguna, y en la de 1857 tampoco por su carácter unicameral, que imperó hasta la reforma correspondiente, como ya se hizo mención.

³¹ “Documento que lleva el sello pontificio”. Ver: Diccionario de la Lengua Española Larousse. Editorial Larousse, 58ª Edición. México. 1994. pag. 95

tropas extranjeras en el territorio de la república o la salida de tropas nacionales.

3. Aprobar los nombramientos que haga el Poder Ejecutivo para enviados diplomáticos, cónsules, coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, de la armada y de la milicia activa.

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 sólo se hacía mención en la aprobación de los nombramientos de plenipotenciarios, ministros y demás agentes diplomáticos y cónsules, y los de oficiales superiores del ejército y armada.

Para la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en su texto original eran facultades exclusivas del Senado:³²

- 1.- Aprobar los tratados y condiciones diplomáticas que celebre el presidente de la República con las potencias extranjeras
- 2.- Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y de mas jefes supremos del Ejercito y la Armada Nacional.
- 3.- Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas.
- 4.- Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados o Territorios fijando la fuerza necesaria.
- 5.- Declarar cuando desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado que ha llegado el caso de nombrar un gobernador provisional quien convocara elección conforme a las leyes constitucionales del mismo.

³² Estas facultades junto con otras cinco atribuciones más, son las que prevalecen actualmente como atribuciones exclusivas del Senado.

I.9 FUNCIONES DEL PODER LEGISLATIVO. (Principales materias en las que el Congreso ha tenido la facultad de control y para legislar).

De las distintas fracciones contempladas en las respectivas disposiciones de las constituciones estudiadas, se presentan de manera depurada y clasificada, los principales bloques temáticos y/o por materia en los que el Congreso tenía facultad para legislar en los distintos ordenamientos, reflejando así el proceso de modificación de los asuntos que se iban tratando en el Congreso de la Unión, esto también de acuerdo a las circunstancias y a la situación nacional.

I.9.1 En Materia de Guerra y Tratados Internacionales.³³

A través de esta exposición, puede advertirse como en un principio los asuntos de guerra predominaban más que los de comercio, situación que poco a poco fue invirtiéndose.

En la Constitución Federal de la República Mexicana de 1824, en esta materia, señalaba que el Congreso debía observar lo relativo a:³⁴

- La aprobación de los tratados de paz, de alianza, de amistad, de federación, de neutralidad armada, y cualesquiera otros que celebre el presidente de los Estados Unidos con potencias extranjeras.
- Decretar la guerra en vista de los datos que le presente el presidente de los Estados Unidos.
- Dar reglas para conceder patentes de corso³⁵, y para declarar buenas o malas las presas de mar y tierra.

³³ Estos dos rubros estaban anteriormente muy ligados, ya que en la mayoría de las ocasiones los tratados o convenios internacionales, versaban sobre cuestiones bélicas y conservación de paz entre los Estados, y es través de la evolución de la historia nacional, que se fueron modificando las situaciones, hasta llegar a la actual, en que la mayoría de los tratados y convenios que suscribe México son de carácter comercial.

³⁴ Todas las fracciones corresponden al artículo 50 de la Constitución Federal de la República Mexicana de 1824, sin embargo, como caso interesante cabe mencionar que esta Constitución, debido al recién movimiento independentista de aquel entonces, enfatizaba en un artículo previo, las siguientes facultades del Congreso: “Art. 49. Pertenece exclusivamente al Congreso general dar leyes y decretos: I. Para sostener la independencia nacional, y proveer a la conservación y seguridad de la nación en sus relaciones exteriores. II. Para conservar la paz y el orden público en el interior de la federación y promover la ilustración y prosperidad general. III. Para mantener la independencia de los Estados entre sí.... V. Para conservar la unión federal de los Estados, arreglar definitivamente sus límites y terminar sus diferencias...”.

³⁵ Algunos autores han dado definiciones del corso como “la guerra naval o marítima que hacen algunos particulares autorizados con patente de su gobierno para perseguir a los enemigos de la corona ... podemos

- ❑ Conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la federación.
- ❑ Permitir o no la estación de escuadras de otra potencia por más de un mes en los puertos mexicanos.
- ❑ Permitir o no la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República.
- ❑ Designar la fuerza armada de mar y tierra, fijar el contingente de hombres respectivo a cada Estado, y dar ordenanzas y reglamentos para su organización y servicio.
- ❑ Formar reglamentos para organizar, armar y disciplinar la milicia local de los Estados; reservando a cada uno el nombramiento respectivo de oficiales, y la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

Las Siete Leyes Constitucionales de 1836³⁶, se señalaba en este ámbito que el Congreso estaba facultado para:

- ❑ Aprobar toda clase de tratados que celebre el Ejecutivo con potencias extranjeras, y los concordatos con la silla apostólica
- ❑ Decretar la guerra, aprobar los convenios de paz y dar reglas para conceder las patentes de corso
- ❑ Conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, y la salida fuera del país de tropas nacionales
- ❑ Decretar el número de tropa permanente de mar y tierra que debe haber en la República, y cada año el de la milicia activa que debe haber el año siguiente, sin perjuicio de aumentar o disminuir ésta durante él, cuando el caso lo exija.

En cuanto a las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, se mencionaba que se facultaba al Congreso para:³⁷

concluir que el corso es la actividad naval efectuada por los particulares en tiempo de guerra o de represalias, con la autorización y supervisión de su estado, en contra de sus enemigos del mismo, en la que deben sujetarse a un régimen jurídico específico para su desempeño. En la Enciclopedia jurídica española se define a la patente de corso como aquella autorización que en caso de guerra se otorgaba por un gobierno a los buques mercantes de país, para realizar actos de hostilidad contra el enemigo. Por su parte, en la Enciclopedia Jurídica OMEBA se señala que la patente de corso es una “autorización oficial”. Ver: Cruz Barney, Oscar “El régimen jurídico del corso marítimo: El mundo indiano y el México del siglo XIX.”. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Serie C: Estudios Históricos. Num.64. 1997. Pags. 119-121.

³⁶ Todas las fracciones corresponden al artículo 44 de esta Constitución

- ❑ Aprobar toda clase de tratados que celebre el Ejecutivo con las potencias extranjeras
- ❑ Decretar la guerra por iniciativa del Presidente; aprobar los convenios y tratados de paz, y dar reglas para conceder patentes de corso
- ❑ Conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, y la salida de tropas nacionales fuera del país
- ❑ Decretar el número de tropa permanente de mar y tierra, y el de la milicia activa; fijar el contingente de hombres respectivo a cada Departamento, y dar reglamentos y ordenanzas para su servicio y organización
- ❑ Designar cada año el *máximum*³⁸ de milicia activa que el Ejecutivo pueda poner sobre las armas
- ❑ Aprobar toda clase de tratados que celebre el Ejecutivo con las potencias extranjeras
- ❑ Ampliar las facultades del Ejecutivo en los casos de invasión extranjera, o de la sedición tan grave que haga ineficaces los medios ordinarios de reprimirla.

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, se facultaba al Congreso para:³⁹

- ❑ Aprobar los tratados, convenios o convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo
- ❑ Declarar la guerra en vista de los datos que le presente el Ejecutivo
- ❑ Reglamentar el modo en que deban expedirse las patentes de corso; para dictar leyes, según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra y para expedir las relativas al Derecho Marítimo de Paz y Guerra.
- ❑ Conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la federación, y consentir la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en las aguas de la República
- ❑ Permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República

³⁷ Todas las fracciones corresponden al artículo 66 de esta ordenamiento.

³⁸ Término utilizado por esta Constitución.

³⁹ Todas las fracciones corresponden al artículo 72 de esta Constitución .

- Levantar y sostener el ejército y la armada de la Unión, y para reglamentar su organización y servicio
- Dar reglamentos con el objeto de organizar, armar y disciplinar la guardia nacional, reservando a los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla, conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos
- Dar su consentimiento a fin de que el ejecutivo pueda disponer de la guardia nacional, fuera de sus respectivos Estados o Territorios, fijando la fuerza necesaria.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, señala que para: ⁴⁰

- Declarar la guerra, en vista de lo datos que le presente el Ejecutivo
- Reglamentar el modo cómo deban expedirse las patentes de corso; para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir las relativas al derecho marítimo de paz y guerra
- Levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea nacionales, y para reglamentar su organización y servicio
- Dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional.

Se subraya el hecho de que muchas de las facultades anteriormente señaladas, pertenecían al Congreso en su conjunto, siendo ahora facultades exclusivas de la Cámara de Senadores, principalmente en materia de aprobación de tratados internacionales, así como algunos relacionados con materia militar.

⁴⁰ Todas las fracciones corresponden al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

I.9.2 En materia de territorio entre los Estados de la Nación.

En este apartado puede percibirse el cambio del contenido de la regulación en el ámbito de la conformación del territorio mexicano, cuyo proceso a la postre llegó a consolidar nuestro sistema Federal.

Es así que en el primer ordenamiento independiente, la Constitución Federal de la República Mexicana de 1824, se señalaba que el Congreso podía:

- ❑ Admitir nuevos Estados a la unión federal, o territorios, incorporándolos en la nación
- ❑ Arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando sus diferencias cuando no hayan convenido entre sí sobre la demarcación de sus respectivos distritos
- ❑ Erigir los territorios en Estados, o agregarlos a los existentes
- ❑ Unir dos o más Estados a petición de sus legislaturas para que formen uno solo, o erigir otro de nuevo dentro de los límites de los que ya existen
- ❑ Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas y designar su ubicación
- ❑ Dar leyes y decretos para el arreglo de la administración interior de los territorios.

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1824, se disponía que:

- ❑ Dar leyes excepcionales para la organización política de alguno o algunos Departamentos, por iniciativa del Presidente de la República.

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, el Congreso tenía la facultad para:

- ❑ Admitir nuevos Estados o Territorios a la Unión federal, incorporándolos a la Nación.
- ❑ Erigir los Territorios en Estados cuando tengan una población de ochenta mil habitantes.

- Arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre demarcación de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso.
- El arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se señalan de manera muy similar todos los anteriores puntos, resaltando solamente el siguiente:

- Legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, sometiéndose a las bases que el propio ordenamiento Constitucional establecía, haciendo referencia al gobierno interno de cada Estado en cuanto a los tres poderes de carácter local.

I.9.3 Materia Hacendaria y Finanzas Públicas.

En esta materia, a través de las Constituciones se puede observar un perfeccionamiento en el establecimiento de la facultad de control de las arcas públicas del país, por parte del Congreso.

En el caso de la Constitución Federal de la República Mexicana de 1824, se establecía que el Congreso tenía la facultad de:

- Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno.
- Contraer deudas sobre el crédito de la federación, y designar garantías para cubrirlas.
- Reconocer la deuda nacional, y señalar medios para consolidarla y amortizarla
- Dar Leyes en todos los Estados sobre bancarrotas.

En las Siete Leyes Constitucionales de 1836, al respecto se puntualizaban dichas facultades en:

- ❑ Decretara anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año, y las contribuciones con que deben cubrirse.
- ❑ Examinar y aprobar cada año la cuenta general de inversión de caudales respectiva al año penúltimo que deberá haber presentado el ministerio de Hacienda en el año último, y sufrido la glosa y examen que detallará una ley secundaria.
- ❑ Autorizar al ejecutivo para contraer deudas sobre el crédito de la Nación, y designar garantías para cubrirlas.
- ❑ Reconocer la deuda nacional, y decretar el modo y medio de amortizarla.

En cuanto a las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, se hacía mención de:

- ❑ Reconocer y clasificar la deuda nacional, y decretar el modo y arbitrarios para amortizarla.
- ❑ Decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año, y las contribuciones con que deben cubrirse.
- ❑ Examinar y aprobar cada año la cuenta general que debe presentar el Ministerio de Hacienda por lo respectivo al año anterior.
- ❑ Clasificar las rentas para los gastos generales de la Nación y los de los Departamentos.
- ❑ Autorizar al Ejecutivo para contraer deudas sobre el crédito de la Nación, prefijando bases y designando garantías.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, establecía que:

- ❑ Para aprobar el presupuesto de los gastos de la federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.

- Para dar bases bajo las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; para aprobar esos mismos empréstitos, y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.
- Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero, y para impedir, por medio de bases generales, que en el comercio de Estado a Estado, se establezcan restricciones onerosas.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se mencionaba que para:

- Imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.
- Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebra empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la Deuda Nacional.
- Examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas.
- Para establecer diversas contribuciones, entre éstas: Sobre el comercio exterior, sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en el artículo 27, sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros, sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación. Así como Especiales sobre: Energía Eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados. Gasolina y otros productos derivados del petróleo, etc.

I.9.4 Materia Económica.

En cuanto a la materia económica, se puede apreciar que en cada ordenamiento Constitucional, como los lineamiento legislativos que se iban dando eran de acuerdo al desarrollo económico de cada época, así como la política en esta materia que se pretendía alcanzar.

En cuanto a la Constitución Federal de la República Mexicana de 1824, se señalaba como facultad del Congreso en este ámbito:

- Fomentar la prosperidad general, decretando la apertura de caminos y canales, o su mejora, sin impedir a los Estados la apertura o mejora de los suyos, estableciendo postas y correos, y asegurando por tiempo limitado a los inventores, perfeccionadores o introductores de algún ramo de industria, derechos exclusivos por sus respectivos inventos, perfecciones o nuevas introducciones
- Arreglar el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diferentes Estados de la federación y tribus de los indios.
- Determinar y uniformar el peso, ley, valor, tipo y denominación de las monedas en todos los Estados de la federación, y adoptar un sistema general de pesos y medidas.

En las Siete Leyes Constitucionales de 1836, se hacía mención a lo siguiente:

- Dar al gobierno bases y reglas generales para la habilitación de toda clase de puertos, establecimiento de aduanas y formación de los aranceles de comercio
- Determinar el peso, ley, tipo y denominación de las monedas, y adoptar el sistema general de pesos y medidas que le parezca.

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843:

- Determinar el peso, ley, tipo y denominación de las monedas, y decretar un sistema general de pesos y medidas
- Habilitar puertos para el comercio extranjero y de cabotaje, y dar al Gobierno bases y reglas generales para la formación de los aranceles de comercio.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, señalaba que:

- Para establecer casas de moneda: fijar las condiciones que esta deba tener: determinar el valor de la extranjera; y adoptar un sistema general de pesos y medidas.
- Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos.
- Para establecer las bases generales de la legislación mercantil.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, además de los dos anteriores puntos, se señalaba que:

- Impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones
- Legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica, para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del artículo 28 de la Constitución y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución.

I.9.5 Administración Pública.

Las Siete Leyes Constitucionales de 1836, señalaban que:

- Dictar las leyes sobre la administración pública en todos y cada uno de sus ramos, derogarlas, interpretarlas y dispensar su observancia
- Aprobar, reprobado o reformar las disposiciones legislativas que dicten las juntas departamentales.

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843:

- Dictar las leyes a que debe arreglarse la administración pública en todos y cada uno de sus ramos, derogarlas, interpretarlas, y dispensar su observancia.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857:

- Para ratificar los nombramientos que haga el Ejecutivo de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules, de los empleados superiores de hacienda, de los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional.
- Para nombrar y remover libremente a los empleados de su secretaría y a los de la contaduría mayor, que se organizará según lo disponga la ley.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917:

- Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicanos.

En este caso cabe señalar que en específico, las ahora Secretarías de Estado, en su regulación a nivel Constitucional, - a excepción de la de 1824- en cuanto a su denominación y conformación, entre otros aspectos, se vio trasformada con el paso de cada Constitución, evolución que finalmente culminó en su casi total remisión a las leyes que dicte el Congreso.⁴¹

⁴¹ Es así, que a partir de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, se trata este aspecto, al señalar lo siguiente: **Art. 28 .-** *“Para el despacho de los asuntos de gobierno, habrá cuatro Ministros; uno de lo Interior, otro de Relaciones exteriores, otro de Hacienda y otro de Guerra y Marina”*, **Art. 32** *“Cada Ministro será responsable de la falta de cumplimiento a las leyes que deban tenerlo por su Ministerio, y de los actos del Presidente, que autorice con su firma y sean contrarios a las leyes, singularmente las constitucionales”*. **Art. 33.-** *“El Gobierno formará un reglamento para el mejor despacho de sus Secretarías, y lo pasará al Congreso para su aprobación”*. **Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, por su parte hacían mención en su Artículo 93.-** *“El despacho de todo los negocios del Gobierno estará a cargo de cuatro ministros, que se denominarán, de relaciones exteriores, gobernación y policía; de justicia, negocios eclesiásticos, instrucción pública é industria, de hacienda, y de guerra y marina”*. **Art. 100.-** *“Los ministros serán responsables de los actos del Presidente que autoricen con sus firmas contra la Constitución y las leyes”*. **En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, ya sólo se señala lo siguiente: Art. 86.-** *“Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la federación habrá el número de secretaríos que establezca el Congreso por una ley, la que hará la distribución de los negocios que han de estar á cargo de cada secretaría”*, y el texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, repite dicha disposición en su artículo 90. Es así como puede advertirse la evolución en cuanto a la regulación Constitucional los antes “Ministerios” ahora “Secretarías de Estado y la forma más general en que quedo establecida el número y denominación de está, así como su remisión a la legislación secundaria.

I.9.6 TEMAS VARIOS.⁴²

I.9.6.1 Materia de Empleo Públicos.

En la Constitución de la República Mexicana de 1824, se hacía mención de: Crear o suprimir empleos públicos de la federación, señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, retiros y pensiones.

En las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y en las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, se señalaba: Crear o suprimir toda clase de empleos públicos, aumentar o disminuir sus dotaciones y fijar las reglas generales para la concesión de retiros, jubilaciones y pensiones.

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, así como en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se establecía: Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.

I.9.6.2 Amnistía.

En este rubro la Constitución de la República Mexicana de 1824: Conceder amnistías o indultos por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la federación, en los casos previos los requisitos que previenen las leyes.

Las Siete Leyes Constitucionales de 1836: Conceder amnistías generales y del modo que prescriba la ley.

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843: Conceder indultos generales y amnistías cuando el bien público lo exija.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, señalan que:

⁴² Los cuadros en esta sección están conformados de acuerdo a los temas encontrados en las Constituciones estudiadas, variando en algunos casos como puede observarse.

“Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación”.

I.9.6.3 Nacionalidad.

En esta materia, puede verse una clara transformación de los distintos términos relacionados con la ciudadanía:

La Constitución de la República Mexicana de 1824: Establecer una regla general de naturalización. Las Siete Leyes Constitucionales de 1836: Dar reglas generales para la concesión de cartas de naturaleza y de ciudadanía. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857: Para dictar leyes sobre naturalización, colonización y ciudadanía. Y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917: Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

I.9.6.4 Sedes de los Poderes de la Unión.

Son 3 los ordenamientos constitucionales los que previeron esta situación, sobre la ubicación territorial de los Poderes de la Unión.

En la Constitución de la República Mexicana de 1824, se hacía mención sobre el poder elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado. Así como Variar esta residencia cuando lo juzgue necesario.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, ambas señalaban el Congreso tenía la facultad para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.

I.9.6.5 Educación.

La Constitución de la República Mexicana de 1824, hace mención expresa y detallada al señalar que corresponde al Congreso: Promover la ilustración asegurando por tiempo limitado derechos exclusivos a los autores por sus respectivas obras, estableciendo colegios de marina, artillería e ingenieros; erigiendo uno o más establecimientos en que se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas; sin perjudicar la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos Estados.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917: Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, Los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata, surtirán sus efectos en toda la República.

Cabe mencionar que en estos ordenamientos, es notable el cambio en cuanto a la forma de observar y regular la educación, ya que en el segundo de éstos se toman en cuenta ya los avances tecnológicos, así como del sistema jurídico de nuestro país.

I.9.6.6 Comunicaciones.

En esta materia, las dos Constituciones que hacen referencia de la misma son:

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857: Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos. Y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917: Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos.

En particular la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, a diferencia de las demás Constituciones en su texto original, además de que ya abordaba las siguientes materias:

Materia Penal: Para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.

Sustitución del Presidente: Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional. Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República.

I.10 ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL PROCESO LEGISLATIVO.

En cuanto al proceso legislativo, también hubieron cambios significativos en la regulación del mismo, en esta última parte del capítulo se señalan exclusivamente los datos más relevantes en cada Constitución sobre el particular, con el propósito de evitar repeticiones innecesarias de dicho procedimiento, que como se sabe, por su propia naturaleza resulta *sui generis* la forma en que los distintos ordenamientos constitucionales, -incluyendo el vigente- resuelven los asuntos, sobre todo en caso de que las iniciativas tengan que reenviarse a la colegisladora cuando no hay acuerdos en la reforma propuesta.

El proceso legislativo, en todas las Constituciones tenía contemplada con alguna variante en su caso, a grandes rasgos las siguientes etapas:

En la Cámara de Origen se presenta la iniciativa ante el Pleno; se turna a una o varias Comisiones; éstas elaboran el correspondiente Dictamen; que se

agenda para su posterior discusión y aprobación ante el Pleno; una vez aprobado se envía a la Colegisladora en calidad de minuta, para que ésta como Cámara Revisora haga lo correspondiente.

En caso de haber observaciones , se regresan a la Cámara de Origen, misma que si no tuviera objeción las aprueba y se pasa al Ejecutivo para que promulgue y publique, salvo que haya algunas otras posibilidades.

Algunas particularidades de cada Constitución, son las siguientes:

En la Constitución de la República Mexicana de 1824: Para la formación de toda la ley o decreto, era necesaria en cada Cámara la presencia de la mayoría absoluta de todos los miembros. En caso de aprobar los proyectos de ley se establecía que *"los firmaba y publicaba"*.

Las Siete Leyes Constitucionales de 1836, señalaban que la formula para publicar leyes y decretos, era la siguiente:

"El Presidente de la República Mexicana a los habitantes de ella, sabed: que el Congreso general ha decretado lo siguiente (aquí el texto). Por tanto mando se imprima, publique, circule, y se le dé el debido cumplimiento."

Se establecía también que el primer nombre de las Leyes o decretos correspondía a las que versaren sobre materia de interés común, dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo. El segundo correspondía a las que, dentro de la misma órbita, fueron sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas.

La Cámara de Origen obligatoriamente era la de Diputados, y el Senado no podía modificar ni hacer observaciones de la minuta enviada, solo podía aprobarlas o rechazarlas.

En caso de que la Cámara de Diputados de que se haya devuelto a algún proyecto, si ésta lo aprobase por dos terceras partes de los presentes e insistiere en la iniciativa, el Senado ya no podía desaprobado dicho proyecto.

El proyecto aprobado por ambas Cámaras pasaba para su sanción además del Presidente de la República, también al Supremo Poder Conservador.

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843:

Para la discusión de toda ley o decreto en cualquier Cámara se necesitaba la presencia de la mitad y uno más del total de sus individuos, y para su aprobación, la mayoría absoluta de los presentes.

De las 5 Constituciones estudiadas, este ordenamiento resulta el más escaso en la regulación del proceso legislativo.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857:

En los primeros años de vida esta Constitución nuestro sistema era unicameral, por lo que el proceso legislativo, se vio notoriamente simplificado.

Las iniciativas o proyectos de ley deberían sujetarse a los trámites siguientes:

- Emisión de un dictamen por la comisión.
- Daba la posibilidad a una o dos discusiones. La discusión se verificaba en el día que designaba el presidente del Congreso.
- Concluida esta discusión se pasaba al Ejecutivo copia del expediente, para que en el término de siete días manifieste su opinión, o expresare que no usa de esa facultad.
- Si la opinión del Ejecutivo fuere conforme, se procederá, sin mas discusión, a la votación de la ley.
- Si dicha opinión discrepare en todo o en parte, volverá el expediente a la comisión, para que, con presencia de las observaciones del gobierno, examine de nuevo el negocio.
- El nuevo dictamen sufría nueva discusión y concluida esta se procedía a la votación. La aprobación era con la mayoría absoluta de los diputados presentes.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917:

Básicamente no existe modificación del texto original con el vigente, ya que salvo una reforma,⁴³ el texto sigue integro.

A diferencia de las anteriores constituciones menciona que las iniciativas de leyes o decretos se discuten preferiblemente en la cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la comisión dictaminadora sin que esta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y distinguirse en la otra cámara.

Además de que en este texto constitucional se regula más claramente los diversos caminos que puede llegar a tener el proceso legislativo de determinada iniciativa de ley, existiendo diversas hipótesis conocidas en la doctrina y en la práctica, que incluyen la comunicación entre los legisladores en caso de haber diferencia de criterios, así como los casos de observaciones del Ejecutivo en el proyecto - veto presidencial-.

⁴³ En dicha reforma se señala que el Ejecutivo de la Unión no podrá formular observaciones al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente. Reforma Publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha: 24 de Diciembre de 1923.

I.11 PROCESO LEGISLATIVO

CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1824.

Regulación general para el proceso legislativo: Para la formación de toda la ley o decreto, se necesitaba en cada Cámara la presencia de la mayoría absoluta de todos los miembros. La formación de las leyes y decretos podían comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, a excepción de las que versaren sobre contribuciones o impuestos, las cuales deberían de tener su origen en la Cámara de diputados.

Presentación de la Ley o Decreto en la Cámara de origen.

Los proyectos de ley o decreto que fueren desechados en la Cámara de origen, antes de pasar a la revisora, no se volvían a proponer en ella por sus miembros en las sesiones de aquel año, sino hasta las ordinarias del año siguiente.

En caso de no ser aprobados, se entendía pasaba lo mismo, que lo señalado arriba.

En caso de aprobación, se pasaba a la Cámara revisora.

Los proyectos de ley o decreto desechados por primera vez en su totalidad por la Cámara revisora, volvían con las observaciones de ésta a la de su origen.

En la Cámara de Origen una vez discutidos.

En el caso de la reprobación por segunda vez de la Cámara revisora, se tenían los proyectos por desechados, no pudiéndose volver a tomar en consideración sino hasta el año siguiente.

Si después de discutidos, eran aprobados por la mayoría absoluta de los miembros presentes de una y otra Cámara, se pasaban al Presidente.

Si no eran aprobados por el voto de los dos tercios de ambas Cámaras, no se podrán volver a proponer en ellas sino hasta el año siguiente.

Si eran aprobados en segunda revisión en la Cámara de Origen por el voto de los dos tercios de sus Individuos presentes, pasaban a la Cámara revisora.

Si eran aprobados por las dos terceras partes de los miembros de la revisora.

En caso de aprobarlos, los firmaba y publicaba.

Si el Presidente no devolvía algún proyecto de ley o decreto dentro del tiempo, por el mismo hecho se tenía por sancionado, y como tal se promulgaba, a menos que corriero aquel término, el Congreso hubiera cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución debía verificarse el primer día en que estuviere reunido el Congreso.

Los devolvía con sus observaciones dentro de diez días útiles, a la Cámara de su origen.

Eran por segunda vez discutidos en las dos Cámaras.

Si en cada una de éstas eran aprobados por las dos terceras partes de sus individuos presentes, se pasaban de nuevo al Presidente, quien sin excusa debía firmarlos y publicarlos.

Pasaba al Presidente:

Quien debía firmarlos y circularlos.
O devolverlo dentro de diez días útiles con sus observaciones a la Cámara de origen.

SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.

Para la votación de cualquiera ley o decreto debía estar presente más de la mitad del número total de individuos que componen la Cámara, y toda votación se hacía por la mayoría de sufragios de los que estuvieren presentes, excepto en los casos que la ley exigía número mayor. La fórmula para publicar leyes y decretos, era la siguiente: "El Presidente de la República Mexicana a los habitantes de ella, sabed: que el Congreso general ha decretado lo siguiente (aquí el texto). Por tanto mando se imprima, publique, circule, y se le dé el debido cumplimiento." El primer nombre de las Leyes o decretos correspondía a las que versaren sobre materia de interés común, dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo. El segundo correspondía a las que, dentro de la misma órbita, fueron sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas.⁴⁴

Aprobado un proyecto en la Cámara de Diputados en su totalidad y en cada uno de sus artículos.

En caso de volverlo a la Cámara de Diputados, se remitía extracto circunstanciado de la discusión, para que dicha Cámara se hiciera cargo de las partes que han parecido mal, o alteraciones que estime el Senado convenientes.

El proyecto de ley o decreto desechado, o no sancionado, no podía volverse a proponer en el Congreso, ni tratarse allí de él, hasta que se hubiere renovado la Cámara de Diputados en su mitad. Las variaciones de Constitución que no sancionare el supremo poder conservador, si renovada la Cámara de Diputados en su mitad, insistiere en la iniciativa de ellas la mayor parte de las juntas departamentales, y en la aprobación las dos terceras partes de los miembros presentes de una y otra cámara, no pasarían de nuevo a la sanción, y se publicarían sin ella.

Pasaba a la revisión del Senado, mismo que no podía hacerle alteraciones, ni modificaciones, y se ceñía a las fórmulas de "aprobado, o desaprobadó".

Si la Cámara de Diputados, con dos terceras partes de los presentes, insistía en el proyecto de ley o decreto devuelto por el Senado, éste en segunda revisión, no lo podía desaprobar.

El proyecto de ley o decreto aprobado en ambas Cámaras, "en primera y segunda división".

Devolverla a la Cámara de diputados, con observaciones acordadas en el consejo.

Si el proyecto de ley o decreto hubiese sufrido en las Cámaras segunda revisión, podía el Presidente de la República (juzgándolo oportuno él y su consejo) negarle la sanción sin necesidad de hacer observaciones, y avisaría su resolución al Congreso. (*caso contradictorio*).

Pasaba a la sanción del Presidente de la República; y si se trataba de variación constitucional, a la del Supremo Poder Conservador.

Si la ley o decreto sólo hubiere tenido primera discusión en las Cámaras, el Presidente de la República, podía dentro de 15 días útiles:

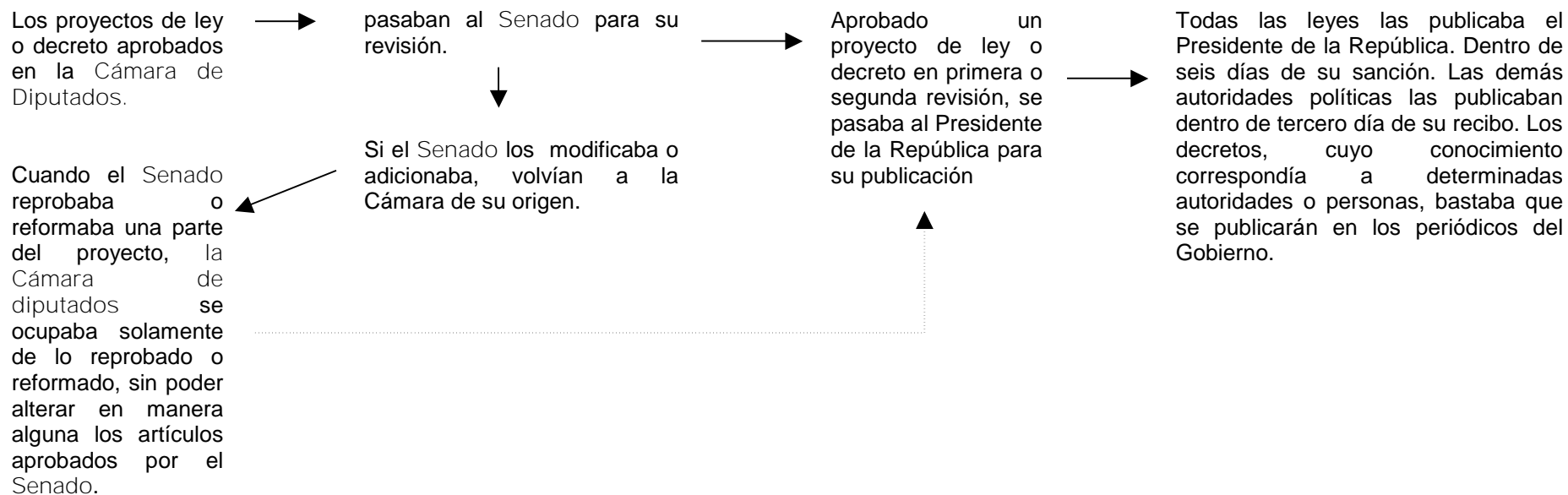
Si pasaba dicho término, sin hacer observaciones, la ley quedaba sancionada y se publicaba

Si una vez examinado la ley o decreto y si las dos terceras partes de ambas Cámaras, se pasaba por segunda vez al Presidente, quien ya no podía negarle la sanción y publicación.

BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1843.

⁴⁴ En la señalización punteada, a pesar de que el texto Constitucional es omiso al respecto, se entiende que esto sucedía.

Para la discusión de toda ley o decreto en cualquier Cámara se necesitaba la presencia de la mitad y uno más del total de sus individuos, y para su aprobación, la mayoría absoluta de los presentes. En la segunda revisión se requerían los dos tercios de la Cámara iniciadora para ser reproducido el proyecto, y si en la Cámara revisora no llegaba a este número de los que reprobaren, modificaren o adicionaren, se tenía por aprobado.



Las proposiciones y proyectos desechados no podían volver a proponerse en el mismo año, a no ser que fuera reproducidos por nueva iniciativa de diverso origen que la primera.

CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857.

Recordar que en los primeros años de esta Constitución nuestro sistema era unicameral, por lo que el proceso legislativo, se vio notoriamente simplificado.

Formación de Leyes.

“Las iniciativas ó proyectos de ley deberán sujetarse á los trámites siguientes:

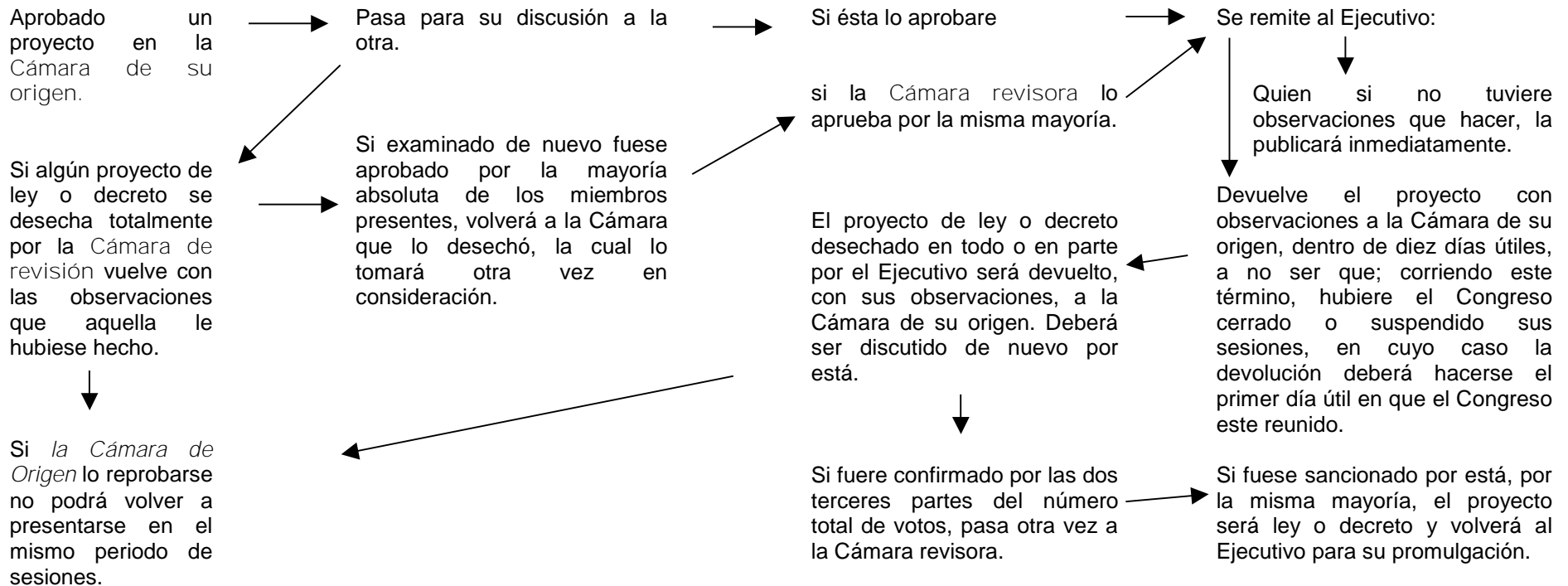
- I. Dictamen de comisión.
- II. Una ó dos discusiones, en los términos que expresan las fracciones siguientes.
- III. La primera discusión se verificará en el día que designe el presidente del Congreso, conforme á reglamento.
- IV. Concluida esta discusión se pasará al Ejecutivo copia del expediente, para que en el término de siete días manifieste su opinión, ó exprese que no usa de esa facultad.
- V. Si la opinión del Ejecutivo fuere conforme, se procederá, sin mas discusión, á la votación de la ley.
- VI. Si dicha opinión discrepare en todo ó en parte, volverá el expediente á la comisión, para que, con presencia de las observaciones del gobierno, examine de nuevo el negocio.
- VII. El nuevo dictamen sufrirá nueva discusión y concluida esta se procederá á la votación.
- VIII. Aprobación de la mayoría absoluta de los diputados presentes”.

“En el caso de urgencia notoria, calificada por el voto de dos tercios de los diputados presentes, el Congreso puede estrechar ó dispensar los trámites establecidos en el art. 70”.⁴⁵

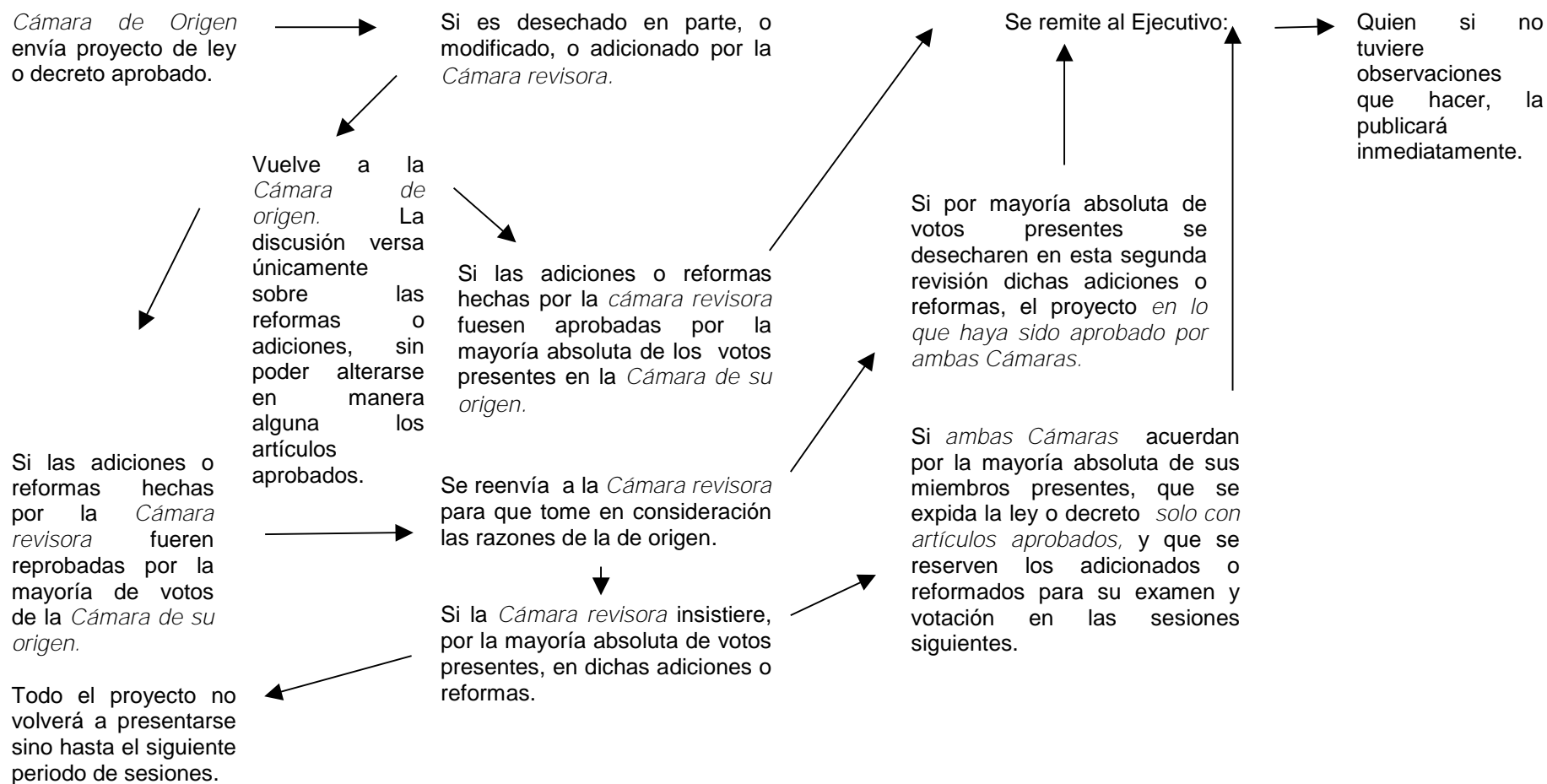
⁴⁵ Artículos 70 y 71 de esta Constitución.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917 (TEXTO ORIGINAL)

Regulación general del proceso legislativo: Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de algunas de las Cámaras, se discute sucesivamente en ambas observándose el reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las votaciones y discusiones. Todo proyecto de ley o decreto que fuese desechado en la cámara de su origen no podrá volver a presentarse en las sesiones del año. La formación de leyes o decreto puede comenzar indistintamente en cualquiera de las Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales los deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados. Las iniciativas de leyes o decretos se discuten preferiblemente en la cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la comisión dictaminadora sin que esta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y distinguirse en la otra cámara.



Otro Supuesto previsto en el Proceso Legislativo (Cuando es aprobado el proyecto sólo en parte):



CAPÍTULO II

Marco Teórico- Conceptual

SUMARIO: Consideraciones Previas. II.1 Sistema Político Mexicano. II.1.1 Características del Estado Mexicano: República, Democrática, Representativa y Federal. II.1.2 Diferencia entre forma de Gobierno y forma de Estado. II.1.3 Principio de la División de Poderes. II.1.4 Estado de Derecho. II.1.5 Sistema Presidencial Mexicano. II.1.6 Poder Legislativo. II.1.6.1 Conformación e Integración del Congreso. II.1.6.2 Funciones del Congreso de la Unión. II.1.6.3 Función Legislativa. II.1.6.4 Facultades Legislativas del Congreso. II.1.6.5 Proceso Legislativo. II.1.6.6 Principales Casos e Hipótesis de los Procedimientos Legislativos, previstos en la Constitución. II.1.6.6.1 Hipótesis Común. II.1.6.6.2 Hipótesis en caso de haber Veto Presidencial en algún proyecto aprobado por el Congreso. II.1.6.6.3 Hipótesis en caso de Rechazo Total de la Cámara Revisora. II.1.6.6.4 Hipótesis en caso de Rechazo Parcial de la Cámara Revisora. II.1.7 Concepto y características de la Ley formal y material. II.2 Sistemas II.2.1 Concepto II.2.2 Características II.2.3 Tipos de Sistemas. II.2.4 La Organización como Sistema. II.2.5 Sistemas de Información. II.2.5.1 Concepto de Información. II.2.5.2 Concepto de Sistemas de Información. II.2.5.3 Funciones de un Sistema de Información. II.2.5.4 Sistemas de Información Organizacionales. II.2.5.5 Elementos de un Sistemas de Información. II.2.6 Informática Jurídica. II.2.6.1 Informática Parlamentaria. II.2.7 Documentación Parlamentaria. II.2.8 Biblioteca Parlamentaria. II.2.9 Investigación Parlamentaria. II.2.9.1 Principales Características de la Investigación Parlamentaria. II.3 Relación conceptual entre el proceso legislativo y la teoría de los sistemas, enfocada en los servicios de información.

Consideraciones Previas.

Este capítulo aborda y explica algunos de los conceptos e ideas básicas, que se manejan a lo largo del desarrollo del presente trabajo, ello para la mejor comprensión del contexto y significado de los términos empleados en el mismo.

En una primera instancia, y a manera de introducción general, se mencionan los principales elementos que componen el *"Sistema Político Mexicano Contemporáneo"*, incluyendo la forma en que se llevan a cabo los distintos y principales procesos legislativos a nivel federal.

Por otra parte, se señala a grandes rasgos, en que consiste la *Teoría de los Sistemas*, así como algunas definiciones y consideraciones relacionadas con el tema, y con el término *"Información"*.

Finalmente se realiza un análisis de interrelación de estos dos grandes apartados, tanto del proceso legislativo federal, en cuanto a la creación y modificación de leyes se refiere, así como al tema de los sistemas de información,

llegando a la conjetura de que debe existir una correspondencia muy estrecha entre estos dos temas, y que debe de ser fortalecida, principalmente en la práctica.

II.1 Sistema Político Mexicano.

Nuestro actual sistema político-jurídico, como el de todos los países del mundo, obedece a una evolución histórica propia, y en épocas como las de la colonia, independiente, revolucionaria y posrevolucionaria respectivamente, ha ido modificándose para adecuarse a las exigencias de un contexto diferente y cambiante por su propia naturaleza.

En primer lugar, puede entenderse por *sistema político* lo siguiente:

“Conjunto de instituciones, fuerzas, estructuras, relaciones, grupos y procesos, por los cuales y a través de los cuales se genera se distribuye, se usa y se modifica el poder político en una sociedad y fase histórica determinadas.

*La realidad y el concepto de sistema político implica, por una parte, la estrecha interdependencia, la red de vinculaciones recíprocas y de mutuas influencias, de todos los componentes fundamentales del sistema y su constitución como conjuntos coherentes y articulados, como instancia política, ésta se presenta como esfera separada de la sociedad, colocada sobre ésta y en relación de supremacía respecto a ella...”.*⁴⁶

Este primer concepto engloba diversos argumentos y elementos teórico dogmáticos, que permiten particularizar y diferenciar este nivel de interrelación humana, con el resto de las demás, ya que en éste, el eje central siempre es el poder, mismo que se desenvuelve dentro de la política en general; dicho concepto nos permite adelantarnos incluso a la segunda parte de este trabajo, que es la *Teoría de los Sistemas*, y nos menciona a grandes rasgos la importancia de la comunicación y relación de unos elementos con los otros.

II.1.1 Características del Estado Mexicano: República, Democrática, Representativa y Federal.

A efecto de entender la articulación, a través de la cual, un sistema político funciona, deben de existir una serie de componentes que le den “*vida*”, es así que en

⁴⁶ *Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. Ed. Porrúa, México, 2001 (P-Z), pag.3272.

el caso mexicano, de acuerdo a la Constitución Política, se cuenta con los siguientes elementos y disposiciones a atender:

Artículo 39

"La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

Artículo 40

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

Artículo 41

"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas..."

Vemos como entonces, nuestra actual Carta Magna de 1917, plasma los principales pilares de nuestro sistema político, y se caracteriza por ser: *"Una república, representativa, democrática, federal, con división de Poderes, y un sistema de gobierno presidencial"*.

Cada uno de los anteriores términos, conlleva un significado muy importante, en relación directa a los cimientos del sistema político de nuestro país. La doctrina menciona como una de las principales características de esta forma de gobierno al primero de ellos.

La República, se entiende a partir de los elementos que la componen, es así que se considerada como una forma de gobierno, cuyas características primordiales constan de los principios de la elección de sus gobernantes y de la representación de la soberanía que reside en la Nación.

Es así que dentro de la práctica, en un contexto republicano, se habla de un jefe de Estado, y es a través de su elección que se hace legítimo el ejercicio del poder político, su sucesión siempre será a través de esta misma vía, de una manera periódica definida, por lo que no es de carácter vitalicio, de igual forma se entiende que las elecciones implican la libre opción que en todo momento deben de tener los

votantes, y es a través de éstas que se crea también un vínculo de responsabilidad política del representante ante sus electores.⁴⁷

En cuanto al término *democracia*, quizás el más desarrollado en diversos ámbitos, se menciona esencialmente que se trata de un régimen político, caracterizado por la participación de los ciudadanos en la organización del poder público y en su ejercicio. En acepción moderna y generalizada, *democracia* es el sistema en que el pueblo en su conjunto ejerce la soberanía y, en nombre de la misma elige a sus gobernantes.

Cabe hacer la distinción, entre los dos conceptos anteriores, ya que la república es la forma, la democracia es el fondo.

Sistema Representativo.

Enfocándolos a la representación política en concreto, ésta es considerada como un requisito *sine qua non* de los regímenes democráticos en los que se supone que el poder del Estado proviene del pueblo, ejercido a través de funcionarios primarios cuya investidura procede de una elección popular mayoritaria, siendo de suma importancia que esto sea efectivo en la realidad, como tal, y no sólo esté plasmado formalmente en la Constitución, y que el nombramiento de los representantes populares auténticamente deriven de una elección de la voluntad mayoritaria de la ciudadanía. Específicamente en el caso de los representantes elegidos en el ámbito legislativo, una vez que tomen posesión de su cargo, serán los que lleven a cabo las importantes tareas encomendadas constitucionalmente.⁴⁸

En relación a nuestro régimen federalista, se menciona que es una forma de Estado, considerada quizá la más avanzada, basada en *el principio de descentralización de la vida política, administrativa, económica, social y/o cultural.*

El federalismo es una decisión política fundamental, en la que coexisten tres niveles de competencias de gobierno y de normatividad: federal, estatal y municipal. Aunque en estricto sentido la fórmula federativa se compone de dos elementos:

⁴⁷ *Diccionario Jurídico Mexicano.* Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Edit. Porrúa. México. 1993. Pag. 2806.

⁴⁸ Burgoa, Chavero Ignacio. "*Derecho Constitucional Mexicano*". editorial Porrúa. México, 1998. Pags. 274 – 275.

gobiernos estatales y gobierno federal. El federalismo es una fórmula de división vertical de poder que implica un complejo sistema de competencias, autonomías, delegaciones, coordinaciones, y cooperación.⁴⁹

II.1.2 Diferencia entre forma de Gobierno y forma de Estado.

Es conveniente dejar claro en que consisten tanto la *Forma de Estado*, como la Forma de Gobierno, ya que aunque en algunas ocasiones han sido utilizados indistintamente estos términos, sin embargo, cada uno tiene su contexto; por lo que se refiere al gobierno, se constituye con los diversos poderes y órganos encaminados a la ejecución de las leyes, a fin de realizar los atributos fundamentales del Estado, y por su parte, el Estado representa el todo, la unidad y la organización de nociones o principios diversos del gobierno. Por lo tanto, la forma de gobierno es la forma de uno de los elementos del Estado; es la manera de organizar y distribuir las estructuras y competencias de los órganos que constituye el gobierno. En cambio la forma de Estado se refiere a la forma de la institución total.⁵⁰ Siendo los tres elementos constitutivos del Estado: la población, territorio y gobierno.

Nuestro régimen de gobierno por ende y de acuerdo a la clasificación de Horacio Sanguinetti, es el presidencial republicano-democrático. Es una república representativa, en el que el sistema de gobierno reside en el pueblo, quien lo ejerce directamente, por medio de sus representantes y por un término limitado.⁵¹

II.1.3 Principio de la División de Poderes.

Por otra parte, uno de los cimientos fundamentales de toda democracia, y por ende de nuestro país, desde su época independiente, ha sido la División de Poderes, al respecto el artículo 49 de la Constitución señala que:

*"El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión..."*

⁴⁹ Saldívar Aguirre, Enrique. *"Los retos del derecho público en materia de federalismo"*. UNAM. México, 1997. Pags. 73-74.

⁵⁰ Montero Zendejas, Daniel. *"Derecho Político Mexicano"*. Editorial Trillas, México.1991, pag. 745.

⁵¹ Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Versión electrónica.

Es así, que al momento de su formulación clásica, las funciones del Estado, consideradas como necesarias para la protección del gobernado y que eran fundamentalmente las de dar las leyes, poner en práctica éstas en forma general, y a la vez, administrar el aparato de gobierno; y la función de aplicarlas en forma particular, con la finalidad de resolver conflictos individuales; se vio la necesidad principal de depositar estas principales funciones del poder estatal, en distintos órganos y organismos públicos, llamándosele a esto separación de poderes, ya que si esta división democrática no existiera se monopolizaría en una sola entidad el poder estatal, volviéndose al absolutismo que se dio claramente en la época de la monarquía de siglos pasados.

En la historia contemporánea, la figura de la separación de poderes, junto con el respecto de los derechos fundamentales de las personas, se convierten en elementos substanciales en el contexto del llamado *Estado de Derecho*, y que a su vez conforma la base del Constitucionalismo moderno.

Dentro de la teoría de los contrapesos, la División de Poderes es fundamental, siendo como sabemos– Ejecutivo, Judicial y Legislativo –, este último será al que nos enfocaremos.

II.1.4 Estado de Derecho.

Dentro del esquema que mostramos del Sistema Político Mexicano, no podemos dejar de mencionar que éste se desarrolla dentro de un *Estado de Derecho*, mismo que puede entenderse como.⁵²

“Aquel Estado cuyo diversos órganos e individuos miembros se encuentran regidos por el derecho y sometidos al mismo...”⁵³

⁵² *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Ob. Cit. pags. 828 y 829.

⁵³ Como sabemos el concepto de la palabra “Derecho”, dentro del ámbito jurídico es uno de los más complejos de definir, a manera de extracto, se mencionan las ideas principales que sobre el mismo, trata la Enciclopedia Jurídica Mexicana, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. “... Hemos visto que “derecho” tiene varios significados en la literatura jurídica. Dos son, sin embargo, sus usos más persistentes: a) “complejo de normas e instituciones que imperan coactivamente en una comunidad estatal” (“orden o sistema jurídico”) , y b) “permisiones” o “facultades”, así como “exigencias” o “reclamos”, que se consideran jurídicamente justificados. Al primero de los significados suele llamársele “objetivo”; al segundo, “subjetivo”. El problema de la teoría jurídica consiste en encontrar y describir los elementos característicos del objeto llamado “derecho” (el descrito por la dogmática jurídica y su historia).. 1. *Derecho como orden jurídico*, 2. *El derecho es (un sistema) normativo*. Lo es en dos sentidos ;a) se compone de normas o requisitos de conducta formulables (lingüísticamente); b) prescribe (guía) y evalúa la conducta humana. 3. *El derecho (naturaleza instrumental)*. 4.

El Estado de Derecho, básicamente es aquel que se rige por leyes, creadas de un cuerpo colegiado *ex profeso* – Congreso- estando legitimado para tal actividad, de acuerdo a la Carta Magna de ese país, así como por los principios generales del propio Derecho, señalado este como una disciplina y ciencia del conocimiento humano, entre otras cosas.

Cabe señalar que no todo Estado es de Derecho, ya que si bien todo Estado crea y utiliza un Derecho determinado, y funciona con un sistema normativo jurídico, aunque hoy en día difícilmente se podría pensar en un Estado sin Derecho y sin un sistema de legalidad, existe una tesis que señala que “El Estado de Derecho es el Estado sometido al Derecho”, es decir, el Estado cuyo poder y actividad están regulados y controlados por la ley, por lo que el Estado de Derecho consiste fundamentalmente en el “imperio de la Ley”, entendida ésta a su vez como “voluntad general”, además de que a este Estado se le considera regulado y limitado por la misma ley, se contrapone a su vez , a cualquier forma de Estado absoluto y totalitario.⁵⁴

Como características generales del Estado de Derecho se tienen las siguientes:

- a) Imperio de la ley: ley como expresión de la voluntad general.
- b) División de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial
- c) Legalidad de la Administración: actuación de acuerdo a la Ley, y suficiente control judicial
- d) Derechos y libertades fundamentales: garantía jurídico-formal y efectiva realización material.⁵⁵

II.1.5 Sistema Presidencial Mexicano.

Debido a la conformación de nuestro sistema político y a la historia que envuelve al mismo, es necesario hacer algunos comentarios relativos a nuestra particular forma de gobierno, siendo éste el *presidencialista*, mismo que actualmente parece haber sido notoriamente modificado por las nuevas circunstancias jurídico-

El derecho es un orden coactivo. 5. Derecho como reclamos justificados (interés legítimo). 6. El derecho. Significado valorativo”. Idem.

⁵⁴ Díaz, Elías. “*Estado de Derecho y Sociedad Democrática*”, Editorial Taurus, España, 1981, pag.17.

⁵⁵ Ibidem. Pag. 31.

políticas del país, ya que hasta hace pocos años la siguiente denominación parecía la más adecuada para definir nuestro sistema político, caracterizado por ser poco cambiante, incluso estático:

"...

II: En México, sin lugar a ninguna duda, el presidente es la pieza clave del sistema político y tiene predominio sobre los otros elementos políticos que configuran al propio sistema.

En mi criterio, las causas del predominio del presidente mexicano son:

a) Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.

b) El debilitamiento del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.

..."⁵⁶

Sin embargo, en tiempos recientes, como resultado de diversos factores, entre ellos, una naciente pluralidad representativa y cambio de partido en el gobierno, ya no se está en las mismas condiciones que permitían prolongar una determinada situación política, a raíz de ello se está en la necesidad de llevar a cabo una serie de cambios significativos, que permitan una verdadera transformación del régimen político en nuestro país, conllevando así un cambio en las relaciones del Ejecutivo-Legislativo, en la doctrina al hacer una mención sobre este tema, entre otras cosas, se comenta lo siguiente:

"...el presidente mexicano sí cuenta con excesivos poderes constitucionales formales, facilitarían o propiciarían más la confrontación que la conciliación. Es decir, dejar las atribuciones actuales del presidente y darles controles a los otros poderes es crear un poderoso instrumento de aislamiento del presidente que hará que su relación con los otros poderes sea ríspida y de enfrentamiento. En cambio si reducen o limitan sus actuales poderes constitucionales, tendremos varias consecuencias:

1) El presidente buscará el apoyo de las Cámaras para muchos asuntos, co-gobernará con ellas.

2) Si su partido tiene la mayoría en las Cámaras no le será difícil gobernar, siempre y cuando exista un nivel aceptable de disciplina partidaria.

3) Si no tiene la mayoría, estará obligado a pactar alianzas con los partidos de oposición o por lo menos intercambios para lograr que determinadas leyes que le interesen logren ser aprobadas.

4) Genera este equilibrio actitudes menos imperialistas que simplemente suprimir las facultades metaconstitucionales del presidente, y acrecentar las facultades de los otros dos poderes.

5) Se obtiene, y esto constitucionalmente es lo más importante, un equilibrio entre los poderes".⁵⁷

⁵⁶ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM Editorial. Porrúa, S.A., Sexta Edición, México 1993, pag. 3272.

⁵⁷ Cárdenas Gracia. Jaime F. "Una Constitución para la Democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional". UNAM. México. 2000. pags. 60-61.

II.1.6 Poder Legislativo.

II.1.6.1 Conformación e Integración del Congreso.

Después del panorama general presentado, en relación a la estructura jurídico-política de México, nos encauzamos ahora al Poder Legislativo, toda vez que es en éste, donde va a estar concentrado nuestro estudio a lo largo del presente trabajo.

Nuestra Constitución señala que el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

En el caso de la Cámara de Diputados, ésta se compone de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años, está integrada por 300 Diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y los 200 restantes son electos de acuerdo al Principio de Representación Proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Por su parte, la Cámara de Senadores está compuesta por 128 Senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos son elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno es asignado a la primera minoría, los 32 Senadores restantes son elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional, cada legislatura dura 6 años.

II.1.6.2 Funciones del Congreso de la Unión.

En la doctrina contemporánea, dentro de la teoría de la División de Poderes, se considera que el Poder Legislativo, que como ya se comentó, funciona a través del Congreso, juega un papel sumamente importante en cuanto al contrapeso político que hace con referencia del Poder Ejecutivo, y es así como derivado de esta situación surgen varios tipos de funciones, que están contempladas por la propia Constitución.

"...las características, según criterio enunciativo y no limitativo, sin desatender la necesidad de una sistematización lógica y coherente de ellas.

Estas funciones pueden ser representativas. Deliberativas, financieras, legislativas, de control, políticas (en sentido estricto, dado que todas las funciones del parlamento tienen este carácter), de inspección, jurisdiccionales, de indagación, de comunicación y educativas, entre otras.

Como es evidente, estas funciones no siempre son ejercidas en el orden mencionado y algunas de las acciones que sirven para una de ellas puede también ser aplicadas en otras, de tal manera que entretujan en la realidad los fenómenos políticos inherentes al ejercicio de una representación auténtica del electorado y de las distintas fuerzas sociales y económicas que cada nación genera, mismas que han de ser evaluadas, controladas, conciliadas y coordinadas con el fin de que permanezcan integrando un todo coherente, constituido por la nación soberana."⁵⁸

Como puede observarse, las diversas actividades que lleva a cabo el Congreso, constitucionalmente señaladas, van mucho más allá de lo que en una primera instancia pudiera parecer exclusivamente legislativo, además de que su lectura más afondo, nos permite dimensionar los verdaderos alcances que tiene la función legislativa, de la enunciación de las demás funciones, se abordarán unas cuantas, para su mejor comprensión.

La función *representativa*, complementando lo que anteriormente se expuso, entre las funciones parlamentarias es primordial, ya que entre las variadas actividades del *Parlamento*, ésta es una constante sobre la que encuentran su base las demás.

En cuanto a la función de control, ésta dependerá del régimen en particular, -presidencial o parlamentario- para determinar su mayor o menor campo de acción, ya que cada uno de estos sistemas cuenta con rasgos característicos que determinan la labor que desempeña cada Poder de un Estado, como hace mención Valenzuela, en los regímenes presidenciales, dado que la permanencia del Ejecutivo no depende del Parlamento, los mecanismos de control son distintos: desde obstaculizar al Ejecutivo en algunos de sus programas o propuestas, que deben pasar el examen parlamentario para su aprobación o rechazo, hasta cortar los fondos requeridos para llevar adelante sus políticas de gobierno, con lo cual evitan su realización.⁵⁹

⁵⁸ Berlín Valenzuela, Francisco. *"Derecho Parlamentario"*. Fondo de Cultura Económica. México. 1995. pag.129.

⁵⁹ *Ibidem*. pag. 131.

La buena marcha de las tareas gubernativas hace necesario el establecimiento de relaciones sobre *la base de responsabilidad política compartida*, para lo cual debe existir colaboración entre ambos poderes y las fuerzas sociales interesadas en las decisiones del Ejecutivo, ya que desde un punto de vista negativo, el control puede implicar sujeción o limitación al desarrollo de sus funciones gubernativas, pero visto en forma positiva implica el que otros órganos participen en forma directa en la función de gobierno, enriqueciéndola.

II.1.6.3 Función Legislativa.

La función que se desarrolla más ampliamente es la *legislativa*, ya que de la misma se desprende en gran medida, la naturaleza y razón de ser del Poder Legislativo, considerándose como una de las más importantes, por estar referida directamente a la creación del derecho, y que consiste en verter en textos breves, claros, precisos y coherentes, aquello que la costumbre o el querer ser de una nación han instituido o pretenden instituir como una norma para regir diversos y variados tipos de conductas, una vez que es aprobado el proyecto de ley por ambas Cámaras es sometida a consideración del Presidente para que, en su caso, éste la apruebe y promulgue, con la finalidad de que sea conocida y acatada por todos, derivado de esto se inicia el ciclo de las secuelas de la legislación, del cual derivan otras funciones del parlamento.⁶⁰

Otro señalamiento muy concreto de esta función, señala que:

*"Con la función legislativa el parlamento produce las normas jurídicas escritas, que, innovando el ordenamiento, dan vida y desarrollo a las normas de la Constitución o bien la integran o modifican".*⁶¹

II.1.6.4 Facultades Legislativas del Congreso.

La Constitución es por excelencia el documento legal que señala expresa o tácitamente las materias en las que el Congreso puede legislar.

Las facultades Constitucionales que el Congreso tiene señaladas, en materia legislativa, en su mayoría se enlistan en las 30 fracciones enunciadas en el artículo

⁶⁰ Ibidem. Pags.138 y 139.

⁶¹ Manzella, Andrea. *"El Parlamento"*. Instituto de Investigaciones Legislativas de la LIII Legislatura de la Cámara de Diputados. México. 1987. pag. 123.

73 Constitucional, además de las que se derivan de los diversos artículos del propio ordenamiento, y que mencionan que para la implementación de determinado derecho plasmado a nivel constitucional deberá de existir una ley específica en dicha materia.

A su vez cada una de las Cámaras, cuenta con facultades exclusivas, como lo señala el artículo 74 para la Cámara de Diputados y el artículo 76 para la Cámara de Senadores, ambos de nuestra Constitución.

II.1.6.5 Proceso Legislativo.

La forma en que se realiza esta importante tarea de creación de las leyes, por los cuerpos colegiados antes descritos, es otro de los grandes temas a tratar, toda vez que de esto depende la poca o mucha interacción que se tenga con los diversos instrumentos de información con que se cuente, como veremos más adelante.

En cuanto a los términos de “*proceso*”, y “*procedimiento*”, en este sentido se menciona la siguiente diferencia:

Proceso vs. Procedimiento.

Antes de abarcar un tipo de proceso en especial, -el legislativo- cabe recordar que dentro de la *Teoría del Proceso*, una de las principales distinciones que siempre se señalan es la de proceso y procedimiento, esto con la finalidad de comprender de mejor manera los alcances que tienen uno y otro término, en cualquier ámbito de aplicación. Así se resalta que lo establecido por el Dr. Carlos Arellano, en el sentido de que en ocasiones, se ha utilizado el vocablo “*proceso*” como sinónimo de “*procedimiento*”, sin embargo, no hay sinonimia entre ambas expresiones puesto que “*procedimiento*” es la acción o modo de obrar, es decir, marca una serie de eventos como consecuencia del desenvolvimiento del proceso en la actuación concreta. En el “*proceso*” se contemplan las etapas diversas en abstracto. Es así que se puede señalar que el proceso es abstracto y el procedimiento es concreto.⁶²

⁶² Arellano García, Carlos. “*Teoría General del Proceso*”. Edit. Porrúa, México, 1990. pag. 139.

Más aún, en el mismo sentido nos ilustra el destacado procesalista mexicano Eduardo Pallares, al señalar que:

*"...El proceso jurídico es una serie de actos jurídicos que se suceden regularmente en el tiempo y se encuentran concatenados entre sí por el fin u objeto que se quiere realizar con ellos. Lo que da unidad al conjunto y vinculación a los actos, es precisamente la finalidad que se persigue, lo que configura la institución de que se trata. En su acepción jurídica más general, la palabra proceso, comprende a los procesos legislativos, administrativos, judiciales, civiles, penales, mercantiles, etc...".*⁶³

Concepto de Proceso Legislativo.

En la teoría jurídica positivista normativista son los pasos-fases determinados en la Constitución, que deben seguir los órganos de gobierno para producir una ley.

En la teoría sociológico-jurídica-política, la iniciativa de ley, incluyendo las reformas constitucionales, se considera como el intento de racionalizar los conflictos de intereses en la ley, por lo que en su elaboración se participan de manera abierta e incluso se presionan al órgano de gobierno competente para la elaboración de la iniciativa.

Resulta importante tomar en cuenta a una de las corrientes ideológicas de carácter político que se incluyen dentro del mismo proceso legislativo, ya que en este ámbito incluso se llega a considerar a dicho proceso como un *instrumento de control*.⁶⁴

El hecho de que el procedimiento legislativo esté integrado por una *sucesión de actos parlamentarios concatenados*, a través de los cuales el Parlamento forma su voluntad respecto a la aprobación o no de una norma jurídica con rango de ley, provoca a su vez, una mutación constante respecto de su objeto; en las tres fases genéricas del procedimiento (iniciación, deliberación y resolución), ya que el objeto del debate va desde el proyecto de ley hasta el dictamen de la Comisión. Esa mutabilidad del objeto, en las fases del procedimiento, obliga, necesariamente, a articular suficientes mecanismos tendientes a garantizar la participación de las

⁶³ Pallares, Eduardo. "Diccionario de Derecho Procesal Civil", 5ª edición, Editorial Porrúa, México 1966, pag. 639.

⁶⁴ Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Versión electrónica. *Ob. Cit.*

minorías parlamentarias en todas las etapas del procedimiento y frente a los diversos objetos del debate del mismo.

Sujetos con derecho de iniciativa:

El artículo 71 de la Constitución menciona los sujetos que tienen la facultad de presentar iniciativas ante el Congreso de la Unión, siendo:

- 1.- El Presidente de la República.⁶⁵
- 2.- Los legisladores federales (diputados y senadores).
- 3.- Las legislaturas estatales.

⁶⁶Etapas del Proceso Legislativo.

La formación de las leyes tiene las siguientes etapas:

- a) Presentación de iniciativa.
- b) Dictamen de comisiones.
- c) Discusión o debate.
- d) Aprobación y sanción.
- e) Remisión al Ejecutivo, cuando se trata del ejercicio de facultad exclusiva o, en su caso, a la colegisladora para que inicie el proceso de revisión de la ley.
- f) Promulgación.
- g) Inicio de vigencia.

II.1.6.6 Principales Casos e Hipótesis de los Procedimientos Legislativos, previstos en la Constitución.

La misma Carta Magna se encarga de mencionar los distintos procedimientos que se presentan para la creación o modificación de algún ordenamiento legal, mismos que a continuación se presentan a través de una serie de hipótesis, contándose a partir desde que se presenta la iniciativa, hasta la publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Si bien a nivel Constitucional, no se marcan a detalle las distintas etapas de todo proceso legislativo, sí se hace mención de las principales fases o trayectorias

⁶⁵ El Presidente de la República puede presentar cualquier tipo de iniciativa de ley o decreto; y de manera exclusiva le corresponderá presentar las iniciativas de: Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos de la Federación; y la Cuenta Pública.

⁶⁶ Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Versión electrónica. *Ob Cit.*

que habrán de seguir las iniciativas presentadas ante el Pleno de cualquiera de las Cámaras; así como las distintas variables que pueda tener o no una propuesta legislativa, ya que dependerá fundamentalmente del trato y visión en particular que se tenga de ésta, así como de las situaciones políticas, económicas y sociales, imperantes en ese momento.

Específicamente, para su elaboración, todo proyecto que no sea exclusivo de alguna de las Cámaras, tendrá que ser discutido sucesivamente en ambas, observándose para ello el reglamento respectivo, - Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos-, así como los diversos acuerdo parlamentarios⁶⁷ creados para este fin.

II.1.6.6.1 Hipótesis Común:

La Cámara de su origen, aprueba un proyecto, éste pasa para su discusión a la otra Cámara, siendo ésta la revisora, si ésta lo aprueba, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones⁶⁸ que hacer, procederá a publicarlo.

II.1.6.6.2 Hipótesis en caso de haber Veto Presidencial en algún proyecto aprobado por el Congreso:⁶⁹

El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, que sea devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen, debe ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación. En este caso se habla de la “*subsanción*” del veto del Ejecutivo.

⁶⁷ Se entiende por acuerdo parlamentario “las normas que se establecen conforme a las prácticas vigentes de procedimiento dentro del Parlamento. La importancia del acuerdo deriva de que el dinamismo y la imprevisibilidad en el desarrollo de los trabajos imponen la necesidad de contar con mecanismos que favorezcan la fluidez en los debates que tienen lugar en las sesiones”. Fuente: Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, LVI Legislatura, Cámara de Diputados, México, 1997, pag. 30.

⁶⁸ Cuando el Ejecutivo hace caso omiso de este señalamiento Constitucional, es cuando se está en el llamado “veto de bolsillo”.

⁶⁹ Se considera aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles (se consideran días útiles los destinados a sesionar durante cualquiera de los 2 periodos ordinarios de sesiones del Congreso General de la Unión.) o en su caso cuando en el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

Ahondando un poco más en la figura del veto, se comenta que se trata de una forma de colaboración entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, a la vez es un medio de defensa a disposición del Presidente, un elemento para llevar ponderación en actos de naturaleza grave, como las leyes y un instrumento en el juego de pesos y contrapesos para establecer equilibrio entre dos poderes, tal como lo dispone la Constitución.

Se trata de un acto de colaboración, en virtud del veto, el Presidente de la República, está en posibilidad de hacer llegar al Congreso de la Unión, información, objeciones y cuestionamientos adicionales, que pudieron no haberse tomado en cuenta en el momento de discutirse la iniciativa durante el proceso legislativo seguido; éstos, porque provienen del Presidente, es factible que determinen un cambio en el criterio de un número amplio de legisladores y deriven en votos en contra o en abstenciones cuando se realice la votación y resulte la no superación de la objeción presidencial.⁷⁰

II.1.6.6.3 Hipótesis en caso de Rechazo Total de la Cámara Revisora:

Si algún proyecto de ley o decreto, es desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para hacer o no hacer las observaciones pertinentes; pero si la Cámara lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

II.1.6.6.4 Hipótesis en caso de Rechazo Parcial de la Cámara Revisora:

Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados.

⁷⁰ Arteaga Nava, Elisur, “*Derecho Constitucional*”, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Editorial Oxford, México, 1999, Pag. 315.

Subhipotesis I:

Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo.

Subhipotesis II:

Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, en este caso se mencionan dos posibles supuestos a su vez:

El proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para su promulgación y publicación.

o

Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

En este último caso, podemos ver como se hace énfasis en la situación *sui generis* de este procedimiento, ya que si bien en una primera instancia se da la opción de que se pase al Ejecutivo, y se publique lo aprobado, se utilizan en la segunda de las posibilidades del mismo procedimiento, términos como “insistiere” por parte de una de las Cámaras, así como que ambas “acuerden” determinado resultado, lo que nos indica un procedimiento supeditado en gran medida a los distintos momentos, escenario y situaciones, que se deben básicamente a cuestiones políticas imperantes en ese instante coyuntural.

Es así que la propia Constitución nos da diversas vías alternas, que determinan los distintos matices que puede ir teniendo una iniciativa desde su presentación y que dependerán de muchos factores que llegue o no a su culminación, traducida ésta como la promulgación, publicación y entrada en vigencia de dicha ley o reforma de ley.

Se considera pertinente mencionar las características generales que debe de tener el producto del proceso legislativo formal⁷¹, siendo ésta nada menos que la Ley.

Vetos interpuestos a partir de la Constitución de 1917 a la fecha.

A manera de repaso histórico, se presentan las observaciones hechas por el Ejecutivo a leyes y decretos del Legislativo a partir de la Constitución de 1917⁷², hasta hoy en día, particularmente las presentadas en la Cámara de Diputados, además de las interpuestas ante diversas leyes y decretos, se incluyen las observaciones presentadas a decretos que no se refieren a disposiciones de carácter general, sino las realizadas a disposiciones que regulan casos concretos.

Num. de Legislatura Cámara de Diputados.	Ley o Decreto Vetado	Presidente de la República
LX	Decreto que expide la Ley de Fomento para el Libro y la Lectura.	Vicente Fox Quesada
LX	Decreto que expide la Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional para establecer como zona de restauración ecológica y de reserva de Aguas a la región Lerma-Santiago-Pacífico.	Vicente Fox Quesada
LX	Decreto que expide la Ley General de Pesca y agricultura sustentables.	Vicente Fox Quesada
LX	Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.	Vicente Fox Quesada
LX	Decreto por el que se reforman los artículos 5 y 10 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.	Vicente Fox Quesada
LX	Decreto por el que se deroga el párrafo segundo de la fracción III del artículo 31 de la Ley del ISR.	Vicente Fox Quesada
LX	Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud; del Código Penal Federal; y del Código Federal de Procedimientos Penales.	Vicente Fox Quesada
LX	Decreto por el que se reforman diversas disposiciones del capítulo XII del título segundo de la Ley Federal de Derechos.	Vicente Fox Quesada
LIX	Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.	Vicente Fox Quesada
LIX	Decreto por el que se adiciona un tercer párrafo al artículo 17 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.	Vicente Fox Quesada

⁷¹ Entiéndase por formal, el estrictamente destinado a la creación, modificación o derogación del conjunto de leyes que conforman el Sistema Jurídico Mexicano vigente.

⁷² Fuentes consultadas: “El veto. Análisis del artículo 72, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Antecedentes y Derecho Comparado)”. División de Política Interior del Servicios de Investigación y Análisis, DPI-32-Nov-2001, Dirección en Internet: http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi_actual.htm y Base de Datos del Sistema de Información legislativa de la Secretaría de Gobernación. Página en Internet: <http://sil.gobernacion.gob.mx/>.

LIX	Modificaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2005, realizadas por la Cámara de Diputados.	Vicente Fox Quesada (2000-2006)
LIX	Decreto que reforma el artículo 222 de la Ley General de Salud.	Vicente Fox Quesada
LIX	Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales.	Vicente Fox Quesada
LVIII	Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.	Vicente Fox Quesada
LVIII	Proyecto que expide la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, adiciona el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y reforma el artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal.	Vicente Fox Quesada
LVIII	Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.	Vicente Fox Quesada
XLV	Ley de Desarrollo Rural	Vicente Fox Quesada
XLVI	Decreto por el que se reforman los artículos 1, 5 fracción XII, 46, 56 fracción II, 61, 62 y 80 fracción I de la Ley de Crédito Agrícola.	Gustavo Díaz Ordaz
XL	Decreto por el cual se concede jubilación de \$ 71.31 diarios, al C Juventino Sánchez López	Gustavo Díaz Ordaz
XXXV	Ley Orgánica de los Tribunales del Fuero común del Distrito y Territorios Federales.	Gustavo Díaz Ordaz
XXXIII	Ley de vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte.	Adolfo López Mateos
XXXI	Decreto de Reformas y adiciones a la Ley de Bienes Nacionales.	Adolfo López Mateos
XXX	Decreto que modifica la Ley Electoral Federal.	Miguel Alemán Valdez
XXX	Decreto por el que se concede a los hijos de extinto Coronel de Caballería Manuel Bauche Alcalá, María Elena y Juan Manuel del mismo apellido, una pensión de 2.00 diarios para cada uno.	Abelardo L. Rodríguez
XXIX	Decreto expedido por la Cámara de Diputados por el cual se autorizó al propio Ejecutivo para ministrar la cantidad de \$5,000.00 a la juntas locales de los poblados del Distrito de Camargo, Chih, afectados por terremotos.	Emilio Portes Gil
XXXI	Decreto que reconoce como cabecera del municipio de Mulegé, Distrito Sur de la Baja California, el puerto de Santa Rosalía.	Álvaro Obregón
XXX	Ley de ingresos del Distrito Federal.	Álvaro Obregón
XXX	Ley de presupuesto de Egresos del Distrito Federal, para el año de 1923.	Álvaro Obregón
XXIX	Presupuesto de egresos, partidas correspondientes a los ramos del Poder Legislativo y de la instrucción Pública.	Álvaro Obregón

II.1.7 Concepto y características de la Ley formal y material.

Una definición muy completa del término “ley” es la que señala que en Derecho, tiene dos sentidos: uno amplio, que hace referencia a toda norma jurídica elaborada por ciertos procedimientos determinados por una comunidad; y otro restringido, que significa sólo la norma instituida por órganos con potestad

legislativa, a su vez la moderna teoría general del Derecho considera a la ley desde un doble punto de vista: formal y material. En el primero de éstos, se considera como la actividad emanada del Poder Legislativo que ha sido realizada según sus atribuciones constitucionales y legales. Esta caracterización no toma en cuenta si el contenido de la norma es o no general, mientras que en sentido material es, en cambio, toda norma jurídica instituida cuyo contenido se refiere y regula una multiplicidad de casos, haya o no sido dictada por el órgano legislativo.⁷³

A la ley, por ser especie del género *norma jurídica*, le corresponden todas las características de este concepto. Como caracteres específicos han sido comúnmente aceptados en primer término el de *generalidad*, toda vez que el supuesto jurídico de la norma legal no debe de ir destinada a un determinado individuo sino que las consecuencias jurídicas que esa norma establece se deberán aplicar a cualquier persona que actualice los supuestos previstos y el de *abstracción*, refiriéndose a la indeterminación objetiva, es decir, la ley regula por igual a todos los casos que impliquen la realización de su supuesto normativo, sin excluir individualmente a ninguno, y la disposición que contiene no pierde su vigencia por haberse aplicado a uno o más casos previos y determinados, sino que sobrevive hasta que es derogada mediante un procedimiento igual al de su creación o por una norma jerárquica superior.⁷⁴

El carácter de *obligatoriedad* también es atribuida a la Ley, ya que su creación se hizo a través de los mismos representantes de la población, legitimándola así para ello, es su objetivo principal regular ya sea la conducta de los hombres o establecer los órganos necesarios para el cumplimiento de sus fines, constituye la expresión de la igualdad y libertad de todos aquellos que pertenecen al mismo orden jurídico y que, en consecuencia, quedan obligados a observarla, precisamente porque la ley constituye el registro de sus voluntades mismas.⁷⁵

⁷³ *Enciclopedia Jurídica OMEBA*, tomo XVIII. Lega – Mand Ancalo S. A., Buenos Aires. 1974. Pag. 319.

⁷⁴ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México 1998. Pag. 256.

⁷⁵ De Pina Vara, Rafael. *Diccionario de Derecho*. Editorial Porrúa, México 1997. Pag. 355-356.

II.2 Sistemas.

II.2.1 Concepto.

La siguiente exposición sobre términos afines con la *Teoría de los Sistemas*, permitirá advertir la importancia de este rubro del conocimiento humano, en relación a la temática anteriormente tratada, y que si bien en una primera instancia pareciesen temas independientes, al unirse ambos, puede apreciarse la necesidad de su interrelación de forma adecuada, para obtener resultados más óptimos en lo que se refiere a la instauración de sistemas de información legislativa.

Emiro Rotundo en su libro *Introducción a la Teoría General de Sistemas*,⁷⁶ afirma que la cibernética considera "*sistema*", a cualquier cosa compuesta de parte o elementos que se relacionan e interactúan entre sí, tales como un átomo, una máquina, un organismo, un lenguaje, una economía, una ecuación. La palabra *sistema* es fundamentalmente un término para designar la conectividad de las partes entre sí.⁷⁷

Otras connotaciones de la palabra sistema son:

*"Es un conjunto de elementos interdependientes e interactuantes, un grupo de unidades combinadas para formar un todo organizado y cuyo resultado (output) es mayor que el resultado que las unidades podrían tener si funcionarían independientemente".*⁷⁸

Es así, que todo sistema deberá de considerarse como:

- 1) Conjunto de elementos.
- 2) Relacionados, interdependientes, e interactúan entre sí.
- 3) Forman entre ellos un todo.
- 4) Pueden interactuar sistemas entre sí.
- 5) Un sistema puede tener subsistemas.

⁷⁶ La Teoría General de Sistemas (T.G.S.) surgió con los trabajos del biólogo alemán Ludwig Von Bertalanffy, publicados entre 1950 y 1968. Esta teoría no busca solucionar problemas o intentar soluciones prácticas, pero sí producir teorías y formulaciones conceptuales que puedan crear condiciones de aplicación en la realidad empírica.

⁷⁷ Da Silva Ramis, María. "*Aspectos Fundamentales de la Teoría de los Sistemas*" Fuente en Internet: <http://www.monografias.com/trabajos11/teordesis/teordesis.shtml>

⁷⁸ Portnoi, Matías. "*Teoría General de los Sistemas*", Fuente en Internet: <http://www.ilustrados.com/publicaciones/EpZFAAApAyJsXQteXT.php>

II.2.2 Características.

Bertalanffy define al sistema como “un conjunto de unidades recíprocamente relacionadas” se deducen a su vez, dos conceptos: el propósito (u objetivo) y el globalismo (o totalidad). Esos dos conceptos reflejan dos características básicas en un sistema. a) Propósito u objetivo: Las unidades o elementos u objetos, como también las relaciones, definen una distribución que trata siempre de alcanzar un objetivo. b) Globalismo o totalidad: “Todo sistema tiene una naturaleza orgánica, por la cual una acción que produzca cambio en una de las unidades del sistema, con mucha probabilidad producirá cambios en todas las otras unidades de éste”.⁷⁹

De los cambios y ajustes del sistema, se derivan dos fenómenos: la *Entropía*, es la tendencia que los sistemas tienen al desgaste, a la desintegración, para el relajamiento de los estándares y para un aumento de la aleatoriedad. A medida que la entropía aumenta, los sistemas se descomponen en estados más simples y a medida que aumenta la información, disminuye la entropía, pues la información es la base de la configuración y del orden. Si por falta de comunicación o por ignorancia, los estándares de autoridad, las funciones, la jerarquía, etc. de una organización formal pasan a ser gradualmente abandonados, la entropía aumenta y la organización se va reduciendo a formas gradualmente más simples y rudimentarias de individuos y de grupos; en sentido inverso está la *Homeostasis*, es el equilibrio dinámico entre las partes del sistema. Los sistemas tienen una tendencia adaptarse con el fin de alcanzar un equilibrio interno frente a los cambios externos del medio ambiente.⁸⁰

II.2.3 Tipos de Sistemas.

Existe una gran variedad de sistema y se clasifican de acuerdo a diversos aspectos que identifican a cada uno de ellos, entre los que se encuentran los siguientes:

⁷⁹ Idem.

⁸⁰ Idem.

En cuanto a su constitución:

a) Sistemas Físicos o Concretos.- es cuando están compuestos por equipos, por maquinaria y por objetos y cosas reales.

b) Sistemas Abstractos.- cuando están compuestos por conceptos, planes, hipótesis e ideas. Aquí, los símbolos representan atributos y objetos, que muchas veces sólo existen en el pensamiento de las personas.

En cuanto a su naturaleza:

a) Sistemas Cerrados: Son los sistemas que no presentan intercambio con el medio ambiente que los rodea, pues son herméticos a cualquier influencia ambiental. Así, los sistemas cerrados no reciben ninguna influencia del ambiente, y por otro lado tampoco influyen al ambiente.

b) Sistemas Abiertos: son los sistemas que presentan relaciones de intercambio con el ambiente, a través de entradas y salidas, intercambian materia y energía regularmente con el medio ambiente. Son eminentemente adaptativos.⁸¹

II.2.4 La Organización como Sistema.

Dentro de los enlaces y vinculaciones conceptuales que se van presentando, tenemos el de percibir a la organización desde la perspectiva de un sistema, lo que nos sirve para enfocar las características de este último en el contexto organizacional, y lo que esta situación en particular conlleva, siendo así que:

"Una organización es un sistema socio-técnico incluido en otro más amplio que es la sociedad con la que interactúa influyéndose mutuamente. También puede ser definida como un sistema social, integrado por individuos y grupos de trabajo que responden a una determinada estructura y dentro de un contexto al que controla parcialmente, desarrollan actividades aplicando recursos en pos de ciertos valores comunes".⁸²

De lo anteriormente expuesto, se deduce entonces, que un sistema entendido de manera general, es un conjunto de elementos que son interdependientes e interactúan entre sí, que conllevan casi siempre implícito un modelo organizacional, lo que a su vez implica una estructura, de acuerdo a funciones y roles de actividades determinadas, y que persiguen en su conjunto un fin u objeto determinado.

⁸¹ Idem.

⁸² Idem.

A continuación, en lo que resta del presente capítulo, a todos estos términos, les daremos un contexto muy específico, siendo éste “*la información*”, en primera instancia en un sentido general, para posteriormente ubicarla en un ámbito legislativo.

II.2.5 Sistemas de Información.

II.2.5.1 Concepto de Información.

Un concepto amplio de información nos menciona que se entiende ésta por la *acción y efecto de informar como de informarse*, tendiente a reducir o anular la incertidumbre. Comunicación o adquisición de conocimientos que permiten ampliar o precisar los que se poseen sobre una materia determinada y, muy concretamente, sobre los hechos que se producen cada día en el mundo respecto a todas las actividades humanas. Noticia en relación con algo que sucede y que tiene especial interés para el interés general.⁸³

De igual forma es importante señalar que la información se relaciona con los extraordinarios avances de la ciencia y la tecnología, que han hecho de ella la “materia prima” con la que trabajan las computadoras en la moderna sociedad informatizada o sociedad del conocimiento. La inserción de la informática en las tareas administrativas del Estado y de las empresas privadas, en el seno de la sociedad moderna, ha impulsado un proceso de extremada racionalización en todos los ámbitos sociales: en la organización del gobierno, en las faenas de la producción, en el trabajo social, así como en la división internacional del trabajo.⁸⁴

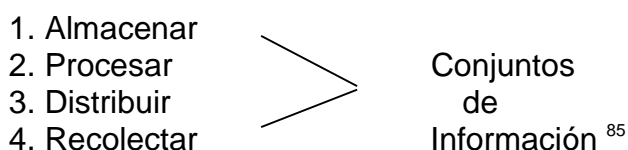
Podemos ver como esta última definición, lleva de manera implícita el manejo de los términos anteriormente descritos.

⁸³ H. de la Mota, Ignacio. “*Enciclopedia de la Comunicación*”, 2 Tomos. Editorial Limusa S.A. México, 1994, pag. 744.

⁸⁴ Borja, Rodrigo. “*Enciclopedia de la Política*”, Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1999, pag. 778.

II.2.5.2 Concepto de Sistemas de Información.

Es así que los sistemas, entendidos de manera general como un conjunto de elementos que interactúan entre sí para un fin común, al relacionarlos con la información, se delimita claramente su ámbito de acción, su finalidad es abastecer de ésta a determinado cuerpo demandante de la misma, bajo ciertas características específicas en su funcionamiento el sistema se deberá de dedicar al apoyo de la toma de decisiones. Se puede sistematizar de la siguiente forma un sistema más amplio que contiene subsistemas para:



Lo trascendental de todo esto, es que a través del procesamiento de la información que el sistema realice, servirá como base para cuestiones sumamente relevantes, como es el de poder tomar decisiones adecuadas y certeras para el logro de los objetivos de una organización determinada.⁸⁶

II.2.5.3 Funciones de un Sistema de Información.

Dentro de esta teoría de los sistemas de información, además de las cuatro principales funciones que se acaban de señalar, pueden apreciarse otras más, de forma más desarrollada.

Es así, que se considera en primera instancia que un sistema de información se necesita con el propósito de usarlo como auxiliar de otro sistema, de esta forma es usual que cierto tipo de información sea requerida con frecuencia, por lo que ya se tiene localizado de antemano donde encontrarla, pero de igual forma, se puede requerir otro tipo de información que reclama datos originados en muchos puntos del sistema, por lo que estos casos también deben de ser contemplados, otro punto es que el sistema sea capaz de identificar las diversas situaciones, mismas que a través de consultas se le puedan presentar, ya que cada una deberá de tener un tratamiento diferente. A fin de determinar la cantidad exacta de la información que

⁸⁵ Long, Larry. *Introducción a las computadoras y al procesamiento de la información*. Editorial Prentice Hall, 4ª Edición, 1997, pag. 418.

⁸⁶ Idem.

debemos suministrar, por lo que se tiene que ser capaz de descubrir porqué y para qué se necesita la información en un sistema de este tipo.

Por otro lado, es necesario contar con un sistema de información que actúe continuamente y, por lo tanto, diseñar un sistema que permita obtener eficientes flujos de información y recolectarla. En relación con el tiempo, las necesidades de información tendrán que determinarse por el ritmo con que debe estar disponible y procesarse de modo que permita la estabilidad del control del sistema, tampoco hay que olvidar que la teoría de los sistemas de información tiene que estudiar las necesidades de información y las de procesamiento, así como la llamada determinación ambiental, que tiene que ver con subsistemas y metasistemas, un elemento de un sistema que responda a la definición de sistema, se denomina subsistema de aquél. En forma complementaria, el sistema, es un metasistema para el subsistema.⁸⁷

II.2.5.4 Sistemas de Información Organizacionales.

Resulta importante, mencionar algunas consideraciones de los sistemas de información, enfocándolos en organizaciones, desde una perspectiva amplia y flexible.

En este ámbito es importante señalar que primero se tiene que estudiar el sistema organizacional como un todo para entonces detallar sus sistemas de información, debiéndose desarrollar para ello a nivel teórico diversas situaciones, tales como: los canales informales, en los que se ven cuestiones como las diversas interacciones que existen entre las personas y en todos los departamentos, así como la interdependencia entre los departamentos y componentes de la organización, ubicar a las personas y funciones claves, los enlaces críticos de comunicación, en este rubro se señalan el flujo de información e instrucciones entre los distintos componentes de la organización.

Un aspecto importante para el sistema es concientizarse como el soporte de decisiones, éstos ayudan a los directivos que deben tomar decisiones no

⁸⁷ Idem.

necesariamente estructuradas. Un factor clave en el uso de estos sistemas es determinar la información necesaria. En situaciones bien estructuradas es posible identificar esta información con anticipación, pero en un ambiente no estructurado resulta difícil hacerlo.

Los sistemas para el soporte de decisiones deben tener una flexibilidad mayor que la de los demás sistemas de información. El usuario debe ser capaz de solicitar informes definiendo su contenido y especificando la forma para producir la información, de manera similar, los datos necesarios para generar la información pueden encontrarse en diferentes archivos o bases de datos, no necesariamente en un sólo archivo maestro, que es el caso más frecuente en los sistemas de transacciones y en muchos otros que generan reportes.

Si la anterior idea la trasladamos al ámbito parlamentario, se puede advertir que en la práctica, en relación a los sistemas de información organizaciones, se concuerda perfectamente con muchas cuestiones descritas, ya que ante todo el legislador busca prontitud y buenos resultados al momento de solicitar determinada información y no tanto entender o conocer a fondo la forma en que está estructurado formalmente dicho sistema de información, sin embargo, a pesar del poco interés que se tenga en ello, en los hechos es necesario para poder llevar a cabo la tarea legislativa de forma adecuada, lográndose en buena medida esto si el parlamento cuenta con un sistema institucionalizado, bien diseñado que proporcione en todo momento la información requerida.

II.2.5.5 Elementos de un Sistema de Información.

De igual forma, es importante señalar que existen elementos estructurales básicos que permiten la adecuada función de estos sistemas en particular. Siendo vital que estos componentes se conjunten adecuadamente, ya que de ello dependerá que estos sistemas de información sean en verdad funcionales, y que satisfagan las necesidades de las organizaciones en los cuales se encuentran inmersos, reflejándose su buen desempeño, en un servicio eficaz y eficiente para los usuarios.

Desde una perspectiva teórica general de los sistemas, los principales elementos son los siguientes:

"Bloque de entrada, bloque de modelos, bloque de salida, bloque de tecnología y bloque de base de datos".⁸⁸

A grandes rasgos se considera que estos elementos cubren de manera general las principales áreas de todo sistema organizacional con finalidad informativa, sin embargo, existen otros más conocidos y más concretos.

Ámbito Técnico.

En la visión técnica, más conocida en el campo informático, se mencionan de manera general los siguientes elementos:⁸⁹

Hardware.

Se compone por la computadora y todos sus componentes, como puede ser el CPU, dispositivos de entrada y salida de datos, cintas magnéticas, discos, cartuchos, monitores, teclados, CD ROM, etc. el cual será seleccionado en función del sistema que se desarrolle.

Software.

Son los programas que permiten el funcionamiento del hardware. Existen dos clases de software, el de sistemas (microprograma) que dirige a la máquina (sistema operativo, compiladores, lenguajes de programación) y los programas para el usuario (aplicación) que son interpretados por el software de sistema. EL software de aplicación puede ser de uso generalizado (sistemas comerciales) o exclusivo.

Personal.

Son los individuos que intervienen durante todo el proceso de creación y desarrollo de un sistema de información. El personal involucrado se divide en dos, los usuarios que son los individuos que interactúan con la computadora a nivel de aplicación y los técnicos que son los analistas, programadores y otros que trabajan con la computadora a nivel profesional, es decir, en la fase de análisis, diseño, desarrollo, implementación y mantenimiento.

⁸⁸ Idem.

⁸⁹ Long, Larry. Ob. Cit. pags. 420-426.

Datos.

Técnicamente se refiere a los hechos y cifras en bruto, los cuales son procesados para construir información, sin embargo, en el uso corriente, datos e información se toma como sinónimos, creer que el software incluye datos es incurrir en un error popular, los programas de software incluyen instrucciones que se ejecutan o corren en la computadora y no son procesados por la misma, es decir, los datos se procesan y el software se ejecuta.

II.2.6 Informática Jurídica.

La siguiente sección nos permite relacionar directamente lo que se entiende por *informática, informática jurídica e informática parlamentaria*, conceptos muy importantes para la difusión y manejo de la información en la actualidad.

Informática.

"Es el neologismo de origen francés, inventado por P. Dreyfus, con el que se remplazó a la expresión computer science de los norteamericanos para designar a la ciencia que estudia el procesamiento, ordenación, clasificación y almacenamiento de la información por medio de máquinas automáticas.

La palabra se formó de la contracción de "Information" y "automatique", o sea informatique. La traducción al español de este vocablo francés fue informática".⁹⁰

A través del tiempo, al irse desarrollando esta disciplina y por ende al tener mayor ingerencia directa en otras actividades humanas, como la medicina, arquitectura, contabilidad, por citar sólo alguna de ellas, fue bastante notoria la ayuda y facilitación directa en cuanto a los objetivos trazados inicialmente, por lo que el término informática, se fue fusionando con el desarrollo propio y avances de cada una de las actividades en particular, es decir, que desde su advenimiento a las labores cotidianas en toda sociedad.

Algunas tareas han modificado enormemente su función a partir de la computación, por lo que hoy en día, se le asimila a la revolución industrial, que fue un parteaguas para la humanidad, por lo que no es exagerado señalar que los sistemas informáticos y/o computacionales han venido a marcar una nueva etapa en

⁹⁰ Borga, Rodrigo . *Ob. Cit.* pag. 546.

las llamadas “sociedades de la información”⁹¹ de todo el mundo y en todos los niveles y ámbitos.

Por lo anterior, entre otras cosas, es que al término informática en no pocas ocasiones, se le proporciona ya uno o más “apellidos” para señalar la especialización en la que se está empleando, siendo así que nace la informática jurídica.

Informática Jurídica.

Las definiciones que se aplican a la informática jurídica varían de acuerdo con sus respectivos autores, transcribimos algunas de uso generalizado:

*“Ciencia y conjunto de técnicas del tratamiento lógico y automático de la información jurídica; se refiere en especial al procesamiento automatizado de la información jurídica. Una definición más estricta excluiría de la informática jurídica las aplicaciones que no exigen una labor de concepción y desarrollo desde el punto de vista jurídico, como el uso de procesadores de textos en oficinas de abogados. Cáceres considera que “no debe llamarse informática jurídica a cualquier procesamiento electrónico de datos jurídicos, sino, en principio a la coordinación de conocimientos informáticos y jurídicos. En términos generales, podemos señalar que por informática jurídica entendemos la técnica interdisciplinaria que tiene por objeto el estudio y la investigación de los conocimientos de la informática general aplicables a la recuperación de información jurídica; así como la elaboración y el aprovechamiento de los instrumentos de análisis y tratamiento de información jurídica necesarios para lograr dicha recuperación”.*⁹²

Los estudiosos en el tema, así como la práctica que se ha tenido con diversos niveles de automatización de este tipo de información, ha permitido hoy en día contar con una clasificación que permita distinguir 3 grandes tipos de informática jurídica, siendo éstos:

Documental.- Aquella destinada al almacenamiento y búsqueda de la información de manera automatizada.

De Control y Gestión.- Aquella destinada a facilitar las actividades administrativas y de organización, como formatos y agendas elaboradas electrónicamente.

⁹¹ Corresponde a Daniel Bell el mérito de haber introducido, a mediados de la década de 1960, la noción de sociedad de la información.

⁹² Padilla Segura, José Antonio. *“Informática Jurídica”*. SITESA. Sistemas Técnicos de Edición, S.A. de C.V. México, 1991. pag. 58. Para mayor abundamiento de estos tres tipos de informática jurídica, consultar: Padilla Segura, José Antonio, *Ob Cit*, y Téllez Valdés, Julio. *“Derecho Informático”*, Edit. Mac-Grogill México. 1994. pag. 79.

Metadocumental.- Se considera la más avanzada, y aun poco explorada, consistió en el diseño de programas que “aprendan de sus propias experiencias”, estamos hablando de inteligencia artificial y/o sistemas expertos.

Cada uno de estos niveles cuenta con un campo de acción determinada, que permite a su vez observar el grado de avance técnico concreto en cada una de ellos, dentro de la escala de la informática jurídica en general.

Ahora bien, de las definiciones de informática jurídica, podemos deducir de manera lógica, que una de sus ramificaciones más evidentes, es *la informática jurídica de carácter parlamentario*, siendo su desarrollo el siguiente.

II.2.6.1 Informática Parlamentaria.

La *Informática Parlamentaria*, podemos ubicarla dentro del terreno de la automatización de todo documento relacionado con el ámbito jurídico, pero muy especialmente con el ámbito del proceso legislativo, así como en el auxilio de las principales funciones Constitucionales que el Congreso tiene asignadas.

De hecho, hoy en día, básicamente todas las áreas parlamentarias tienen que ver con la informática, tal es el caso de:

El sistema electrónico de asistencia y votación.

Las bases de datos sobre: antecedentes legislativos, el Diario de Debates, las leyes abrogadas y vigentes, la jurisprudencia, la intervención en tribuna de cada uno de los legisladores, las iniciativas presentadas ante el Pleno y los dictámenes en su caso, clasificación de temas vistos en tribuna, etc.

Página Oficial en Internet del Parlamento, en las que se puede encontrar en su mayoría, los datos antes señalados.

Gacetas Parlamentarias, o el equivalente de la difusión interna de los principales asuntos de la vida legislativa.

A nivel de Comisiones, la ayuda de la informática documentaria y de gestión ha tomado una marcada importancia, ya que se facilitan las tareas, al

momento de tener los formatos de distintos documentos de carácter parlamentario ya previamente capturados y con posibilidad de modificaciones al instante, así como el llenado de las agendas legislativas próximas a realizarse.

Hay un sinnúmero de actividades más, auxiliadas directamente por la informática, misma que permite entre otras cosas, contar con una mayor exactitud en la realización de cualquier tarea asignada, así como una rapidez notoria, eficientando así el tiempo y calidad requerida.

Bases de Datos.

Esta sección, ubicada dentro del ámbito informático, desde sus inicios dio lugar a una mayor optimización de los recursos en los centros de información, siendo la principal, las bibliotecas de toda índole, y mucho más, las parlamentarias, sobre el particular se menciona que:

"... una colección de datos interrelacionados almacenados en conjunto sin redundancias perjudiciales o innecesarias; su finalidad es la de servir a una aplicación o más, de la mejor manera posible; los datos se almacenan de modo que resulten independientes de los programas que los usan; se emplean métodos bien determinados para incluir datos nuevos y para modificar o extraer los datos almacenados".⁹³

La informática jurídica en sus distintos niveles, las bases de datos, el Internet, y los distintos medios en cuanto a telecomunicación se refiere, indudablemente van cobrando cada vez más una relevancia mayor en el manejo de información de carácter legislativo.

II.2.7 Documentación Parlamentaria.

Existe en primera instancia una diferencia entre *documento parlamentario* y *documentación parlamentaria*, se distingue por un lado el documento parlamentario por ser un documento jurídico, en el que se plasman la actividad del parlamento, como las iniciativas parlamentarias, que normalmente se publican en los boletines oficiales de las cámaras; por otro lado, se utiliza el concepto de documentación parlamentaria para toda la documentación en general, que se procesa en distintos servicios de información del Parlamento, como son: la biblioteca, el centro de

⁹³ James, Martín. "Organización de las Bases de Datos". Editorial Prentice May. 2ª Edición, 1999, pags 19-29

documentación e incluso el archivo. Ahora bien, el archivo parlamentario, siguiendo esta terminología, recibe documentos parlamentarios que son el producto de la actividad y de las funciones que tiene encomendadas el Parlamento, pero que una vez tratados en el archivo se convierten en documentación parlamentaria.⁹⁴

Atendiendo a su procedencia, la documentación que se necesita para el desarrollo de las funciones parlamentarias tiene un doble origen:⁹⁵

-*Documentación interna*, que puede dividirse, según su finalidad u objeto, en: *documentación originada por los órganos de la cámara*, en el interior del propio parlamento, en el origen o en el transcurso del *iter parlamentario*. Se trata de documentación parlamentaria propiamente dicha o *strictu sensu*. A modo de ejemplo, pueden citarse los debates celebrados en comisión para la elaboración del dictamen de una iniciativa legislativa, el proyecto o proposición de ley y la documentación presentada por los propios miembros de la cámara para su tramitación, tales como una proposición no de ley, unas enmiendas o una pregunta por escrito.

Así como la *documentación originada por los órganos administrativos* del propio parlamento, en el interior del mismo, y necesaria para el funcionamiento de éste. Por ejemplo, en documentación relativa al personal, al presupuesto del parlamento, a la dotación de medios personales o materiales a disposición de los diputados, al edificio y su mantenimiento, etc.

-*La documentación externa*, teniendo en cuenta su contenido, puede subdividirse en: *documentación originada en el exterior del parlamento*, pero recibida con el objeto de llevar a término las funciones que éste tiene encomendadas, como sería el caso de un proyecto de ley elaborado por el Poder Ejecutivo, y presentado a la cámara para su tramitación.

⁹⁴ Fernández del Moral, Javier y Cebrián Herreros, Mariano, "*Manual de Documentación Jurídica*". Editorial Síntesis. S.A. Madrid, 1998. pag. 34.

⁹⁵ *Ibidem*, pag. 209 a 213.

Por otro lado la documentación originada en el exterior del Parlamento, *seleccionada, adquirida y procesada por los distintos servicios de información (biblioteca, centros de documentación, etc.) e incorporada a los distintos sistemas de información/ documentación, etc.) documentación del parlamento, en cumplimiento de sus funciones.* Este tipo de documentación queda a la disposición de los parlamentarios y de las unidades de apoyo o soporte de los mismos, de los grupos parlamentarios y de los distintos servicios de la cámara, facilitando de este modo su trabajo. Este tipo de documentación puede haber sido solicitada directamente o puede incluirse en los productos documentales normalizados, diseñados y ofrecidos por el propio servicio.

Documentación Parlamentaria Original: los Archivos Parlamentarios.

Los archivos reciben tanto la documentación parlamentaria interna propiamente dicha o *strictu sensu*, como la documentación parlamentaria administrativa o *latu sensu*. En un principio, el archivo no recibe documentación externa y si la reciben entra de una manera orgánica a través del registro de entrada.

Los Sistemas de Gestión / Información: las Bases de Datos.

La diferencia que se establece entre los sistemas de gestión e información viene motivada por su finalidad principal, bien sea para gestión, sustituyendo tareas repetitivas y burocráticas por el trabajo de la máquina, como las convocatorias para una sesión plenaria, en otro ámbito se encuentra el sistema informativo y la documental, con lo que se potencia la capacidad de almacenamiento de documentos, en referencias, en texto o en imágenes. Normalmente, además se facilita la búsqueda por conceptos de algún tipo de lenguaje documental controlado o por cualquiera de los campos en los que se estructuran las bases de datos.

II.2.8 Biblioteca Parlamentaria.

Biblioteca.

Otro de los elementos importantes dentro de los sistemas internos de información, en este caso del legislativo, es el de carácter bibliotecario, que a comparación de la informática, tiene mucho más tiempo de existencia como tal, pero que hoy en día, al interactuar con esta nueva forma de automatización de la información, juntos la bibliotecología y la informática, generan nuevos métodos integrales de creación, almacenamiento y búsqueda de la información, y de forma particular, la necesaria en la actividad parlamentaria.

En una primera instancia, se aborda el concepto “*llano*” de Biblioteca, entendida ésta como aquel local donde se tiene un considerable número de libros ordenados para su lectura, pueden ser privadas o públicas; es en estos últimos donde los libros suelen estar rigurosamente ordenados según un sistema científico de clasificación (la CDU o clasificación decimal universal), se facilita a quienes lo solicitan, bajo ciertas condiciones, libros para leer en el mismo local o a domicilio mediante un sistema de préstamo.⁹⁶

El anterior concepto en la actualidad ha quedado más que rebasado, ya que hoy se tiene una idea muy distinta sobre el mismo término de biblioteca, al incluir diversos aspectos, como los siguientes:

“La conceptualización del término biblioteca, responde a una realidad compleja y múltiple difícil de sistematizar en una definición globalizadora, más aún cuando se trata de una entidad de carácter dinámico y por lo tanto cambiante.

Esta realidad y diversidad se ponen de manifiesto de forma más patente en el momento actual, cuando la biblioteca se encuentra en un momento transnacional, derivado, entre otros aspectos, del cambio tecnológico y de una concepción económica de las instituciones de servicios y culturales.

A estos condicionantes se suman otros que dificultan la elaboración de una definición válida:

La diversificación de tipos de usuarios

La diversificación de materiales susceptibles de ser albergados en una biblioteca (CD-ROM, videos, discos, etc.)

Una concepción más dinámica de la información, en la que se desarrollan tareas y servicios tradicionales de los centros de documentación (indización, condensación, DSI...).⁹⁷

⁹⁶ Enciclopedia Salvat Diccionario, Tomo 2, Salvat Editores, S.A. México, 1983, pag. 488.

⁹⁷ No señala autor. “*Teoría Concepto y Función de la Biblioteca*”. Fuente en Internet: <http://web.usal.es/~alar/Bibweb/Temario/Concepto.PDF>

Es así que incluso, hoy en día, se cuenta con una serie de bibliotecas especializadas sobre distintos temas del saber humano, mismas que en su mayoría son de carácter universitario y de investigación, considerándose que tienen un reto importante ante sí para poder desarrollarse como verdaderos centros de apoyo a la investigación.

Estas bibliotecas proporcionan servicios documentales a la medida de las necesidades de sus usuarios, y que si bien probablemente no exista un cambio en las funciones conceptuales de éstas, si se ha operado una auténtica revolución en cuanto a los medios y capacidades disponibles para optimizar sus objetivos principales, incluso a las personas que laboran en estos centros se les conoce como profesionales de la información, quipos de trabajo en los cuales se han ido incorporando nuevos roles profesionales en un proceso continuo y progresivo, adaptando e incorporando sus tareas al uso de la tecnología de la información.

Específicamente en relación al Internet, la biblioteca tiene dos roles simultáneos, siendo el de usuaria y proveedora de recursos y servicios de información en Internet, ambos aspectos lejos de entrar en contradicción se complementan, pues para la provisión de esos servicios, la red supone una herramienta de primera utilidad de cara a apoyar y mejorar los procesos técnicos y de información, que servirán de sustento a los servicios que proporciona la biblioteca en la propia red.⁹⁸

Es así que lo que a simple vista parecía una actividad sencilla y conocida, ha ido evolucionando notoriamente, y lo que hasta hace apenas en los años ochenta se veía como algo poco cambiante, como una biblioteca en su sentido tradicional, ha cobrado en la actualidad un cambio drástico, creándose nuevas metas y objetivos en cuanto a suministro de información se refiere, para poder seguir vigente en proveer información en la actualidad.

A continuación se desarrolla el término *Biblioteca Parlamentaria*, dentro de esta moderna visión:

⁹⁸ Idem.

" ... Biblioteca establecida en una institución parlamentaria con objeto de reunir, catalogar y clasificar libros y documentos relativos a las ciencias sociales, jurídicas, económicas y políticas, por un lado, y por otro, los documentos parlamentarios de los restantes países, publicaciones oficiales nacionales e internacionales y los diarios y publicaciones más importantes tanto nacionales como internacionales".⁹⁹

Sobre el tema de las *Bibliotecas Parlamentarias*, por su especialidad y contexto *sui generis*, es importante hacer algunos señalamientos más específicos sobre este espacio legislativo en particular; toda vez que los parlamentarios tanto en su conjunto como en lo individual, necesitan estar bien informados sobre diversos temas, tanto a nivel nacional como internacional, además de que los miembros de la oposición necesitan información para poder contraponer las propuestas oficiales.

El rol distintivo de la biblioteca parlamentaria es el de proporcionar información imparcial, oportuna, y presentarla de manera tal, que satisfaga las necesidades de los parlamentarios, ya que ellos trabajan bajo una gran presión, casi todo el tiempo. y necesitan que sus diversos cuestionamientos sean resueltos, con base en fuentes confiables.

Aunque se trate de una organización sencilla a su interior, debe ofrecer un servicio de referencia, con la capacidad de cubrir cierta información básica requerida por los parlamentarios. El siguiente paso de desarrollo es un servicio de investigación, donde el equipo que lo conforma sea más especializado: abogados, personal especializado en estadísticas, economistas, científicos, así como otros especialistas, siendo importante su adaptación con el resto del equipo profesional de la biblioteca.

La interrelación de estos dos grupos es vital para que sea posible un flexible, pero también coherente servicio. Si el equipo de investigadores no son parte de la biblioteca, entonces deberá existir una coordinación adecuada para evitar la duplicación y posibles confusiones de los mismos miembros del parlamento. Estos especialistas deberán estar bajo la mismo apremio que está el equipo de referencistas. Un área organizacional de creciente importancia, junto con todos los servicios de la biblioteca, también es la del soporte informático, ya que es una

⁹⁹ Diccionario de Bibliología y Ciencias Afines, de José Martínez de Sousa. Año. Madrid, España 1999. pag. 139.

manera ideal de que se desarrollen todos estos servicios, en el contexto con los debidos apoyos informáticos, otorgando así productos bien implementados, a los legisladores en su conjunto, y en lo individual.

Usualmente existen dos tipos de bases de datos: una *interna*, realizada probablemente por la misma biblioteca, y otra *externa*, en ambos casos se debe tener la seguridad de contar con datos actualizados. Existen varios comités integrados por legisladores que, con la ayuda de la biblioteca, dirigen ésta, así como las necesidades de información de los demás legisladores, procurando tenerlos informados de los más relevantes asuntos políticos.

Una *Biblioteca Parlamentaria* debe de archivar todos sus documentos de carácter parlamentario, junto con las publicaciones gubernamentales. Las diversas fuentes hemerográficas tal vez sean seleccionadas, recortadas y anexadas, aunque con las bases de datos, esto va siendo cada vez menos necesario. Los folletos y *literatura gris*¹⁰⁰ son de gran importancia por su actualidad y especialidad. Los libros en sí, en porcentaje son menos requeridos.

Las publicaciones de organizaciones internacionales, de donde el país sea miembro, o los documentos oficiales extranjeros de países vecinos, son también importantes. Colecciones de datos estadísticos, así como de derecho, son esenciales. En las bibliotecas más antiguas puede haber posturas diversas, entre la necesidad por una parte de salvar valiosos volúmenes, generalmente poco consultados, y por otra, las interminables necesidades de información actualizada.

Las bibliotecas parlamentarias son bibliotecas especiales en cuanto a que su servicio va dirigido a cierto tipo de usuarios, pero su cobertura en temas debe ser aún más especializado que el gubernamental, en muchos de los casos, su trabajo

¹⁰⁰ La definición de literatura gris que se dio en Canadá en 1989 como (Gray literature) " Es aquella que describe cualquier documento sin importar el medio, que escapa a los canales normales de publicación y distribución". Generalmente es aquella que no está disponible al dominio público. El autor no pretende ni la fama ni el prestigio a través de su publicación, en algunas ocasiones este documento que él ha publicado no desea difundirlo a gran escala. En el ámbito Parlamentario, se consideran que entran en este tipo de información, básicamente aquellos documentos resultado de los foros, cursos, seminarios, etc. o en su caso folletos o carpetas informativas, que llegan a las manos de los asesores o investigadores parlamentarios, y consideran pertinente integrarlos a su estudio; la biblioteca en buena medida conserva algunos de éstos por ser de interés general y en su mayoría ser información muy actualizada sobre distintos temas específicos.

tiene como tiempo límite el próximo discurso, intervención o algún conflicto que se aborde en tribuna, sus investigaciones incluyen estudios seleccionados, contribuciones imparciales a la discusión, de asuntos tanto nacionales como internacionales. Además de todo eso, el equipo debe de recordar esa información, una vez entregada al legislador, dichos estudios, en su mayoría son considerados en su mayoría del dominio público cierto tiempo después.¹⁰¹

En términos generales y con lo que se ha desarrollado hasta el momento, puede verse la multidisciplinariedad del tema, mismo que a su vez se torna cada vez más complejo, debido entre otros factores, a una mayor riqueza en la relación de elementos conceptuales que se ven involucrados.

Dentro del rubro de una biblioteca parlamentaria, coexisten diversos niveles de información, -de acuerdo a la teoría de los sistemas- entre ellos, además del tradicional préstamo bibliográfico o hemerográfico, se encuentran los siguientes dos: Referencia Parlamentaria y Servicios de Investigación y Análisis.

Referencia Parlamentaria.

Se entiende como una actividad que puede ser general o especializada, de asesoramiento o ayuda general, a través de datos, informes, indicaciones, o de terminados trabajos, tendientes a apoyar al lector de manera más directa, en la búsqueda de la información que requiere.¹⁰²

Por lo anterior, entendemos que es una tarea encaminada a auxiliar al usuario (asesores, legisladores, secretarios técnicos, etc.) en mayor detalle y claridad, acerca de las posibles fuentes de información a las que pueden acceder sobre algún tema en particular, llegando a proporcionar en algunas ocasiones información completa sobre un determinado asunto.

¹⁰¹ Feather Hohn, y Sturses, Paul, *"International Encyclopedia of information and library science"*, 2nd ed. London, U.K. Routledge (Taylor & Francis Group). 2003 pags. 360 a 362.

¹⁰² Liahut Baldomar, Dulce María. *"Pautas generales para el establecimiento de un Servicio de Información Parlamentaria"*. Cuaderno de Apoyo distribución interna, LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados. DG-13-03, Enero, 2003. pag.8.

En caso de que estos usuarios en particular deseen información más procesada y/o elaborada en alguna disciplina en especial, es cuando se acude al siguiente nivel de información.

Servicios de Investigación y Análisis.

Estos servicios, por lo general se encuentran ubicados dentro de la misma circunscripción de la Biblioteca, cuestión que facilita el flujo de información al momento de la elaboración del estudio o análisis encomendado.

La mayor parte de estos trabajos son de carácter coyuntural, es decir, se trata de la elaboración de un reporte o informe determinado, que resuma de manera por demás sucinta cierta información, misma que será utilizada en un lapso de tiempo relativamente corto, en la realización de una iniciativa, dictamen o participación en el Pleno o comisión en su caso.

Dentro del ámbito parlamentario existe un variado tipo de investigaciones y análisis, la forma de su elaboración dependerá en gran medida de las necesidades en particular del solicitante, es así que puede ser un simple reporte o hasta un trabajo multidisciplinario sobre algún tema.

Cabe señalar que en este rubro, de unos años a la fecha se ha abierto una amplia gama de estos servicios a nivel institucional, por lo que se menciona a continuación algunas consideraciones al respecto.

II.2.9 Investigación Parlamentaria.

En mi concepto, una de las mejores directoras que ha tenido la biblioteca parlamentaria del Congreso de la Unión, Dulce María Liahut Baldomar, en un estudio relativo al tema, hace la diferencia de la actividad meramente de referencia con la investigación parlamentaria propiamente dicha, al señalar que:

“...el analista completa el proceso valorando los datos para la creación de un nuevo producto de información. Su trabajo comienza con una búsqueda y la evaluación de los datos seleccionados, pero adicionalmente debe explicar en términos convincentes, por qué la información es relevante y cómo afecta, en una u otra manera, a las políticas que estén analizando. Dicho de otra manera, la compilación de datos es una actividad de

*referencia, en tanto que cuando se requiere de un conocimiento especializado para aislarlos con un sentido analítico, se ha dado el salto a la investigación”.*¹⁰³

Es importante diferenciar la investigación parlamentaria de la académica, ya que si bien la primera toma como auxiliar en gran medida las técnicas y métodos empleados por esta última, las finalidades que persiguen son diferentes.

La investigación parlamentaria, siempre tendrá un tiempo más corto para su realización, por lo general es de carácter coyuntural, es decir, va encaminada a resolver un problema determinado de actualidad inmediata.

Las tres áreas que se consideran de mayor utilización y relevancia en cuanto a investigación de carácter legislativo se refiere, son los ámbitos: jurídico, social y económico, cada una con sus distintas variaciones y subdivisiones en cuanto al conocimiento disciplinario se refiere, y no en pocas ocasiones se ha visto la necesidad de interrelacionar a dos o más de ellas, con el propósito de analizar un tema de manera más completa.

II.2.9.1 Principales Características de la Investigación Parlamentaria.

Existen ciertos requisitos de forma y fondo relacionadas con el tipo de personal que habrá de realizar investigaciones de índole parlamentaria, así como condiciones que la propia institución habrá de proporcionar, estando entre éstas:

- a) Objetividad e imparcialidad.
- b) No confundir el papel del personal político con el del personal profesional o técnico.
- c) Tamaño suficiente para lograr los principales objetivos.
- d) Calificación profesional, habilidades técnicas, especialización y buenos niveles salariales.
- e) Mantener enlaces con el proceso legislativo.
- f) Oportunidad y anticipación.¹⁰⁴

¹⁰³ Ibidem. pag. 104.

¹⁰⁴ Ibidem. pags. 11 y 12.

Al listado anterior se anexarían las siguientes características, en cuanto al trabajo concreto de investigación se refiere:

Verdadera trascendencia y relevancia.

Exactitud en los datos y conclusiones técnicas planteadas.

Todas estas características acentúan la exigencia de una calidad en el trabajo en investigación parlamentaria institucional, es decir, con estas condiciones de trabajo, cabe menos la posibilidad de que se represente una postura partidista o tendenciosa, hacia cualquiera de los grupos parlamentarios o una inclinación no fundamentada sobre cierto tema.

II.3 Relación conceptual entre el proceso legislativo y la teoría de los sistemas, enfocada en los servicios de información.

Los conceptos anteriormente desarrollados, nos permiten tener una idea general de la interrelación que guardan todos y cada uno de ellos, tanto en la sección en que expone nuestro sistema jurídico-político, particularizándolo en el Poder Legislativo y el proceso legislativo, en sus diversas etapas, así como el relativo a la teoría de los sistemas aplicada a los métodos de información parlamentaria.

Es así como en una primera instancia se coloca el contexto político-jurídico de nuestro país en la actualidad, permitiéndonos con ello, atender la relación que tienen los Poderes Ejecutivo y Legislativo, además de los principales pormenores del proceso legislativo.

A continuación se hace mención de lo relativo a la *Teoría General de los Sistemas*, tratando de acotar lo más posible dicho ámbito, enfocándolo en los principios y lineamientos generales que nos sirven como base teórica del porque de la necesidad de funcionar como un sistema en cuanto al suministro de información de carácter legislativo se refiere.

Vemos como los conceptos teóricos de sistemas, encuadran muy bien en lo que se entiende por una *Biblioteca Parlamentaria y/o Legislativa*, ya que pasa de una percepción tradicional y se convierte en todo un sistema encargado de

proporcionar información a un universo, por demás específico, encontrándose en éste, a los creadores de la leyes en nuestro país, y que en un sentido formal se hablaría de los legisladores, - senadores y diputados-, pero también quedan incluidos todo su cuerpo de apoyo técnico. - asesores, consejeros, personal de comisiones etc.- que en muchos de los casos son los intermediarios entre el cuerpo institucional y la idea que tienen el legislador de plantear una determinada posición en sus diversas tareas parlamentarias.

De cuatro legislaturas a la fecha, la información que emana del propio Poder Legislativo, tiene que contar con un respaldo mayor, en cuanto a veracidad y oportunidad se refiere, ya que debe de llevar a cabo un contrapeso real, frente a lo que presenta el Poder Ejecutivo, para poder lograr en la práctica un verdadero equilibrio de poderes, no sólo con el propósito de crear leyes, sino en todos aquellos temas de vital importancia para nuestro país.

Es necesario el establecimiento formal de sistemas internos en ambos cuerpos legislativos, que constantemente estén generando información, en todos los niveles, y que sean de carácter institucional, con la principal finalidad de que se tenga la seguridad que esa información es cien por ciento confiable en cuanto a sus fuentes de información, así como al procesamiento que se realiza de la misma, debiendo contar con las características ya antes mencionadas.

La citada directora de la *Biblioteca en el Congreso de la Unión* hasta el año de 2003, en una de sus documentos de trabajo enfatizó que:

*"En suma, los servicios de información parlamentaria juegan un papel decisivo para el fortalecimiento del Poder Legislativo. La contribución que estos servicios pueden hacer al mejoramiento de la calidad del trabajo parlamentario está directamente relacionada con su organización, la calidad de su personal, la actualización de sus colecciones y la variedad de servicios especializados que se puedan desarrollar. Asimismo, ineludiblemente deben apoyarse en la informática, aplicándola inteligentemente en cada una de las fases del proceso informativo".*¹⁰⁵

En cuanto al ámbito informático en particular, cada día han sido más las áreas, dentro de la vida parlamentaria, en la que la informática va teniendo una función más relevante, esta situación ha permitido una especialización aún mayor, ya que, entre otras cosas, ha permitido:

¹⁰⁵ Liahut Baldomar, Dulce María. *Ob. Cit.* pag. 4.

Mayor rapidez en la obtención de datos e información de toda índole, tal como: datos estadísticos, derecho comparado, antecedentes legislativos, opiniones especializadas en el tema, iniciativas presentadas en la presente Legislatura y anteriores, datos periodísticos, etc.

Agiliza en gran medida los trámites administrativos de la vida parlamentaria, y proporciona mayor certeza de lo realizado.

Conjuntado en sí todo lo anterior, se logra obtener de manera integral, mayor cantidad y calidad en los servicios de información de los parlamentos, sin embargo también hay que estar concientes de lo siguiente:

En una primera visión se observaría la siguiente formula simple:

"Si A es igual B entonces B es igual C"

Traducidas así:

"Si se tiene un buen Servicio de Información Legislativa, se tiene entonces un buen funcionamiento y desempeño del Poder Legislativo, traducido en leyes justas, acordes con la realidad, etc."

En este caso, al igual que en la situación del mismo proceso legislativo y su característica *sui generis*, ya comentados previamente, aplica el mismo criterio, es decir, que los servicios de información por muy buenos y adecuados que éstos sean, también tienen su límite dentro de la maquinaria legislativa, ya que en el más alto ámbito de la toma de decisiones legislativas, entran otros factores en juego, como el momento político, social y económico del país, los intereses particulares de cada legislador, el entendimiento específico del problema presentado, etc.

Pero a pesar de estar concientes de esto, el propósito y la visión que se debe de tener con respecto a estos sistemas de información legislativos, en nuestro país, es el de fortalecerlos, en gran medida a través de instrumentos legales que permitan permanencia y profesionalismo del personal que integran estos sistemas, para que éstos rindan sus frutos, por medio de la producción a gran escala de documentos e información en general que le sea útil al legislador.

Aunque ya existen diversos mecánicos auxiliares, enfocados a suministrar información especializada a los parlamentarios, éstos aún no se encuentran

aprovechados al máximo, al momento de la elaboración de leyes federales. Además de que faltan elementos estructurales que en verdad los potencialicen, cobrando así, cada vez mayor relevancia, lo relativo a la infraestructura interna de los mismos, ya que ésta debe de estar sujeta a nuevos lineamientos,¹⁰⁶ que permitan adecuar a dicho sistema, a una mayor exigencia institucional, y por ende a necesidades vigentes.

¹⁰⁶ Dichos lineamientos, se consideran de toda índole, -científicos, jurídicos, políticos, profesionales, económicos, éticos, etc.- permitiendo así un mejoramiento notorio en los mismos.

CAPÍTULO III

Antecedentes

SUMARIO: III.1 Historia de la conformación de los Sistemas Informativos del H. Congreso de la Unión. III.1.1 Algunas Consideraciones. III.1.2 Marco Jurídico. III.1.3 La figura del Deposito Legal. III.2 Principales Antecedentes Contemporáneos. III.2.1 Cámara de Diputados. II.2.1.1 Biblioteca Parlamentaria. II.2.1.2 Instituto de Investigaciones Legislativas. II.2.1.3 Sistema de Información Legislativa. II.2.1.4 Nueva Biblioteca Parlamentaria de los Años Noventas. III.2.2 Cámara de Senadores. II.2.2.1 Centro de Informática Legislativa del Senado de la República. II.2.2.2 Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado. III.3 Inicios de la Informática Jurídica en México.

III. 1 Historia de la conformación de los Sistemas Informativos del H. Congreso de la Unión.

El presente capítulo tiene la finalidad de señalar los principales antecedentes, y la evolución misma de los diversos sistemas de información en el H. Congreso de la Unión, así como en cada una de sus Cámaras.

Los comienzos de los actuales sistemas de información legislativa que hoy conocemos, fueron las bibliotecas tradicionales y los archivos documentales manuales; por las características propias de los diversos momentos históricos, que ha vivido nuestro país, desde las épocas independientes y revolucionaria principalmente, como es de suponerse, el desarrollo de estas áreas estuvieron lejos de considerarse prioridades del Congreso, ya que las vicisitudes de esos años consistían básicamente en la prevalencia o no de las propias instituciones democráticas, lográndose desarrollar estos servicios parlamentarios internos, hasta años posteriores, resurgiendo una atención de los mismos, junto con la profesionalización de su personal, hasta fechas relativamente recientes.

Por otra parte, los avances tecnológicos se vieron reflejados en el campo bibliotecario hasta finales de los años setentas, en los países avanzados y hasta una década después en el caso Latinoamericano, por lo que el desarrollo significativo y potencialización de estos avances, es hasta hace poco tiempo, que en realidad se ve reflejado; esto básicamente por las necesidades actuales de información que tiene el Poder Legislativo.

III.1.1 Algunas consideraciones.

Adelantándonos un poco a las siguientes secciones, se considera que tanto factores políticos como técnicos no han permitido una consolidación real de estos sistemas, a saber entre otros por:

Poca o nula atención por parte de los legisladores en turno, en el apoyo directo a los servicios parlamentarios de información.

Poca o nula profesionalización, en todos los niveles del personal que actualmente labora en dichas áreas.

Escaso presupuesto asignado para el mantenimiento y desarrollo de estas áreas, principalmente en el caso de la Biblioteca Legislativa, así como de los distintos servicios de investigación y estudios legislativos.

Nula aplicación del Estatuto para el personal de carrera.

Los anteriores puntos, tienen ingerencia directa, en el poco desarrollo tecnológico empleado a comparación de otras bibliotecas parlamentarias.

En cuanto a los principales antecedentes, es importante mencionar que éstos en principio eran por demás básicos, sin embargo, gracias a estos primeros avances, es que en años posteriores, se logró que las nuevas tecnologías tuvieran ya una base concreta, que culminaría finalmente en la automatización de la información parlamentaria, que como otras áreas del conocimiento humano, parece ya irreversible.

III.1.2 Marco Jurídico.

Reglamentos Internos:

Dentro del ámbito de la historia normativa del Congreso¹⁰⁷, -con sus distintas acepciones- se encontró que los siguientes ordenamientos son los que muestran una referencia expresa en cuanto a la existencia de bibliotecas se refiere o en su caso, al manejo de información en general.

¹⁰⁷ Alrededor de 11 ordenamientos de acuerdo a distintas compilaciones realizadas. Fuente: Disco compacto “ Los Reglamentos del Congreso del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”. Editado de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Reglamentarias de la LVIII Legislatura en la Cámara de Diputados. Febrero, 2003.

Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes de Cádiz.¹⁰⁸

Art. 1.- *"Habrá un edificio destinado para celebrar las sesiones, con las piezas necesarias para la secretaría, archivo, comisiones, biblioteca de las Cortes, y redacción de las mismas".*

Reglamento Para el Gobierno Interior de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano de 1915.

Art. 7.- *"En lugar proporcionado se colocarán los códigos civiles y canónicos, ordenanzas y reglamentos, y la colección general de providencias de la Junta de la Nación para los usos que convengan".*

Reglamento del Soberano Congreso del 25 de abril de 1823.

Art. 2.- *"Tendrá salones, capillas, secretarías, biblioteca, salas de desahogo, antesalas, habitación para subalternos, y demás piezas necesarias con el adorno, muebles y utensilios correspondientes".*

Capítulo XIII

De la secretaría del Congreso.

Art. 136. *"Habrá un archivero con uno o más oficiales, si lo necesitare, para el desempeño de su obligación".*

Art. 137. *"Habrá, también una biblioteca con bibliotecario y dependientes necesarios que nombrará el Congreso, dándoles su particular reglamento".*

Art. 138. *"El nombramiento de oficiales, escribientes, archivero y demás dependientes de secretaría, pertenece al congreso, a propuesta de la comisión de secretaría".*

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General. 23 de enero de 1824.

Capítulo VI

De las Comisiones

Art. 72. *"El presidente de las comisiones, que lo será el primero nombrado, será responsable de todos los expedientes que se le pasen de la secretaría como de los demás que se le remitan de otros archivos y oficinas".*

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Promulgado el 20 de diciembre de 1897.

De las Comisiones.

Artículo 69. *"Serán también permanentes: la de Administración, la de Corrección de Estilo, la de Redacción del Diario de Debates y la de Biblioteca y Archivo".*

Modificaciones al Reglamento Interior de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión realizadas por el Congreso Constituyente de 1916.

Capítulo V.

De las Comisiones

Artículo 74. *"Las Comisiones Permanentes serán:*

....

....

De archivo y Biblioteca".

Artículo 83. *"La Gran Comisión para el nombramiento de las Comisiones se sujetará a las bases siguientes:*

...

¹⁰⁸ Decreto CCXIII de 4 de septiembre de 1813.

...
Las Comisiones del Diario de los Debates y Archivo y Biblioteca estarán presididas por algunos de los Secretarios. Con esta sola excepción, los Secretarios estarán impedidos para formar parte de las Comisiones Permanentes".

Capítulo VI

Deberes de las Comisiones.

Artículo 86. "La Comisión de Administración propondrá a su respectiva Cámara, cada vez que lo estime conveniente, la expedición de los Reglamentos o disposiciones de orden económico necesarias al buen servicio. Todo lo relativo al régimen económico del edificio y demás dependencias, excepto la Secretaría, el archivo, la Biblioteca y la imprenta, dependerán de la Comisión de Administración, la cual podrá nombrar y remover libremente el personal de la servidumbre de la Cámara, de acuerdo con el primer Secretario".

Primera Ley Orgánica para del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁰⁹

CAPITULO IV

De las Comisiones y Comités

ARTICULO 58.- "La Comisión de Reglamento Régimen y Prácticas Parlamentarias se integra con veinte miembros de entre los diputados de mayor experiencia parlamentaria. Todos los grupos parlamentarios estarán representados en dicha comisión, a la que corresponde:

I.- Preparar los proyectos de Ley o Decreto, para adecuar y perfeccionar las normas de las actividades camerales.

II.- Impulsar y realizar los estudios que versen sobre disposiciones normativas, regímenes y prácticas y usos parlamentarios.

III.- Desahogar las consultas respecto de la aplicación e interpretación de esta Ley, reglamentos y prácticas y usos parlamentarios".

ARTICULO 65.- "La Cámara de Diputados contará para su funcionamiento administrativo con los siguientes comités:

a) De Administración

b) De Biblioteca y

c) De asuntos Editoriales.

Los miembros de estos Comités, serán designados por el Pleno a propuesta de la Gran Comisión. Su integración actividad y funcionamiento se atenderá a lo dispuesto por las disposiciones reglamentarias.

El Comité de Administración dará cuenta normalmente a la Cámara del ejercicio del Presupuesto".

ARTICULO 66.- "El Reglamento Interior y de Debates de la Cámara de Diputados regulará con fundamento en los artículos 71 y 72 de la Constitución todo lo relativo a sesiones, debates y votaciones.

La comprobación del quórum y las votaciones podrán llevarse a cabo por medios eléctricos o electrónicos".

CAPITULO V

De las Comisiones

ARTICULO 90.- "Serán Comisiones Especiales la de Estudios Legislativos, la de Administración y la de Biblioteca".

ARTICULO 91.- "La Comisión de Estudios Legislativos conjuntamente con las Comisiones Ordinarias, hará el análisis de las iniciativas de leyes o decretos y formulará los dictámenes correspondientes. Se podrá dividir en las secciones o ramas que se estimen convenientes".

ARTICULO 93.- "La Comisión de Biblioteca tendrá a su cargo la atención de la Biblioteca del Senado de la República y todo lo que se relacione con actividades de esa naturaleza".

¹⁰⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 25 de mayo de 1979, abrogada a su vez por la Ley Orgánica que actualmente rige en el Congreso de la Unión, en 1999.

III.1.3 La figura del *Deposito Legal*.

Además de la renovación reglamentaria que se iba haciendo con el paso del tiempo, en cuanto a información parlamentaria se refiere, en los años treinta, del siglo pasado, se introdujo una figura innovadora que permitió que la Biblioteca del Congreso, se allegará de mayores recursos materiales, en esencia libros, que le permitían ir aumentando su acervo, de una manera generosa, por parte de los editores.

Fue así que se pensó en expedir el decreto de fecha 24 de diciembre de 1936, mediante el cual además de que se crea la Biblioteca del H. Congreso de la Unión, también surge la figura del *Deposito Legal*, a través de éste, se crea la obligación de que se envíen 2 ejemplares de libros de cada clase, periódicos o revistas a la biblioteca por parte de los autores, editores e impresores del país.

Posteriormente a esa fecha, existen otros decretos, que han ido actualizando esta disposición, adecuándolo a otras circunstancias, en el decreto de 31 de diciembre de 1957 se incluyen de nueva cuanta la Bibliotecas del Congreso de la Unión, así como la Nacional, teniendo los autores, editores e impresores del país la obligación de enviarles dos ejemplares de libros, periódicos y revistas que se publiquen.

El 9 de febrero de 1965 se publica el "*Decreto que dispone que los editores de libros deberán remitir dos ejemplares a las Bibliotecas Nacional y del Congreso de la Unión, de cada una de las ediciones de los libros, periódicos y revistas que se publiquen con fines comerciales*".

El 23 de julio de 1991 se publica en el Diario Oficial de la Federación un nuevo decreto que lleva por título "*Decreto por el que se dispone la obligación de los editores y productores de materiales bibliográficos y documentales, de entregar ejemplares de sus obras a la Biblioteca Nacional y a la Biblioteca del Congreso de la Unión*", el cual continúa vigente a la fecha.

En síntesis, se reconoce que:

"El Depósito Legal constituye una fuente de enriquecimiento documental para las bibliotecas depositarias, las cuales son el medio de difusión que permite el acceso del pueblo mexicano a la información".¹¹⁰

III. 2 Principales Antecedentes Contemporáneos.

III.2.1 Cámara de Diputados.

II.2.1.1 Biblioteca Parlamentaria.

En este caso, el inicio básico de la conformación de información parlamentaria clasificada fue a través del establecimiento de la Biblioteca del H. Congreso de la Unión, mismo que se dio a través del Decreto en el Diario Oficial de fecha 15 de febrero de 1936, a través del cual se menciona lo siguiente:

"ARTICULO ÚNICO.- Se destina al servicio de la H. Cámara de Diputados el ex-templo de Santa Clara, ubicado en la calle de Tacuba, en esta capital, para que establezca una biblioteca".

En la discusión que se tuvo de la iniciativa de abordó la instalación y reorganización de la entonces Biblioteca Pública del H. Congreso de la Unión, sobresale lo siguiente:¹¹¹

"...

Dentro de las nuevas orientaciones constructivas y de orden sustentadas por el "Ala Izquierda"¹¹² de la Representación Nacional, consideramos de importancia inmediata, la resolución del problema de instalar, reorganizar y enriquecer la Biblioteca del Poder Legislativo, no solamente modernizándola con la aportación de libros actuales, sino logrando su utilidad práctica.

Para fundar nuestra iniciativa, es indispensable dar a conocer los siguientes datos que consideramos de positivo interés:

Estado actual de la Biblioteca y su funcionamiento.

Actualmente la Biblioteca de la Cámara de Diputados se encuentra muy retrasada y funciona con el carácter de estrictamente privada, sin llenar siquiera las funciones elementales de toda Biblioteca, ya que carece de personal técnico para preparar una oportuna bibliografía o reunir el acervo de datos indispensables para el estudio de cualquier asunto que vaya a ser tratado por los Representantes Populares. Cuenta la Biblioteca con doce mil volúmenes, ...

Las obras de la Biblioteca se facilitan exclusivamente a los señores senadores y diputados, quienes otorgan a cambio de ellas simples recibos. Debido a una falta absoluta de control sobre estos préstamos, existen numerosas obras trucas cuyos recibos datan ya de los años de 1917 y 1918, no habiendo sido posible recuperar las obras que amparan.

La catalogación de la Biblioteca corresponde al sistema decimal del Instituto Internacional de Bruselas.

...

¹¹⁰ Fuente en Internet: <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/apotec/antecede.htm>

¹¹¹ Fecha 12 de Noviembre de 1935. Diario de los Debates de La Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Año II.- Período Ordinario XXXVI Legislatura Tomo II.- Número 16.

¹¹² Se entiende que en esa época, se tenía así dividida la conformación del Pleno, por lo que había también una "Ala derecha" y la "central".

Cambio de local.

Tomando en cuenta la necesidad de que el Poder Legislativo cuente con una Biblioteca digna de su prestigio – la Biblioteca del Congreso de Washington es la más grande del mundo – y al mismo tiempo que rinda una utilidad pública, a iniciativa de la Directiva del "Ala Izquierda" estudiamos la posibilidad de su reorganización tomando como primera medida la necesidad de instalarla en un lugar adecuado.

Desde luego tuvimos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la cesión del ex-templo de Santa Clara, ubicado en las calles de Tacuba y Bolívar, con el objeto de instalar allí, de acuerdo con una idea inicial tanto la Biblioteca como la Imprenta de la Cámara; pero visitando la nave de dicho templo en unión de varios especialistas en organización de Bibliotecas, entre ellos el señor Francisco Gamoneda, y en presencia de los ingenieros de Bienes Nacionales, apreciamos desde luego la notoria incapacidad del local para ambos usos. ...

...

...

Enriquecimiento de la Biblioteca.

Una vez catalogado el acervo bibliográfico de que actualmente se dispone, -doce mil volúmenes de la Cámara, tres mil de la Contaduría Mayor de Hacienda y tres mil del Senado -, se podría juzgar de la calidad y cantidad del mismo, determinando entonces la clase y la cantidad de libros que sería preciso adquirir para modernizar la Biblioteca.

Una fuente de adquisición de gran importancia pueden serlo las Cámaras legislativas de los países amigos de México; en la inteligencia de que muchas de ellas hacen frecuentes y muy interesantes publicaciones. La solicitud de la Cámara de México a sus similares extranjeras seguramente sería bien atendida...

...

Por todo lo anterior, proponemos a la consideración del "ALA IZQUIERDA", para que, a su vez, la sostenga en Bloque, la siguiente iniciativa:

I. Se propone la creación de la Biblioteca del Congreso de la Unión, que estará formada por las Bibliotecas de la Cámara de Diputados, de la de Senadores y de la Contaduría Mayor de Hacienda;

II. La Biblioteca del Congreso de la Unión quedará establecida en el edificio conocido con el nombre de Templo de Santa Clara, cedido ya para este objeto por el Ejecutivo de la Unión;

...

...".

En votación económica se aprobó esta propuesta, por el Pleno de la Cámara de Diputados.

Después de cierto tiempo, se percataron que además de las distintas adecuaciones y reformas al texto regulatorio de la Biblioteca del Congreso, se observó que esto no era suficiente para los fines a mediano y largo plazo que se pretendía alcanzar.

Se realizaron durante más de 60 años, algunas adecuaciones mínimas a la conformación de la Biblioteca del Congreso, no siendo hasta los años ochentas que se empezaron a introducir los sistemas de cómputo, así como la labor de convencimiento al personal, -en su mayoría sindicalizado- de la necesidad de empezar a cambiar su sistema manual, por uno electrónico.

Es así que empezaron a brotar en la Cámara de Diputados, pequeñas áreas de informática parlamentaria, utilizándose sistemas y equipos muy básicos, que en muchas de las ocasiones había que reanudar constantemente, por la poca experiencia, sin embargo, fueron los cimientos de lo que hoy en día se cuenta en Cámara de Diputados.

II.2.1.2 Instituto de Investigaciones Legislativas.

En la LI Legislatura, es a través de otro Punto de Acuerdo que se crea este Instituto, a efecto de *“que comprenda la vida parlamentaria en general y la mexicana en particular”*.¹¹³

Se nombra a una Comisión de Diputados para que entregue en un lapso determinado, el Reglamento de este nuevo Instituto, siendo así que meses después éste es presentado y aprobado ante el Pleno de la Cámara de Diputados¹¹⁴, del cual se destacan los siguientes puntos:

Objeto del Instituto.

“El Instituto de Investigaciones Legislativas es un organismo de la Cámara de Diputados cuyo propósito es la investigación y difusión, verbal o escrita de los temas relacionados con el estudio de la historia, funciones, actividad y prácticas de la vida parlamentaria de México y de otros países; así como la conservación de toda clase de documentos y bibliografía de valor o contenido históricos”.

Señalando además que:

“En los estudios e investigaciones referidas a México, el Instituto procurará, sin la exclusión de otros propósitos, exaltar las contribuciones realizadas por los poderes legislativos federal y de los estados a la independencia y soberanía nacionales; procurará, también estudiar las formas para vincular, por medio de un intercambio de experiencias, a las Legislaturas de los estados y, en general, explorar y determinar los medios para mejorar los procesos internos de trabajo legislativo”. (Art. 1 Reglamento).

En cuanto a su organización interna, su composición era la siguiente manera:

Por una comisión especial de Diputados, designada por la Asamblea, misma que iba a estar presidida el Presidente de la Gran Comisión

Por un Consejo Académico, integrado por seis personalidades de reconocido prestigio intelectual, que era presidido por el Director del Instituto

¹¹³ Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados Legislatura: II, Año legislativo: III, Periodo Ordinario, fecha 26-12-81. Núm. Diario: 48. versión electrónica.

¹¹⁴ Diario de Debates de la Cámara de Diputados de la Legislatura: LI. Año Legislativo: III. Periodo de la Comisión Permanente, Fecha: 06-05-82. Versión electrónica.

Por un Director

Además de las coordinaciones de: Investigación, Difusión, Acopio y Conservación de documentos e información bibliográfica.

Correspondía al Consejo Académico, a propuesta del Director:

Establecer las políticas generales de investigación, difusión, conservación de documentos y de intercambio bibliográfico

Establecer la política general en materia editorial

Fijar las condiciones generales de contratación de los investigadores y personal técnico

Establecer las bases para el intercambio de personal y de experiencias con otras instituciones.

El Director del Instituto era designado por el pleno de la Asamblea de la Cámara de Diputados, a propuesta de la Gran Comisión, en el curso de cada Legislatura, que tenía personalidad jurídica para representar al Instituto y duraba en su encargo tres años.

En cuanto a la investigación, se señalaba que:

La investigación del Instituto tenía por objeto profundizar los conocimientos sobre los temas señalados en el Artículo 1º del Reglamento. Los proyectos de investigación eran de carácter individual o colectivo y debían ser aprobados por el Director del Instituto, cuidando de que se inscriban dentro de las políticas generales de investigación que dicte el Consejo Académico.

Los investigadores podían ser de planta o contratados por obra determinada. El Instituto tenía con una planta mínima de cinco investigadores permanentes, que eran nombrados por el Director, con la aprobación del Consejo Académico.

Los investigadores contratados, con proyectos individuales en marcha, rendían su informe escrito de avance semestral al Director del Instituto. El Consejo Académico evaluaba anualmente los proyectos individuales de investigación.

Reglas de Investigación:

El Director del Instituto nombraba al responsable de la investigación, procurando que contara con experiencia previa en labores de este tipo y que tuviera al menos el grado de licenciatura.

El proyecto podía tener una duración máxima de tres años, si estaba a cargo de un investigador contratado.

Debía sujetarse a evaluación anual ante el Consejo Académico.

El Director del Instituto podía celebrar convenios de investigación con instituciones nacionales y del extranjero que tuvieran por objeto alguno de los siguientes fines: intercambio de investigadores; financiamiento compartido de proyectos individuales o colectivos de investigación, otorgamiento de becas de estudio o investigación; Intercambio bibliográfico de publicaciones y asesoría técnica.

Los Legisladores en ejercicio podían proponer al Instituto, para publicación, los resultados de sus investigaciones sobre asuntos parlamentarios.

Puede apreciarse como desde ese entonces, a más de veinte años de nuestro días, la aprobación de estos lineamientos generales para que este Instituto funcionara, significaba ya la gestación formal de los principales lineamientos generales de lo que debía ser una investigación o estudio de carácter institucional, aunque debemos de reconocer que faltaban cosas elementales, como los medios de acceso a dicho órgano, que debía ser por concurso de oposición, así como reglas más específicas de conducta, y características y/o requisitos en las investigaciones realizadas, a las cuales se les daba un enorme tiempo de duración, sin embargo, en su momento fue toda una innovación en la vida parlamentaria.

A través de este Instituto se lograron muchas actividades que enriquecían en ese entonces, la vida parlamentaria, como era el organizar diplomados con temas jurídico-parlamentarios, seminarios, mesas redondas, entre otros. También instauró la publicación bimestral de la revista "*Quórum*", con mucha calidad en su contenido, y acercó a los académicos, -principalmente catedráticos e investigadores del

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM- a la práctica legislativa, fusionando así práctica y teoría en este campo.

Desafortunadamente después de funcionar por más de 6 Legislaturas sin interrupción, se decide no prorrogar más su existencia, dando pie a la formación de los Centros de Estudio, los cuales abordaremos en el siguiente capítulo.

II.2.1.3 Sistema de Información Legislativa.

Aunque ya existían antecedentes en este sentido¹¹⁵, es en la LII Legislatura en la Cámara de Diputados (1982-1985), cuando finalmente se sentaron las bases para la conformación de sistemas de información completos, dándosele vida al entonces *Sistema de Información Legislativa (SIL)*, su propósito era contener el marco jurídico integral del quehacer político, económico y social del país, con una obtención de la información de manera rápida y ordenada, así como veraz y confiable.

Corresponde a la siguiente Legislatura haber incorporado la informática al proceso legislativo, como una herramienta que agiliza cualitativa y cuantitativamente el manejo de tan profusa información.

Sobre la creación de este sistema, se expresó lo siguiente:

"Con el establecimiento de un sistema de cómputo cuya estructura se encuentra al nivel de los más avanzados del mundo, mediante el registro codificado de las leyes, su generación, evolución y desarrollo, México da un paso trascendental al abrir nuevas perspectivas, tanto a la comunidad legislativa como a la jurídica, toda vez que ofrece la oportunidad de analizar y perfeccionar los marcos jurídico y legislativo, de modo que antes había sido prácticamente inalcanzable.

*La aportación científica, aunada al espíritu de servicio y compromiso de los legisladores, nos permitirá promover el bienestar de la sociedad civil, a la vez que recuperar la pluralidad de intereses y el marco jurídico que norma nuestra vida como nación. Tenemos la certeza de que este servicio beneficiará a todos los seres interesados, ya sea en el estudio como en la propuesta y en el conocimiento del sistema del sistema legislativo mexicano".*¹¹⁶

¹¹⁵ Se tiene conocimiento de la existencia previa del CADI e INFOCADI, de los cuales desgraciadamente se desconocen muchos datos, ya que de acuerdo a la búsqueda en las bases de datos de esas fechas en el Diario de Debates, no aparece ninguna discusión sobre su creación, y los pocos documentos que hacen referencia sobre el mismo, se limitan a mencionar que es antecedente del Sistema de Información Legislativa.

¹¹⁶ Palabras del Dip. Eliseo Mendoza Berrueto. Presidente de la Gran Comisión de la H. Cámara de Diputados de la LIII Legislatura.

En relación a las características más específicas de este sistema, así como de su funcionamiento y lo que se pretendía alcanzar con el mismo, se abunda a continuación:

¹¹⁷ A mediados de 1986 fue presentada, a la Gran Comisión de la H. Cámara, la propuesta para crear un sistema de información computarizado –compuesto por diez bancos de datos- basado en el desarrollo de un prototipo para la microcomputadora que simulara el sistema central. Así nació el Sistema de Información Legislativa.

... se decidió optar por la integración de bancos de datos de textos completos, full text – en lugar de bancos de información referencial- mediante el empleo de índices sencillos y tematizados.

La aprobación del proyecto del Sistema (computarizado) de Información Legislativa (SIL) por la Gran Comisión, implicó una estrategia de desarrollo modular.

Por otra parte, en contravención a la marcada tendencia en el establecimiento de sistemas de información, donde la adquisición del equipo precede a la elaboración de programas y a la captura de datos, se procedió –sobre la base de una definición de prioridades- primeramente:

A) Al diseño de los sistema de funcionamiento, operación y servicio de los módulos.

B) A la captura de los datos mediante el empleo de tecnología micro.

C) A precisar la forma en que debieran desarrollarse los programas.

D) A la selección y adquisición del equipo central

En atención al interés de los legisladores fue determinado que el módulo “Información Legislativa” debería ser atendido con prioridad.

A finales del mes de abril de 1987 culminó el proceso de investigación sobre las fuentes fundamentales, así como el proceso de captura de información prioritaria de carácter legislativo que, a su vez, generó los siguientes subproductos:

1) Archivo manual de leyes vigentes.

2) Archivo manual histórico de leyes abrogadas, vigentes de 1917 a la fecha

3) Índice de leyes vigentes y de leyes abrogadas, según información del Diario Oficial

4) Índice de leyes vigentes y de leyes abrogadas, según la información del Diario de los Debates.

Entre sus características destacan principalmente las de ser:

Modular. El sistema está compuesto por diferentes módulos, cada uno dirigido a resolver un aspecto específico de información necesaria para el legislador.

Los módulos son:

1.- El marco de leyes vigentes.

2.- La jurisprudencia.

3.- El Diario de los Debates.

4.- Las elecciones.

5.- La información noticiosa.

6.- La información a comisiones.

7.- La bibliografía y hemerografía jurídicas.

Las anteriores bases de datos con las siguientes características, entre otras:

Interactividad, de uso fácil, Información actualizada, Información instantánea, con Posibilidades de impresión, así como contar con índice temático.

El primer módulo que se elaboró y desarrolló, de “información legislativa”, comprende el conjunto de leyes federales vigentes en el País. Está compuesto por apartados que corresponden a cada ley cuyo contenido es el siguiente:

A) El texto original de la ley, el texto vigente y, en su caso, el reformado.

B) Breve resumen de la ley.

C) Antecedentes legislativos.

D) Entorno sociopolítico.

E) Exposición de motivos de la iniciativa de ley y de sus reformas, si las hubiere.

F) Dictámenes de las comisiones de estudio de la iniciativa y de sus reformas.

G) Debates sobre la iniciativa de ley y sobre las reformas habidas.

¹¹⁷ Documento Informativo: “Sistema de Información legislativa” Cámara de Diputados. II Legislatura. 1887. pags: 1-10.

H) *Concordancias jurídicas y administrativas (por título).*

I) *Bibliografía.*

En la realización del módulo legislativo, una vez precisado el contenido y rutinas del programa de cómputo, se tuvieron que resolver los siguientes problemas:

1.- Definición del marco jurídico vigente.

2.- Localización, en textos normativos, de la información pertinente.

3.- Captura y validación de la información adecuada.

Un problema de partida, en las etapas iniciales del proyecto, fue la inexistencia de información fidedigna sobre la identificación del marco jurídico vigente. Tanto la Academia como el Sector Público carecían de instrumentos de identificación de los ordenamientos vigentes. Su desconocimiento se manifestaba en un escepticismo generalizado, no sólo en torno a cualquier intento de sistematizar y capturar la información correspondiente, sino en la simple identificación de las leyes vigentes.

De igual manera, ante el desconocimiento de esta información sus volúmenes adquirían expresiones y magnitudes míticas, lo que imponía un serio reto en la conceptualización y desarrollo del proyecto del módulo "Información Legislativa".

Frente a la ineludible necesidad de identificar el marco jurídico vigente, se optó por una metodología de investigación que permitiera además de la identificación de aquel, la recuperación documental como una etapa previa a la de su captura.

Para complementar la información del Diario Oficial de la Federación se realizó una investigación exhaustiva del Diario de Debates, desde 1917, con lo que se logró la identificación y fotorreproducción de los siguientes documentos:

A) Las iniciativas de ley que se han presentado desde 1917 a la fecha.

B) Las exposiciones de motivos correspondientes a dichas iniciativas.

C) Los dictámenes de las Comisiones sobre leyes y reformas

D) Los debates en el Pleno de la Cámara sobre leyes y reformas.

E) Información general referida al proceso legislativo.

F) Otros varios.

El archivo de estos documentos, además de ser la base de un proceso ordenado de captura, facilitó la generación del Archivo Legislativo¹¹⁸ –único en la República- donde se hallan ordenados, de manera sistemática, los textos referentes al proceso legislativo de los ordenamientos habidos en la historia jurídica contemporánea de México".

II.2.1.4 Nueva Biblioteca Parlamentaria de los Años Noventas.

Después de la anterior descripción a grandes rasgos, sobre la instauración de este sistema, se deja plasmado el enorme esfuerzo hecho en ese entonces, por tratar se homogenizar en una primera instancia los diversos criterios y razones para poner en marcha dicho proyecto, y una vez iniciado, enriquecerlo con ideas actualizadas.

De este sistema, hoy en día se tienen aún documentos en la Biblioteca del Congreso, con sus iniciales, demostrando así la continuidad que se le dio al mismo hasta nuestros días.

Sin embargo, el progreso siguió su camino, y fue así que el 20 de diciembre de 1991, que se creó el *Sistema Integral de Información y Documentación de la Cámara de Diputados*, lo interesante en este caso, es que este sistema coexistiría,

¹¹⁸ Este archivo legislativo, aquí nombrado, ahora es la Subdirección de Documentación Legislativa, perteneciente a la Dirección General de Bibliotecas de la Cámara de Diputados.

incluso se fusionaría, con la Biblioteca, conformando así un diseño moderno, que permitiría tener una visión holística del manejo de la información en todos sus niveles, y llevando a la práctica todo lo relativo a la teórica de los sistemas como vimos, ya que coexistirían varios sistemas dentro de un gran universo.

De la misma fecha anterior, surge uno de los documentos más recientes, que es el que da origen a este nuevo sistema, a través también de un Acuerdo Parlamentario, y que dentro de sus considerando señala:

"...

1.- Que la complejidad de los trabajos legislativos requiere de mejores formas de organización de las unidades administrativas, que permitan un uso eficiente de los recursos materiales y un óptimo desempeño de los recursos humanos, con el propósito de que cumplan adecuadamente con los objetivos que les han sido señalados.

2.- Que tal requerimiento resulta de manera evidente en tratándose de la información y documentación sobre el proceso de creación de las leyes, su fundamentación y modificaciones posteriores.

3.- Que la dinámica legislativa requiere día a día, contar con información ágil y oportuna que pueda ser proporcionada a los ciudadanos diputados, a fin de apoyar el mejor desarrollo de sus tareas.

..."

Dentro de dicho acuerdo, también se especifica que este sistema se fusionaba con el entonces Sistema de Información Legislativa y la Biblioteca Legislativa, para lo cual se encargó al Comité de Biblioteca la función de normar y vigilar dicho Sistema; siendo ahora responsabilidad del nuevo Sistema Integral de Información y Documentación, diseñar sus programas de trabajo, elaborar informes generales y todos los demás que de manera especial, le soliciten los diputados para el cumplimiento de sus funciones.

En cuanto a la estructura y funcionamiento de este sistema, desde sus inicios se vio en la necesidad de irse adaptando con cierta rapidez a las necesidades que Legislatura con Legislatura iban aumentando, ya que, desde ese momento dejó de ser una biblioteca legislativa tradicional, donde sólo se almacenaban libros, diario de debates, actas, entre otros documentos de carácter parlamentario.

De acuerdo con la *Teoría de los Sistemas*, hubo que organizarse de tal forma, para que se logrará interactuar, internamente con cada una de sus áreas que componían este nuevo órgano técnico de la Cámara de Diputados.

En 1993 la Biblioteca contaba con un Director, un Subdirector de Servicios, un Subdirector de Procesos Técnicos, un Jefe de Departamento de Adquisiciones y un Jefe de Departamento de Catalogación y Clasificación. El SIID en ese mismo año contaba con un Director General, un Director de Investigación, un Director de Informática, un Subdirector de Servicios, un Jefe de Departamento de Documentación Legislativa y un Coordinador Administrativo.¹¹⁹

En ese mismo año, la Biblioteca del H. Congreso de la Unión¹²⁰ tenía un acervo de 50,000 volúmenes, en tanto que el SIID tenía 10,000. Además de esto, no existía equipo de cómputo adecuado en ninguna de las dos unidades de información; en consecuencia no existía ni un solo banco de datos disponible al público en general.

Dentro de sus principales objetivos, se encontraba: proporcionar servicios de información especializados a los miembros de la Cámara de Diputados y servicios bibliográficos, museográficos y de difusión cultural para el público general.

En cuanto a sus funciones habituales se encontraban las de desarrollar las labores técnicas orientadas a la adecuada organización de los acervos bibliográficos y documentales como son la selección, adquisición, catalogación y registro de los diversos materiales que integran las colecciones de la Dirección de Servicios de Bibliotecas.¹²¹

La última fecha trascendente en los antecedentes que nos ocupan, es la del 15 de junio de 1994, día en que se comienzan las labores en las nuevas instalaciones de la Biblioteca del Congreso, especializada en la atención a los Legisladores, y que en el discurso de inauguración el Diputado Paoli mencionó:

"Es una gran satisfacción participar en la inauguración de las nuevas instalaciones de la Biblioteca del Congreso, Durante la LV Legislatura hemos trabajado para convertirla en una biblioteca moderna, ágil, capaz de atender las necesidades del proceso legislativo, ...

¹¹⁹ Cuaderno de Apoyo "Integrantes del Comité de Biblioteca e Informática de 1936 a 1996". LVI Legislatura de la Cámara de Diputados. Sesenta años trabajando al Servicio del Pueblo de México.

¹²⁰ Cabe señalar que el Congreso cuenta también con una Biblioteca General, de acceso a todo el público, en el centro histórico de la Ciudad de México.

¹²¹ Cuaderno de Apoyo "Integrantes del Comité de Biblioteca e Informática de 1936 a 1996". LVI Legislatura de la Cámara de Diputados. Sesenta años trabajando al Servicio del Pueblo de México.

*el 15 de junio de 1994 es una fecha histórica por que se abren las puertas en el recinto de San Lázaro a los legisladores en su propio lugar de trabajo y refuerza el reencuentro de sus usuarios más importantes, proponiéndose prestarles un servicio de excelencia y gran oportunidad. La Biblioteca cuenta ahora con dos sedes, la de Santa Clara como biblioteca abierta a todo público, ubicada en el Centro Histórico, y la Biblioteca de San Lázaro, especializada en el proceso político-legislativo, dedicada a los legisladores, sus equipos de asesores y para los acreditados por instituciones de educación superior nacionales y extranjeros”.*¹²²

III.2.2 Cámara de Senadores.

Son 3 fechas, relativamente recientes, las que marcaron el comienzo formal de la evolución en torno a la reglamentación de los sistemas de información, en el Senado de la República, a continuación se explican cada una de las mismas:

Es exactamente en diciembre de 1985 cuando el Pleno de la Cámara de Senadores, aprueba la creación del *Centro de Informática Legislativa del Senado de la República (CILSEN)*, como órgano de asesoría y apoyo técnico.

Una década después, el 7 de diciembre de 1995, a propuesta de la Gran Comisión del Senado de la República, es aprobado el Punto de Acuerdo en el que se transforma el Centro de Informática Legislativa (CILSEN) en el *Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSEN)*, considerando, entre otras cosas, que dada la diversidad y especialización de las materias que abarca la tarea legislativa, era necesario adecuar el funcionamiento de los organismos que le apoyan, y en este caso, mejorar sustancialmente los servicios de análisis e información que requiriera este cuerpo plural.

El 28 de diciembre del 2000, el Pleno de la Cámara de Senadores aprueba el Reglamento Interior del IILSEN.

II.2.2.1 Centro de Informática Legislativa del Senado de la República.

La primera de las fechas citadas¹²³, corresponde a la discusión y aprobación del CILSEN, a continuación algunos argumentos expresados por su promovente:

¹²² Fernández de Zamora, Rosa María y/o. “*La Biblioteca del H. Congreso de la Unión. 1821-1994. Su historia, sus recursos, sus servicios*”. Senado de la República. LIX Legislatura, julio del 2004. México. Pag.171.

¹²³ Diario de los Debates. Legislatura: LIII Año: I. Período: Primer Periodo Ordinario. Diario: 39. Fecha: Diciembre 26, 1985. Versión electrónica.

" El C. Senador Padilla Segura: ... respetuosamente acudo a esta tribuna en nombre de la Comisión de Informática, para dar a ustedes cuenta de los trabajos que ha desarrollado la mencionada Comisión y como resultado de ellos, someter a la elevada consideración de esta soberanía el proyecto de acuerdo para el establecimiento del Centro de Informática Legislativa, del Honorable Senado de la República.

En la sesión de la Gran Comisión del H. Senado de la República celebrada el día 29 de diciembre de 1984, fue creada la Comisión Especial de Informática.

El septiembre del presente año, esta H. Asamblea acordó darle a esa Comisión el carácter de Permanente, encomendándole, entre otros, los siguientes:

I).- OBJETIVOS

I.1.- Investigar el estado que guarda la informática en el país y su influencia en la sociedad mexicana. Identificar las necesidades de legislación en esa materia y -en su caso- proponer criterios y bases generales para establecer un marco normativo. De ameritarse, formular los proyectos de iniciativas correspondientes.

I.2.- Estudiar la conveniencia de establecer como órgano del Senado de la República, un Centro de Informática Legislativa y en su caso, intervenir en la instrumentación de convenios con otros centros similares, nacionales o extranjeros, con objeto de aprovechar su experiencia. De ser aprobada la creación de ese Centro, la Comisión de Informática debería intervenir en su concepción, proyecto, instalación, operación y vigilancia.

Para alcanzar tales objetivos, de acuerdo con la política del Senado y tomando en consideración las recomendaciones que sobre el particular expuso el Presidente de la Gran Comisión, se realizó un proceso de consulta en el que se involucró a instituciones de educación superior; colegios de profesionistas; academias de técnicos y científicos; dependencias del Gobierno Federal; profesionales, científicos y especialistas en la materia; así como usuarios y productores de bienes y servicios informáticos y a organismos internacionales con responsabilidad y participación en este campo.

II.- PROCESO DE CONSULTA

Se dirigió especialmente al conocimiento y al análisis de los siguientes puntos:

II.1.- El impacto que ha tenido en nuestro país la tecnología informática en los campos de la economía, la política, la cultura, la identidad nacional y la sociedad en general.

II.2.- La influencia de la informática en las relaciones con otros países, así como sus repercusiones en la soberanía y seguridad nacionales, y

...

ACCIONES.

Para cumplir la encomienda del Senado de la República, la Comisión de Informática realizó las siguientes acciones:

III.1.- Integrar un grupo asesor y un secretariado técnico para asistirlo en sus funciones.

III.2.- Organizar mesas redondas sobre el tema con la participación de especialistas de reconocido prestigio.

III.3.- Visitar los Senados y los Centros de Informática Legislativa o Jurídica, de Argentina, Brasil, Francia, España, Italia y Estados Unidos de Norteamérica.

III.4.- Establecer un programa de cooperación con la Oficina Intergubernamental para la informática (IBI) de las Naciones Unidas.

III.5.- Visitar los centros de informática del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, denominado "UNAM-JURE".

III.6.- Realizar en coordinación con la Universidad Nacional Autónoma de México un coloquio que tenga como tema central: "Informática: Legislativa y Desarrollo Nacional".

III.7.- Integrar un acervo documental en la materia informática, particularmente en lo que concierne a los aspectos legislativos.

III.8.- Analizar la legislación, y en general el marco normativo en materia informática que hayan adoptado otros países.

IV.- RESULTADOS.

De las actividades antes mencionadas se obtuvieron los siguientes resultados:

IV.1.- Criterios fundamentales para establecer un marco normativo de la informática en México, en congruencia con lo anterior y en su oportunidad serán sometidas a la consideración de esta Soberanía las iniciativas y las recomendaciones pertinentes.

IV.2.- Un acuerdo de cooperación entre nuestro Gobierno y la Oficina Intergubernamental para la Informática (IBI), cuyo objetivo final será el de establecer un sistema de

informática legislativa para el Senado Mexicano. Este sistema se realizará de acuerdo con las especificaciones preparadas por al Comisión de Informática, con el apoyo de un grupo asesor y del secretariado técnico de la Comisión.

Cabe aclarar que con la intervención permanente del Presidente de la Gran Comisión de la Cámara, se han llegado a convenir los términos en que la Oficina Intergubernamental para la Informática brindará su colaboración al Senado de la República.

...

De acuerdo con lo anterior y considerando:

1.- Que la complejidad creciente de la función legislativa demanda cada vez más imperativamente una información amplia, actualizada, ordenada y oportuna que involucre muy diversos orígenes, actividades, áreas de conocimiento y disciplinas: técnicas, científicas, jurídicas y de proceso legislativo.

...

5.- Que el Senado mexicano requiere tanto la información relativa al contenido de las normas jurídicas, cuanto la que se refiere a las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales del país y del extranjero a fin de proponer las medidas conducentes a la actualización del marco normativo nacional.

6.- Que el Senado de la República necesita de un instrumento capaz de almacenar y procesar oportunamente los datos de índole política que surjan de los diversos foros de consulta y también de los medios de comunicación.

7.- Que el Senado demanda el concurso de los conocimientos y experiencias de cuerpo especializados en muy diversas disciplinas para obtener la información que debe ser almacenada y clasificada, incluida la proveniente de fuentes no computarizadas, tales como bibliotecas, archivos y despachos de consultoría.

8.- Que de no utilizarse las nuevas tecnologías informáticas se propiciaría un rezago de consecuencias impredecibles por lo que, resulta altamente recomendable que el Senado de la República llegue a contar con un Centro de Informática Legislativa, como órgano técnico y científico., asesor y auxiliar de la Gran Comisión, de las Comisiones Ordinarias y Especiales y de los senadores de la República.

El Centro de Informática Legislativa tendrá los siguientes objetivos y funciones:

I.- Proporcionar oportunamente al Senado de la República, a sus Comisiones y a sus miembros, información actualizada, ordenada, organizada y exhaustiva en las diversas disciplinas y especialidades que se le requieran para el desempeño de sus actividades legislativas, políticas de gestoría, promoción, relación y las demás que constitucionalmente le competen.

II.- Proporcionar alguno o todos los servicios mencionados en la fracción anterior a otros organismos y al público en general, previa aprobación del propio Senado de la República, en los términos que establezca el reglamento que para el caso se prevé en este acuerdo.

...

V.- Aportar al Senado, a las comisiones o a los senadores, información o estudios técnicos que les permitan realizar el seguimiento de las acciones previstas en el Sistema Nacional de Planeación Democrática en los términos de la Ley.

VI.- Llevar a cabo programas de investigación del más alto nivel académico en el campo de las ciencias sociales, jurídicas, políticas, económicas y en general de todos aquellos relacionados con las facultades y competencias del Senado de la República.

VII.- Genera estudios de orden político, jurídico, social o económico en las materias de interés para el Senado.

VIII.- Establecer, organizar y operar un sistema de documentación en aquellas disciplinas, materias o temas en los que el Senado tiene competencia o se relacionan de alguna manera con ellos.

Para este fin hará uso de todos los medios e instrumentos que ofrece la tecnología moderna.

El mencionado sistema estará permanentemente a disposición del Senado, de sus Comisiones y de los ciudadanos senadores.

El público podrá tener acceso a este acervo en los términos y con las modalidades que se establezcan en el Reglamento Interno del Centro.

IX.- Promover, organizar y realizar curso de formación, capacitación, especialización y actualización del personal que colabora en el Senado de la República.

X.- Promover y llevar a cabo la interconexión de los sistemas del Centro con otros similares de diversos países, previo acuerdo de su Junta Directiva.

XI.- Realizar, en el ámbito de su competencia, todas aquellas acciones que tiendan a ofrecer los apoyos y servicios que demande el Senado para el cumplimiento y ejercicio de sus obligaciones y facultades constitucionales.

...

La organización del Centro consideraría tanto el establecimiento y operación de bancos de datos propios, cuanto la interconexión con los que ya operan en otros centros de informática jurídica, legislativa o de especialidades que reporten algún interés para las funciones del Senado.

...

PUNTO DE ACUERDO

Establézcase un Centro de Informática Legislativa del Senado de la República con el propósito de lograr los objetivos mencionados en este informe, procediéndose a su inmediato establecimiento dentro de las disponibilidades presupuetales y se autoriza a la Gran Comisión del H. Senado para instrumentar debidamente este acuerdo.

...”.

Como puede apreciarse este *Punto de Acuerdo*, ya tomaba en consideración diversos factores de índole multidisciplinaria, mismos que resultan vitales hoy en día para el establecimiento correcto de un centro de informática parlamentario, pero habría que agregar en todo caso, que es importante que dicho centro no se encontrase aislado de la demás maquinaria de generación de información en cualquiera de las dos Cámaras, para que en realidad potencializará su eficacia en el ámbito legislativo mexicano.

II.2.2.2 Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado.

De acuerdo a la motivación contenida en este Punto de Acuerdo, nos podemos percatar de antemano, de la labor de investigación que se realizó en diversos ámbitos, principalmente el informático y parlamentario, ello con el propósito de generar una convicción de la necesidad de la creación de un órgano de información sistematizada en la Cámara Alta, marcando así el inicio de la regulación formal de una nueva era en cuestión de informática parlamentaria.

El segundo de los acuerdos parlamentarios, corresponde al de fecha 7 de diciembre de 1995, y es mediante el cual se sustituye el anterior órgano, después de 10 años, por el Instituto de Investigaciones Legislativas¹²⁴, mismo que se instauró a través de la expedición del Reglamento Interior del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, que señala concretamente en su artículo tercero que:

¹²⁴ Diario de Debates de la Cámara de Senadores. Legislatura: LVI, Año: II, Período: Primer Periodo Ordinario. Diario: 27.Fecha Diciembre 7, 1995. versión electrónica.

"El IILSEN es un órgano especializado encargado del desarrollo de investigaciones, estudios y análisis relacionados con las facultades y competencias del Senado de la República, así como el establecimiento de vínculos institucionales con organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros que le permitan la consecución de sus fines".

A través de la evolución de los instrumentos normativos internos de la vida parlamentaria en México, en el tema que nos ocupa, observamos como se van relacionando los términos de: información, investigación, informática, entre otros.

Regresando al marco conceptual de nuestro trabajo, también observamos como la teoría de los sistemas, tácitamente se va haciendo presente al advertir la necesidad de una interacción real de las recientes actividades, aprobadas por el Pleno, y que se pretende, tengan relevancia y favorezcan los trabajos legislativos en general.

La última fecha, es la de la sesión del 28 de diciembre del 2000, donde el Pleno Camaral aprobó el nuevo Reglamento Interior del IILSEN, mismo que atiende a la nueva composición orgánica del Senado de la República y establece al Instituto como un órgano especializado, dependiente de la Mesa Directiva del propio Cuerpo Colegiado, encargado del desarrollo de investigaciones, estudios y análisis relacionados con las facultades y competencias del Senado de la República, así como el establecimiento de vínculos institucionales con organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros.

III. 3 Inicios de la Informática Jurídica en México.

Otra fuente de información relacionada con el desarrollo de la informática, y la nueva dinámica de procesamiento y presentación de la información, nos lo señala el mismo legislador que presentó la iniciativa en el Senado para la creación del *Centro de Informática Legislativa*, José Antonio Padilla Segura, ahora en su obra.¹²⁵

"Debemos reiterar que el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM estableció una pauta y un método para ofrecer información jurídica computarizada a los investigadores del país y dio origen a otros proyectos tanto en el sector público como en el sector privado de México.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación está haciendo un trabajo sistemático para introducir a un sistema computarizado la jurisprudencia federal acumulada desde el año de 1917 hasta la fecha.

¹²⁵ Padilla Segura, José Antonio. *Informática Jurídica*. Edit. SITESA. México, 1991. pags.51 a 53.

En ambos casos la información que almacenan estos sistemas recibe previamente un tratamiento de análisis, depuración y clasificación con el fin de ofrecer una información confiable y actualizada.

Se han desarrollado en México dos proyectos, dentro de este campo, de gran alcance: El de la UNAM que se orientó principalmente a la consulta automatizada de documentos jurídicos, en apoyo a las labores de investigación y el del Senado de la República que llegó a considerar como meta final la constitución de un Sistema Nacional de Informática Jurídica, Legislativa y Parlamentaria.

Sobre este punto existen opiniones no coincidentes ya que, en la mayoría de los países, la informática jurídica queda a cargo bien sea de los ministerios de política interior o del poder judicial. Tales son los casos de la República Argentina, de Italia y algunos otros. Sin embargo, es necesario contemplar la realidad mexicana y aceptar que hasta hoy no tenemos o no disponemos de un centro de informática jurídica, por lo que es indispensable promoverlo e integrarlo. Esta fue una de las razones por las que el Senado de la República determinó que además de instaurar un centro de informática legislativa y parlamentaria debería auspiciar el desarrollo, o aun la creación, de un centro de informática jurídica.

Ciertamente, en muchos países los parlamentos cuentan con una terminal que les permite tener acceso al Centro de Informática Jurídica, con lo que disponen de toda la información en la materia.

Por Desgracia, en el caso nuestro no existe ese centro y en su momento el Senado de la República se propuso constituirse en núcleo de un sistema que aprovechando todo lo creado, lo complementara y pudiera ser un centro de consulta jurídica a disposición, no solamente de los organismos o entidades de gobierno, sino en forma mucho más amplia, de toda la ciudadanía.

Es conveniente destacar que independientemente de que los instrumentos técnicos que se emplean son similares, los objetivos de cada centro de informática jurídica, legislativa o parlamentaria son distintos.

Ahora bien, una vez que ha quedado asentada la importancia del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional, así como la del Centro de Informática Legislativa del Senado de la República, se debe hacer hincapié en que las dos instituciones son complementarias, y que ninguna de ellas puede sustituir a la otra. Los objetivos de UNAM-JURE son, fundamentalmente, servir al investigador jurídico y, complementariamente, aportar conocimientos e información a otros medios, entre ellos, el gubernamental; en tanto que el CILSEN pretende básicamente aportar recursos al legislador y al gobernante, así como apoyar la labor de investigación.

Sobre el particular el autor profundiza, refiriéndose específicamente a algunos proyectos concretos, que desde hace más de dos décadas ya se relacionaban directamente con la vida legislativa, siendo éstas esencialmente las bases de datos, y que hoy en día vemos de manera más que común, como parte fundamental de los servicios de información parlamentaria.

A continuación se presentan algunos datos e informes de uno de los sistemas antes citados, como lo fue en el caso del CILSEN, con la finalidad de tener una idea precisa del tipo de información que ya se manejaba.

Bases de Datos del CILSEN.

"En una descripción general de las bases de datos del CILSEN, cabe afirmar que en las áreas de aplicación de orden jurídico se maneja tanto información a texto completo como referencial..."

Por otra parte, los documentos de todas bases de datos se diseñan previamente para facilitar su búsqueda, mediante el trabajo llamado "preinformático" sin perder el objetivo de ofrecer al público textos vigentes e información histórica relativa a los ordenamientos y datos que conduzcan a la obtención rápida y precisa de información adicional.

Legislación Mexicana.

Indiscutiblemente, una de las áreas de aplicación más importantes del CILSEN es la denominada legislación mexicana, cuyos principales atributos son los siguientes:

*- Comprende tanto la legislación federal como estatal y municipal.
- Se incorporan ordenamientos expedidos desde 1917 a la fecha.
- Se procesa la legislación a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las de los estados, incluyendo las leyes reglamentarias y orgánicas emanadas de aquéllas, siguiendo con la legislación secundaria, los reglamentos, acuerdos y decretos y otras disposiciones jurídico, administrativas. Esta base de datos no comprende los tratados internacionales, en virtud de que estos se encuentran consignados en la base de datos relativa a "relaciones internacionales".*

Los archivos de la base de datos comprenden textos completos de ordenamientos jurídicos así como índices que abarcan el Sistema Jurídico Mexicano en su conjunto.

-Se incluyen solamente los textos vigentes de los ordenamientos jurídicos y respecto de los no vigentes, se indican los diarios oficiales en donde el usuario podrá encontrar las versiones anteriores.

-Se toman como unidades documentales los artículos de cada ordenamiento.

Mediante el trabajo preinformático las unidades documentales han sido procesadas de tal manera que a través de campos predefinidos se pueden realizar búsquedas temáticas y conceptuales. De este modo, se han delimitado campos tales como la jurisdicción, las fechas de aprobación, promulgación, publicación e inicio de vigencia, el nombre del ordenamiento a que corresponde cada unidad documental, participación de cada ordenamiento (título, sección, artículo) y el texto de cada artículo, entre otros.

Se ofrece al usuario información complementaria respecto a cada unidad documental relativa a sus reformas y concordancias, de tal manera que sea posible obtener el panorama completo sobre un tema determinado.

En virtud de la magnitud del universo de ordenamientos jurídicos que constituyen la legislación nacional el trabajo se ha orientado en dos direcciones principales tomando en consideración que se captan textos completos e índices referenciales de los documentos jurídicos. Para dar una idea de la magnitud del trabajo. Se ha calculado que sólo en el ámbito federal, en 16 000 Diarios Oficiales de la Federación se han publicado, desde 1917 a la fecha, aproximadamente 360 000 disposiciones y en el caso de la legislación estatal investigaciones realizadas por el CILSEN, que sólo el periódico oficial del Estado de Durango consigna 7 500 disposiciones jurídicas en el mismo periodo."¹²⁶

De acuerdo a la anterior exposición de antecedentes sobre los principales inicios de la conformación de sistemas y/o unidades de información en cualquiera de sus niveles, ya sea:

- 1) Procesada en distintos rubros y tipos**
- 2) Totalmente sistematizada-automatizada**
- 3) De cierto nivel especializado y técnico**

¹²⁶ Padilla Segura, José Antonio. *Ob. Cit.* pags. 70-71 y 119-120.

Se advierte entonces, un avance significativo desde hace ya cierto tiempo, principalmente en el sentido de haber sido identificadas estas áreas como tal, y de su evolución posterior, hasta ir poco a poco perfeccionándose.

Es importante enfatizar también, el hecho de que desde siempre nuestro Poder Legislativo, tuvo a bien preocuparse, en la medida que las circunstancias se lo permitían, de los diversos acervos documentales, tanto los que se producían internamente por la propia Legislatura, como con los que se adquirirían por otros medios, como podemos constarlo en los ordenamientos que datan desde el siglo XIX, señalados en este apartado, o al menos en el aspecto formal esto se puede advertir.

De igual forma se aprecia que para la creación de este tipo de órganos internos, el uso de los instrumentos parlamentarios, llamados "*Acuerdos Parlamentarios*", han permitido en gran medida, facilitar el proceso de su creación, permitiendo así la instauración más a corto plazo de los mismos.

También resulta interesante ver que además de la automatización de la información producida por la propia actividad legislativa, -iniciativas, dictámenes, puntos de acuerdo, leyes etc.- se va generando la necesidad de que surjan de las mismas Cámaras, estudios, investigaciones, datos de manera general y especializada a su vez, para no depender así totalmente de la información enviada por el Ejecutivo.

Por último, resulta notoria la evolución de estos últimos sistemas, ya que se remarca un cambio cada vez más rápido y especializado que se va teniendo en menor tiempo, y que refleja, entre otras cosas, el enorme auge de la informática en las actividades legislativas, como en muchas otras tareas humanas.

CAPÍTULO IV

Marco Jurídico y Situación Actual de los Sistemas de Información Legislativos

SUMARIO: IV.1 Marco Jurídico. IV.1.1 Nivel Constitucional. IV.1.2 Nivel Reglamentario. IV.1.2.1 Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. IV.1.2.1.1 Cámara de Diputados, IV.1.2.1.2 Cámara de Senadores. IV.1.2.1.3 Principales fuentes de información creadas por el Congreso de la Unión. IV.1.2.2 Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. IV.1.2.3 Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Diputados. IV.1.2.4 Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores. IV.1.2.5 Reglamento del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado. IV.1.2.6 Acuerdos Parlamentarios sobre el proceso legislativo en general, y otros procesos en específico. IV.2 Funcionamiento de los distintos sistemas de información en la actualidad en ambas Cámaras legislativas. IV.2.1 Cámara de Diputados. IV.2.1.1 Diagrama de Niveles de Información que institucionalmente puede ser proporcionada, en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. IV.2.2 Cámara de Senadores. IV.2.3 Informática Parlamentaria.

IV.1 MARCO JURÍDICO

IV.1.1 NIVEL CONSTITUCIONAL

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se consagran los principales lineamientos a los que habrán de ceñirse cada uno de los Poderes de la Unión, en el caso concreto del Poder Legislativo, se mencionan cuales son sus principales facultades, a continuación se muestra un esbozo general de las mismas, con el propósito de advertir la importancia y trascendencia que tienen estas funciones en nuestro sistema político-jurídico en su conjunto.

La *facultad legislativa* en específico, es decir, la elaboración de leyes o decretos corresponde al Congreso de la Unión, cuyo procedimiento señalan los artículos 71 y 72 constitucionales, otro aspecto son las materias en las que está facultado para crear leyes, así como determinados asuntos a conocer, mismos que se señalan principalmente en el artículo 73 de dicho ordenamiento.

A los diputados y senadores -entre otros facultados para ello- les corresponde el derecho de iniciar leyes o decretos. El proyecto de cualquiera de éstos debe de discutirse sucesivamente en ambas cámaras, conforme a lo establecido en el *Reglamento de Debates*.

Las materias en las que puede legislar el Congreso, como se señaló, están en su mayoría concentradas en el artículo 73 Constitucional, en concordancia con los

artículos 124 y 122 del mismo ordenamiento. El primero señala que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados, mientras que el artículo 122 se refiere a las facultades que la Constitución otorga expresamente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y de no ser así, se entienden reservadas al Congreso, es decir, se utiliza un criterio inversamente proporcional, al primer artículo señalado.

Para el adecuado desarrollo de lo establecido constitucionalmente en lo que se refiere al proceso legislativo, empezando por la elaboración de una iniciativa, se requiere invariablemente de información especializada y actualizada sobre una o varias disciplinas del conocimiento humano, de igual forma para el posterior dictamen, que se realiza ya sea en la o las comisiones asignadas para ello, y finalmente en la discusión que se tenga al momento de su aprobación ante el Pleno, mismo procedimiento que deberá ser seguido en las dos cuerpos legislativos.

Es indudable, lo esencial que resulta el apoyo de un sistema de información e investigación, que proporcione de manera institucional y permanente, los datos necesarios que sirvan de base para tomar una decisión, cualquiera que ésta sea, pero debidamente fundada y motivada, con elementos reales, que sustenten científicamente lo argumentado.

Vale la pena mencionar otras funciones importantes que desempeña el Congreso, en las que el manejo de información especializada, es también de suma importancia para el logro de sus objetivos:

De conformidad con el artículo 79 Constitucional, *la actividad de fiscalización* la realiza la Cámara de Diputados, a través de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

Dentro de la *actividad de control* del Poder Legislativo se encuentra la obligación del Presidente de la República de presentar, el 1º de septiembre de cada año, un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública (arts. 65 y 69), así como el que los secretarios del despacho y

los jefes de los departamentos administrativos, den cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos (art. 93).

El artículo 70 Constitucional faculta al Congreso para expedir la Ley que regule su estructura y funcionamiento interno. Esta facultad ha quedado plasmada en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, siendo ésta la que señala actualmente los principales órganos técnicos encargados de proporcionar información a los parlamentarios mexicanos, estando entre ellos los diversos sistemas de información creados para la elaboración de estudios, investigaciones, análisis, etc., que permitan el mejor desempeño de todas estas actividades.

IV.1.2 NIVEL REGLAMENTARIO.

IV.1.2.1 LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.¹²⁷

Dando seguimiento a lo señalado a nivel constitucional, se puntualizan algunas de las principales funciones del Congreso, mismas que están reguladas más detalladamente en este ordenamiento, así como la conformación de los órganos de gobierno y los del ámbito técnico-administrativo de cada Cámara, y que se mencionan con la finalidad de dimensionar la comunicación interna que existe entre todos los elementos de cada uno de los dos cuerpos legislativos -Cámara de Diputados y Cámara de Senadores-, y que integran en su conjunto el Congreso de la Unión de nuestro país.

Vale la pena señalar, que se busca resaltar las actividades que primordialmente requieren de información en todos sus niveles y que al parecer son la mayoría, así como las principales áreas encargadas de generar ésta.

Informe de Gobierno.

En cuanto al informe de gobierno, en la Ley Orgánica añade a lo mencionado constitucionalmente que:

¹²⁷ Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1999.

"Un legislador federal por cada uno de los partidos políticos representados en el Congreso hará uso de la palabra, así mismo el Presidente del Congreso contestará el informe en términos concisos y generales, con las formalidades que correspondan al acto. Se entiende que para posteriores días, las Cámaras analizarán el informe presentado por el Presidente de la República. El análisis se desarrollará clasificándose por materias: en política interior, política económica, política social y política exterior".(art. 7)

IV.1.2.1.1 CÁMARA DE DIPUTADOS

a) Órganos de Gobierno:

Mesa Directiva .

Es la encargada de conducir las sesiones de la Cámara y asegura el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno. Debe de observar en su actuación los principios de imparcialidad y objetividad y dentro de sus atribuciones están:

Realizar *la interpretación* de las normas de la Ley Orgánica y de los demás ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria, que se requiera para el cumplimiento de sus atribuciones, así como para la adecuada conducción de la sesión.

Cuidar que los dictámenes, propuestas, mociones, comunicados y demás escritos, cumplan con las normas que regulan su formulación y presentación (art. 20).

Cabe señalar que corresponde al Presidente de la Mesa Directiva, entre otras funciones, la representación legal de la Cámara, así como delegarla en la persona o personas que resulte necesario (art.23 inc.I)).

Grupos Parlamentarios.

Proporcionan información, otorgan asesoría, y preparan los elementos necesarios para articular el trabajo parlamentario de los legisladores pertenecientes a éstos (art. 28).

Junta de Coordinación Política.

Es la expresión de la pluralidad de la Cámara; siendo el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de alcanzar acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden (art. 33).

Dentro de las atribuciones que tiene la Junta están:

Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de su votación en el Pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo

Presentar a la Mesa Directiva y al Pleno proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que entrañen una posición política del órgano colegiado (art. 34).

Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

Se integra con el Presidente de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política. El Presidente de la Cámara la preside, y supervisa el cumplimiento de sus acuerdos por parte de la Secretaría General (art. 37).

Tiene entre otras, las siguientes atribuciones:

Proponer al Pleno el proyecto de Estatuto que regirá la organización y funcionamiento de la Secretaría General, de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, y demás centros y unidades, así como lo relativo a los servicios de carrera.

Impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos (art. 38).

Comisiones Ordinarias.

Tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio (art. 39).

Los presidentes de estas comisiones *podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal cuando se trate de un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relativa a las materias que les corresponda atender.*

El titular de la dependencia o entidad estará obligado a proporcionar la información en un plazo razonable;- salvo ciertas excepciones- si la misma no fuere remitida, la Comisión podrá dirigirse oficialmente su queja al titular de la dependencia o al Presidente de la República.

Las comisiones ordinarias cuya materia corresponde con los ramos de la Administración Pública Federal, harán el estudio del informe a que se refiere el artículo 93 constitucional, según su competencia. Al efecto, *formularán un documento en el que consten las conclusiones de su análisis.* En su caso, podrán requerir mayor información del ramo, o solicitar la comparecencia de servidores públicos de la dependencia ante la propia comisión.

Una de las principales funciones de las comisiones es la de dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas (art. 45).

Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias

Se integra con 20 miembros, de entre los diputados de mayor experiencia legislativa y todos los grupos parlamentarios estarán representados en la misma. Se encargará de:

Preparar proyectos de ley o de decreto para adecuar las normas que rigen las actividades camarales.

Dictaminar las propuestas que se presenten en esta materia y de resolver las consultas de los órganos de legisladores.

Impulsar y realizar los estudios que versen sobre disposiciones normativas, regímenes y prácticas parlamentarias (art. 40).

Comisiones de Investigación.

Se constituyen con carácter transitorio para el ejercicio de la facultad a que se refiere el artículo 93 Constitucional (art. 41).

Comisiones Especiales.

El Pleno podrá acordar la constitución de este tipo de comisiones cuando se estimen necesarias para hacerse cargo de un asunto específico (art. 42).

Unidad de Capacitación y Formación Permanente.

La Cámara cuenta con esta Unidad para los integrantes de los servicios parlamentarios, administrativos y financieros (art. 47).

b) Órganos Técnico-Administrativos:

Secretaría General.

Órgano que constituye el ámbito de coordinación y supervisión de los servicios de la Cámara de Diputados. Para la prestación de estos servicios cuenta con:

La Secretaría de Servicios Parlamentarios

La Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros (art. 48).

Secretaría de Servicios Parlamentarios.

Se integra con funcionarios de carrera y actúa través de las siguientes áreas:

Servicios de Asistencia Técnica a la Presidencia de la Mesa Directiva, que comprende los de: comunicaciones y correspondencia; turnos y control de documentos; certificación y autenticación documental; instrumentos de identificación y diligencias relacionados con el fuero de los legisladores; registro biográfico de los integrantes de las legislaturas; y protocolo, ceremonial y relaciones públicas.

Servicios de la Sesión, que comprende los de: preparación y desarrollo de los trabajos del Pleno; registro y seguimiento de las iniciativas o minutas de ley o de decreto; distribución en el Pleno de los documentos sujetos a su conocimiento; apoyo a los Secretarios para verificar el quórum de asistencia; cómputo y registro de las votaciones; información y estadística de las actividades del Pleno; elaboración, registro y publicación de las actas de las sesiones; y registro de leyes y resoluciones que adopte el Pleno.

Servicios de las Comisiones, que comprende los de: organización y asistencia a cada una de ellas a través de su secretario técnico; registro de los integrantes de las mismas; seguimiento e información sobre el estado que guardan los asuntos turnados a Comisiones; y registro y elaboración del acta de sus reuniones.

Servicios del Diario de los Debates, que comprende los de: elaboración integral de la versión estenográfica; del Diario de los Debates; y de la Gaceta Parlamentaria.

Servicios del Archivo, que comprende los de: formación, clasificación y custodia de expedientes del Pleno y las Comisiones; y desahogo de las consultas y apoyo documental a los órganos de la Cámara y a los Legisladores.

Servicios de Bibliotecas, que comprende los de: acervo de libros; hemeroteca; videoteca; multimedia; museografía; e informática parlamentaria (art. 49).

Dentro de otras funciones al secretario le corresponde dirigir los trabajos de las áreas a él adscrita, así como realizar estudios sobre la organización, el funcionamiento y los procedimientos de la Cámara, y promover investigaciones de derecho parlamentario comparado (art. 50).

También existen los siguientes órganos de estudio e investigación parlamentaria:

Centros de Estudio de:

Las Finanzas Públicas
Derecho e Investigaciones Parlamentarias
Sociales y de Opinión Pública
El Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria.

Para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (art. 49¹²⁸).

IV.1.2.1.2 CÁMARA DE SENADORES.

En el ámbito de la Cámara de Senadores, en este ordenamiento se hace referencia, entre los principales aspectos, a lo siguiente:

a) Órganos de Gobierno:

Mesa Directiva.

Observa en su desempeño los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad y tendrá entre otras las siguientes facultades:

Asegurar que los dictámenes, acuerdos parlamentarios, mociones, comunicados y demás escritos, cumplan con las normas que regulan su formulación y tiempos de presentación.

Elaborar y proponer al Pleno los ordenamientos que regulen la organización de las secretarías generales, la tesorería y el servicio civil de carrera (art. 66).

Junta de Coordinación Política.

Se conforma al inicio del periodo constitucional de cada Legislatura, se integra por los coordinadores de los Grupos Parlamentarios representados en la Legislatura. Además de dos Senadores del Grupo mayoritario y uno del Grupo que, por sí mismo, constituya la primera minoría de la Legislatura (art. 81).

Tiene a su cargo, entre otras atribuciones, las siguientes:

Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de votación por el Pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo.

¹²⁸ Este último Centro de Estudios fue creado recientemente a través de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha: 1 de agosto del 2005.

Presentar al Pleno, por conducto de la Mesa Directiva, propuestas de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que signifiquen una posición política de la misma (art. 82).

Las Comisiones.

Pueden ser de tres tipos:

Ordinarias: Analizan y dictaminan las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas, así como los asuntos del ramo o área de su competencia.

Jurisdiccional: Interviene en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos.

De Investigación: Las que se crean en los términos del párrafo final del artículo 93 constitucional (art. 85).

Las Comisiones ordinarias tienen a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y, conjuntamente con la de *Estudios Legislativos*, el análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia (art. 86).

Comisión de Estudios Legislativos.

Conjuntamente con las otras comisiones ordinarias que correspondan, *hará el análisis de las iniciativas de leyes o decretos y concurrirá a la formulación de los dictámenes respectivos. Se puede dividir en las secciones o ramas que se estime conveniente* (art. 89).

Los dictámenes que produzcan las comisiones deben presentarse firmados por la mayoría de los Senadores que las integren. Si alguno o algunos de ellos disienten del parecer de la mayoría, pueden presentar por escrito *voto particular*¹²⁹ (art. 94).

¹²⁹ Se entiende por Voto Particular: “En materia parlamentaria ... a la expresión formal que el legislador realiza sobre determinado asunto, con independencia de la opinión general, ya sea ésta en sentido positivo o negativo. Es entonces la emisión de razones, argumentos y puntos de vista que un parlamentario sostiene de manera personal y los cuales desea queden asentados”. Fuente: Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Instituto de Investigaciones Legislativas. LVI Legislatura de la Cámara de Diputados. México. 1997. pag.1075.

Los presidentes de las comisiones, pueden solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal cuando se trate un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relacionada a las materias que les corresponda atender de acuerdo con los ordenamientos que las rigen (art. 97).

Pueden las comisiones, para ilustrar su juicio en el despacho de los negocios que se les encomienden, entrevistarse con los servidores públicos, quienes están obligados a guardar a los Senadores las consideraciones debidas.

Las comisiones pueden reunirse en conferencia con las correspondientes de la Cámara de Diputados para expeditar el despacho de los asuntos y ampliar su información para la emisión de los dictámenes (art. 98).

b) Órganos Técnico-Administrativos:

Para el desahogo de las tareas legislativas y administrativas, se cuenta con las siguientes áreas:

Secretaría General de Servicios Parlamentarios.

Secretaría General de Servicios Administrativos, de la que dependerá la tesorería de la Cámara.

Las unidades administrativas que acuerde la Mesa Directiva, las que dependerán de ésta. (art. 106)

Secretaría General de Servicios Parlamentarios.

Dentro de sus funciones, tiene las siguientes:

Asistir a la Mesa Directiva durante el desarrollo de las sesiones del Pleno.

Abrir, integrar y actualizar los expedientes de los asuntos recibidos por la Cámara y supervisar el correcto manejo del libro de leyes y decretos.

Desahogar las consultas de carácter técnico-jurídico que le formulen las Comisiones, respecto a las iniciativas de ley o decreto que estén en proceso de dictamen, con el apoyo de la unidad especializada correspondiente (art. 109).

Centro de Capacitación y Formación Permanente de los Servidores Públicos del Senado.

Su objetivo es profesionalizar y hacer más eficientes los servicios de apoyo parlamentario y de orden administrativo de la Cámara de Senadores, se cuenta con el servicio civil de carrera (art. 114).

Como puede apreciarse el Senado de la República, a comparación de la Cámara de Diputados, aún concentra muchas de sus funciones internas en los órganos de gobierno, no dando gran cabida al desarrollo institucional de ciertas actividades, a través de los órganos técnicos permanentes.

IV.1.2.1.3 PRINCIPALES FUENTES DE INFORMACIÓN CREADAS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN.

a) Canal del Congreso.

Tiene por objeto reseñar y difundir la actividad legislativa y parlamentaria que corresponda a las responsabilidades de las Cámaras del Congreso y de la Comisión Permanente, así como contribuir a informar, analizar y discutir pública y ampliamente la situación de los problemas de la realidad nacional vinculadas con la actividad legislativa (art. 131).

Existe la Comisión Bicamaral del *Canal de Televisión del Congreso de la Unión* (art. 132).

b) Diario de los Debates.

Cada Cámara tiene un órgano oficial denominado "*Diario de los Debates*" en el que se publicará la fecha y lugar en que se verifique la sesión, el sumario, nombre del que presida, copia fiel del acta de la sesión anterior, versión taquigráfica o estenográfica, en su caso, de las discusiones en el orden que se desarrollen e inserción de todos los documentos a los que se les dé lectura (art. 133).

c) Sistema de Bibliotecas.

Está a cargo de las Cámaras de Diputados y de Senadores. *Las Cámaras conformarán, mantendrán y acrecentarán los acervos bibliográfico y de otros contenidos científico, cultural o informativo, para contribuir al cumplimiento de las atribuciones de las propias Cámaras, sus Comisiones y de los legisladores. Esos acervos tendrán carácter público.*

La administración y operación de las bibliotecas es responsabilidad de los servicios establecidos en cada Cámara, así como de la Comisión Bicameral del Sistema de Bibliotecas (art. 134).

d) Instituciones de Investigación Jurídica y Legislativa.

Se prevé la posibilidad de establecer este tipo de instituciones para una mejor información y realización de los trabajos (art. 135).

A través de esta visión general de la conformación de ambas Cámaras, es posible tener un acercamiento más exacto del funcionamiento interno, así como de los órganos con que se cuenta al momento de señalar las responsabilidades inherentes a todas las actividades asignadas al Poder Legislativo.

En el desarrollo de toda esta labor legislativa, que se señala en este ordenamiento, se reitera lo fundamental que resulta que la información en cualquiera de sus procesamientos, intervenga y cobre vida, como un objeto principal en el que los legisladores tengan elementos sustentables para tomar una decisión adecuada, misma que será sometida ante el Pleno de la Cámara para su aprobación o rechazo, en asuntos de trascendencia a nivel Nacional.

IV.1.2.2 REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Un ordenamiento jurídico interno, que ha perdurado en el transcurso de las décadas, ya que data desde 1934, es el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Actualmente continúa siendo aplicado, pues no ha sido posible llegar a los consensos necesarios para que sean dictadas disposiciones mucho más actuales¹³⁰, por lo que se sigue utilizando, en tanto no se oponga a las disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso, que es más actual.

Básicamente el Reglamento se circunscribe a señalar las principales particularidades y pormenores que pueden encontrarse a lo largo de todo proceso legislativo, en dichas disposiciones podemos advertir que no en pocos casos, se solicita información para dirimir controversias que surgen durante el desarrollo de este proceso.

Es así, que a continuación se señalan algunos de los principales lineamientos que establece este Reglamento, y que es importante en cada etapa procesal legislativa, que constitucionalmente está señalada.

Principales lineamientos que señala el Reglamento Interno en relación al proceso legislativo:

Presentación de Iniciativas.

Pasan a comisión, incluso los proyectos de ley que remita una de las Cámaras a la otra. (arts. 56 y 57)

Por regla general ninguna proposición o proyecto podrá discutirse, sin que primero pase a la comisión o comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado. Sólo podrá dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo expreso de la Cámara se califiquen de urgente o de obvia resolución (arts. 59 y 60).

*Memorial de Particulares.*¹³¹

Toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se mandará pasar directamente por el Presidente de la

¹³⁰ Existen diversas iniciativas de proyectos de nuevos Reglamentos Internos, y que de acuerdo a recientes interpretaciones de la Constitución, se propone que cada Cámara cuente con su propio Reglamento de Debates, sin embargo, no ha sido posible hasta la fecha que ninguna de las Cámaras de el primer paso, en el sentido de aprobarlo como tal.

¹³¹ Esta figura es la más cercana a la iniciativa popular, aunque por el nivel regulatorio en donde se encuentra, se entiende que su proyección social es mínima ,y casi desconocida por la mayoría de la población.

Cámara a la Comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las Comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones (art. 61) .

Otras proposiciones que no sean iniciativas de ley y no formare los que las suscriben mayoría de diputación, se sujetarán a los trámites siguientes:

- 1.- Se presentarán por escrito y firmadas por sus autores, al Presidente de la Cámara.
- 2.- Serán leídas una sola vez en la sesión en que sean presentadas. Pudiendo su autor exponer los fundamentos y razones de su proposición o proyecto.
- 3.- Hablarán una sola vez dos miembros de la Cámara, uno en pro y otro en contra, prefiriéndose al autor del proyecto o proposición.
- 4.- Se preguntará a la Cámara si admite o no a discusión la proposición.

En el primer caso se pasará a la Comisión o Comisiones a quienes corresponda, y en el segundo se tendrá por desechada (art. 58).

Elaboración y presentación de los dictámenes y votos particulares.

El dictamen deberá presentarse firmado por la mayoría de los individuos que componen la Comisión. Si alguno o algunos se desistiesen del parecer de dicha mayoría, podrán *presentar voto particular por escrito* (art. 88).

Solicitud de información para la elaboración de los dictámenes.

Las Comisiones, por medio de su presidente, podrán pedir a cualquier *archivo y oficina de la Nación*, todas las instrucciones y copias de documentos que estimen convenientes para el despacho de los negocios, y estas constancias les serán proporcionadas, siempre que el asunto a que se refieran no sea de los que deban conservarse en secreto; en la inteligencia de que la negativa a proporcionar dichas copias en plazos pertinentes, autorizará a las mencionadas Comisiones para dirigirse oficialmente en queja al Presidente de la República (art. 89).

Pueden también las Comisiones, *para ilustrar su juicio en el despacho de los negocios que se les encomienden, tener conferencias con funcionarios. También las Comisiones de ambas Cámaras pueden tener conferencias entre sí, para expeditar el despacho de alguna ley u otro asunto importante (art. 90) .*

Se cuenta con *un plazo de 5 días para presentar el dictamen, salvo que juzgue necesario o conveniente demorar o suspender el despacho de algún negocio (art. 91).*

Discusiones ante el Pleno.

Se leerán:

- 1.- La iniciativa, proposición u oficio que la hubiere presentado.
- 2.- El dictamen de la Comisión a cuyo examen se remitió.
- 3.- El voto particular, si lo hubiere (art. 95).

Se forma una lista de los *individuos que pidan la palabra en contra y otra de los que la pidan en pro, hablando alternativamente. (arts. 96 y 98) Todo Proyecto de Ley se discutirá primero en lo general, o sea en su conjunto, y después en lo particular, cada uno de sus artículos (art. 97).*

Los individuos de la Comisión y el autor de la proposición que se discuta, podrán hablar más de dos veces, entendiéndose que los demás sólo podrán hablar hasta dos veces sobre un asunto (arts. 100 y 101).

Antes de cerrarse en lo general la discusión de los proyectos de ley, y en lo particular cada uno de sus artículos, podrán hablar seis individuos en pro y otros tantos en contra (art. 114).

Cuando nadie pida la palabra en contra de algún dictamen, uno de los individuos de la Comisión informará sobre los motivos que ésta tuvo para dictaminar en el sentido que lo haya hecho y se procederá a la votación. (art. 121).

Cuando lo pida algún legislador la Comisión dictaminadora deberá explicar los fundamentos de su dictamen y aún leer constancias del expediente, si fuere necesario; siguiéndose después con el debate (art.108).

Mociones.

Los individuos de la Cámara, aun cuando no estén inscritos en la lista de los oradores, podrán pedir la palabra, *para rectificar hechos o contestar alusiones personales* (art. 102).

Cuando algún individuo de la Cámara quisiera *que se lea algún documento en relación con el debate para ilustrar la discusión*, pedirá la palabra para el sólo efecto de hacer la moción correspondiente (art. 113).

Cuando los Secretarios de Despacho y demás funcionarios, fueren llamados por la Cámara o *enviados por el Ejecutivo para asistir a alguna discusión*, podrán pedir el expediente para instruirse (art. 126).

Todos los proyectos de Ley que consten de más de treinta artículos podrán ser discutidos y aprobados por los libros, títulos, capítulos, secciones o párrafos en que los dividieren sus autores o las comisiones encargadas de su despacho, siempre que así lo acuerde la Cámara respectiva, a moción de uno o más de sus miembros; pero se votará separadamente cada uno de los artículos o fracciones del artículo o de la sección que esté a debate, si lo pide algún miembro de la Cámara y ésta aprueba la petición (arts.132 y 163).

Cuando un proyecto de ley pasa de una Cámara a otra.

Todo proyecto de Ley cuya resolución no sea exclusiva de una de las dos Cámaras, *se discutirá sucesivamente en ambas, siguiéndose el mismo procedimiento en la que se dio origen* (art. 63).

Las observaciones o modificaciones hechas a un proyecto de ley por la Cámara revisora o por el Ejecutivo, al volver a la de su origen, pasarán a la comisión que dictaminó, y el nuevo dictamen de ésta, sufrirá todos los trámites correspondientes (art.136).

Los proyectos, se entienden que de ley o reforma, que pasen de una a otra Cámara para su revisión, se acompañan entre otras cosas *del expediente respectivo, del extracto de la discusión y demás antecedentes utilizados* (art. 141).

En los casos graves o urgentes se podrá omitir este extracto; pero pasará una comisión nombrada por el Presidente a la Cámara revisora, para que, al entregar el expediente original, *informe sobre los principales puntos de la discusión y exponga los fundamentos que motiven la gravedad o urgencia del caso* (art. 142).

Después de aprobados en lo particular todos los artículos de una ley por la Cámara que deba mandarla al Ejecutivo para su promulgación, así como las adiciones o modificaciones que se le hicieren *pasará el expediente relativo a la Comisión de Corrección de Estilo para que formule la minuta de lo aprobado y la presente a la mayor brevedad posible* (art. 139).

Esta minuta deberá contener exactamente lo que hubieren aprobado las Cámaras, sin poder hacer otras variaciones que las que *demanden el buen uso del lenguaje y la claridad de las leyes* (art.140).

Reitera que los expedientes deban pasar al Ejecutivo para su promulgación y publicación (art. 144).

Las votaciones.

Hay tres clases de votaciones:

Nominales

Económicas

Por Cédula

Nunca podrá haber votaciones *por aclamación* (art. 146). Si hubiere empate en las votaciones, se repetirá la votación en la misma sesión, y si resultare empate por segunda vez *se discutirá y votará de nuevo el asunto en la sesión inmediata* (art. 160).

Fórmula para la expedición de las Leyes.

Las leyes serán redactadas *con precisión y claridad* en la forma que hubieren sido aprobadas, y al expedirse serán autorizadas por las firmas de los presidentes

de ambas cámaras y de un secretario de cada una de ellas, si la ley hubiere sido votada por ambas. El Presidente de la Cámara donde la ley tuvo origen, firmará en primer lugar. La misma regla se observará respecto de los Secretarios (art. 165).

Además de lo estrictamente legislativo, en cuanto a la creación o reforma de las leyes, en dicho ordenamiento, también se mencionan otras disposiciones, como las siguientes:

Para solicitar Información al Poder Ejecutivo.

Con el propósito de dar cumplimiento a la glosa del informe, que es la comparecencia de los secretarios de Estado y demás altos funcionarios de la Administración Pública, se señala que éstos asistirán a las sesiones siempre que fueren enviados por el Presidente de la República o llamados por acuerdo de la Cámara, en los términos que dispone la segunda parte del Artículo 93 de la Constitución, sin perjuicio de la libertad que tienen de asistir, cuando quisieren, a las sesiones y, si se discute un asunto de su dependencia, y tomar parte en el debate (art. 53).

Para el transcurso de las comparecencia, se señala que se concederá la palabra a quien hizo la moción respectiva, enseguida al Secretario de Estado o funcionario compareciente para que conteste o informe sobre el asunto a debate y posteriormente a los que la solicitaren en el orden establecido (art. 129).

En caso de que alguno de estos funcionarios acuda con el propósito de informar sobre algún proyecto de ley a discusión o sobre cualquier asunto a debate, ya sea invitado por el Ejecutivo o a iniciativa propia, se concederá primero la palabra al funcionamiento compareciente *para que informe a la Cámara lo que estime conveniente y exponga cuantos fundamentos quiera en apoyo de la opinión que pretenda sostener; después se concederá la palabra a los miembros de la Asamblea inscritos en la Presidencia (art.130).*

Interpretación de la Ley.

En la interpretación, reforma o derogación de las leyes se observarán los mismos trámites establecidos para su formación (art. 64). Como lo establece a su

vez el artículo 72 inciso f, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

IV.1.2.3 ESTATUTO DE LA ORGANIZACIÓN TÉCNICA Y ADMINISTRATIVA Y DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

En cumplimiento a lo señalado por la Ley Orgánica del Congreso vigente, se publicó este Estatuto¹³², mismo que de acuerdo al artículo transitorio primero, debería de haber entrado en vigor en su totalidad, a partir del 1° de abril del 2000, sin embargo hasta la fecha, no ha sido aplicado en su mayor parte.¹³³

Al igual que los anteriores ordenamientos se mencionará lo más relevante, en relación al tema que nos ocupa, ahondando en las cuestiones de los órganos que facilitan información especializada a la Cámara de Diputados en específico.

Cabe señalar que esta disposición en lo particular permite ubicar en gran medida a todo el aparato burocrático institucional que está detrás de la función legislativa en nuestro país, y más pormenorizadamente de la Cámara de Diputados, y que dimensiona, el funcionamiento de lo que puede nombrarse ya como un *Sistema de Información Parlamentario*, como veremos enseguida:

Los objetivos de este estatuto son establecer:

La organización y funcionamiento de la Secretaría General, de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, de la Coordinación de Comunicación Social; de los Centros de Estudios de las Finanzas Públicas; de Derecho e Investigaciones Parlamentarias; y de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Lo relativo al Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de los ordenamientos, políticas y lineamientos respectivos

¹³² Publicado en el Diario Oficial de la Federación en Fecha: 22 de Mayo de 2000

¹³³ Las diversas causas son principalmente por la conformación partidista, que de Legislatura en Legislatura, ha ido variando, por lo que los criterios para instaurar en su totalidad este Servicio de Carrera, van quedado rezagados o van avanzando, según sea el compromiso que cada Legislatura tenga con la institución parlamentaria.

La organización y funcionamiento de la Contraloría Interna (art.1).

Dentro de la regulación de los órganos técnicos que componen la Cámara nos concentraremos a los del ámbito de la *Secretaría de Servicios Parlamentarios*, de sus direcciones, oficinas y centros adscritos.

El Secretario de Servicios Parlamentarios, además de las atribuciones que le confiere la Ley Orgánica, enfatizando lo relacionado con información en cualquiera de sus niveles de procesamiento, tiene las siguientes:

Desahogar u ordenar las consultas jurídico-parlamentarias que formulen los órganos de dirección de la Cámara, el Secretario General, las comisiones y comités y los legisladores.

Dar curso a las solicitudes de investigación, estudios y análisis en materia especializada.

Supervisar la debida integración y actualización de todos los registros parlamentarios y bases de datos.

Dirigir el funcionamiento del Sistema Parlamentario de Asistencia, Votación y Audio Automatizado, así como el de información y estadística parlamentarias.

Difundir la información y estadística de actividades parlamentarias en cumplimiento con las normas, disposiciones y acuerdos aprobados por la Conferencia.

Instruir la difusión de los documentos relativos a las actividades de la Cámara en la Gaceta Parlamentaria.

Dirigir los servicios de biblioteca y de documentación y hemerografía.

Dirigir las actividades de los Centros de Estudios, con base en los acuerdos del Secretario General.

Atender las solicitudes de diputados en materia de apoyo parlamentario en aspectos técnico-legislativos vinculados con su función, conforme a la disponibilidad de funcionarios del Servicio (art. 22).

De manera general se señalan las principales tareas que tienen ciertas direcciones u oficinas que atienden asuntos del ámbito de la *Secretaría de Servicios Parlamentarios*:

La *Dirección de Asistencia a la Presidencia de la Mesa Directiva*, en cumplimiento entre otras, le corresponden las funciones y tareas siguientes:

Prestar los servicios en materia de asistencia técnico-parlamentaria a la Presidencia de la Mesa Directiva, para el desempeño de sus atribuciones parlamentarias.

Asistir a la Presidencia de la Mesa Directiva, conforme a sus instrucciones, en todo lo relacionado con el fuero de los legisladores. (art. 23)

A la *Oficina de Asistencia en Técnica Parlamentaria* le corresponden las funciones y tareas siguientes:

Asistir al Presidente de la Mesa Directiva en la revisión de la documentación legislativa referente a dictámenes, propuestas, mociones, comunicados y demás escritos parlamentarios, a efecto de que reúnan los requisitos normativos de su formulación. (art. 24)

A la *Dirección de Servicios a la Sesión*, entre otros, le corresponden las funciones y tareas siguientes:

Integrar los expedientes del proceso legislativo.

Instruir la formulación de reportes con información del trabajo parlamentario por sesión. (art. 25)

La *Dirección de Servicios a la Sesión* se integra con las oficinas de Trámite Legislativo y de Apoyo a las Sesiones.

A la Oficina de Trámite Legislativo le corresponde, entre otras cosas:

Integrar y presentar los expedientes de los asuntos presentados al Pleno para su turno a comisiones o comités o a las instancias que correspondan

A la Oficina de Apoyo a las Sesiones le corresponde, entre otras cosas:

Formular los reportes con la información del trabajo parlamentario por sesión (art. 26)

A la *Dirección de Comisiones y Comités*, le corresponde las funciones y tareas siguientes:

Desarrollar *análisis e investigaciones* para el desahogo de los asuntos de la competencia de comisiones y comités

Cuidar que los dictámenes, propuestas y demás escritos de las comisiones y comités cumplan con las normas que regulan su formulación (art. 27).

La *Oficina de Análisis Legislativo*, ubicada dentro de la Dirección de Comisiones y Comités, le corresponde, entre otras funciones:

Realizar *análisis técnicos* para las comisiones y comités y de apoyo al Secretariado Técnico y al personal de asistencia parlamentaria en el cumplimiento de sus atribuciones

Desahogar *consultas sobre las normas de formulación de dictámenes y demás documentos legislativos*

Procesar *estudios comparados y aportar elementos para el análisis y desahogo de asuntos turnados a comisiones y comités*

Sistematizar y analizar la información generada en las reuniones de trabajo, foros, conferencias, comparecencias, entrevistas y demás actividades y actos de comisiones y comités.

La *Dirección del Diario de los Debates*, se integra con las oficinas de *Editorial del Diario de los Debates y la Gaceta Parlamentaria y de Servicios de Estenografía, Corrección y Estilo.*

A la *Oficina Editorial del Diario de los Debates y la Gaceta Parlamentaria* le corresponden las funciones y tareas siguientes:

A la *Dirección del Archivo*:

Definir los lineamientos para la conservación de los archivos y expedientes del proceso legislativo.

Integrar, registrar, clasificar y custodiar los expedientes de información del trabajo parlamentario del Pleno y de las comisiones y comités legislativos.

Poner a disposición los servicios de consulta de expedientes en custodia y desahogar los requerimientos de los legisladores y órganos de la Cámara.

Brindar asesoría y asistencia a comisiones y comités para la integración de expedientes y conformación de acervos de sus actividades legislativas, etc. (art. 31).

A la *Dirección de Bibliotecas*, entre otros, le corresponden las funciones y tareas siguientes:

Proporcionar servicios especializados de información, investigación y análisis a los integrantes de la Cámara.

Administrar el centro de documentación de la Secretaría de Servicios Parlamentarios y, conforme a las instrucciones del titular, prestar el servicio especializado de información y documentación parlamentaria

Realizar el registro e inventarios del *acervo documental y bibliográfico de la Cámara*, dictaminar sobre la adquisición de estos materiales y de los que se requieran para asistir el trabajo legislativo.

Acrescentar y resguardar el patrimonio bibliográfico, hemerográfico, documental e histórico de la Cámara, independientemente de su ubicación física.

Organizar, dirigir, supervisar y evaluar los recursos y servicios de información, museografía y cultura parlamentarias.

Planear, Organizar y supervisar los servicios de *informática y estadística parlamentaria*.

Concentrar y actualizar los *registros de informática parlamentaria generados por los Servicios* (art. 32).

La *Dirección de Bibliotecas se integra con las oficinas de Atención a Legisladores y de Atención al Público.*

A la *Oficina de Atención a Legisladores* le corresponden las funciones y tareas siguientes:

Acordar las políticas y normas de operación de los servicios de la biblioteca legislativa, investigación y análisis y documentación legislativa.

Coordinar y supervisar la prestación de los *servicios de información general y especializada en apoyo de las funciones legislativas.*

Planear y coordinar acciones para el *desarrollo de los acervos documentales* y emitir opinión sobre la adquisición y custodia en comisiones o áreas administrativas.

Proponer y supervisar la *elaboración y desarrollo de bancos de datos legislativos y los subsistemas de información y documentación.*

Diseñar y operar los *subsistemas de informática y estadística parlamentarias* e incorporar los registros que generen la actividad legislativa y los Servicios.

Promover el uso de los servicios de bibliotecas y apoyar al centro de documentación parlamentaria de la Secretaría.

Desahogar las consultas del archivo histórico de la Cámara (art. 33).

Los Centros de Estudios se articulan funcionalmente con los servicios de Bibliotecas, Comisiones y Comités y del Archivo (art. 34).

Los centros tienen por objeto prestar, en forma *objetiva, imparcial y oportuna, los servicios de apoyo técnico y la información analítica requerida para el cumplimiento de las funciones de la Cámara, conforme a los programas aprobados y acorde con los cánones de la investigación científica. Se integran por funcionarios del Servicio de Carrera, especialistas en investigación, manejo, sistematización y análisis de información sobre los problemas sociales, de cultura nacional, jurídicos, de finanzas públicas y otros de interés para el desarrollo de la función parlamentaria (art. 35).*

Los análisis, informes, proyecciones, y en general toda información que generen los Centros, *no podrá contener ni sugerir recomendaciones sobre políticas públicas.* Los Centros de estudios podrán contar con un boletín de difusión o se articularán con los servicios existentes en la Cámara, para la publicación de resultados, estudios preliminares o información para las actividades legislativas (art. 37).

La estructura básica de cada centro de estudios estará conformada por un Director General, cuatro directores de proyecto y el número de investigadores que la disponibilidad presupuestal permita (art.38).

Al *Director de Centro de Estudios* le corresponden entre otras, las funciones y tareas siguientes:

Formular, conjuntamente con el Secretario de Servicios Parlamentarios, *el proyecto de programa anual de trabajo*, considerando las sugerencias, necesidades y prioridades del trabajo legislativo manifestadas por la Conferencia y las comisiones y comités de la Cámara, y sometiéndolo a la aprobación del Secretario General.

Promover la celebración de convenios de colaboración o intercambio con instituciones afines.

Diseñar, en *coordinación con los centros de estudios y otras áreas*, *proyectos de investigación que permitan conformar equipos multidisciplinarios para diversificar los esquemas de trabajo, racionalizar el uso de los recursos disponibles y operar mecanismos de impulso a investigaciones con criterios de utilidad y servicio a la Cámara.*

Difundir, conforme a las normas, lineamientos y acuerdos aplicables, los resultados de la investigación.

Velar por la adecuada integración, actualización y reserva de las bases de datos generadas en la actividad de investigación (art. 40).

IV.1.2.4 ESTATUTO DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA DE LA CÁMARA DE SENADORES.¹³⁴

En cuanto al *Estatuto Civil de Carrera de la Cámara de Senadores*, sólo pueden señalarse algunas consideraciones, ya que no aporta en su contenido, al igual que el de Cámara de Diputados, una regulación expresa en cuanto a la existencia de sistemas de información institucionalizada, a saber señala lo siguiente:

El Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores tiene como premisa básica la profesionalización del servidor público de carrera, para garantizar la

¹³⁴ Aprobado en el Senado el 7 de noviembre del 2002 y publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de noviembre del mismo año.

continuidad y funcionamiento eficaz y eficiente de los programas, planes y procesos sustantivos para la Cámara de Senadores; asegura que el desempeño de sus miembros se apegue a los *principios de: legalidad, honradez, objetividad, imparcialidad y profesionalismo* y otorga permanencia, estabilidad y certeza jurídica a sus miembros (art.1).

Tiene por objeto:

Establecer las bases para la planeación, organización, operación, desarrollo, formación y capacitación, profesionalización, control y evaluación del Servicio Civil de Carrera de esta Cámara .

Establecer derechos, obligaciones y sanciones, y los procedimientos para imponerlas, así como los medios de defensa con los que cuenta el personal de carrera de esta Cámara. (art.2)

En cuanto a la organización, atribuciones y funciones de sus órganos de Gobierno y sus titulares se tiene:

Mesa Directiva.

Tiene a su cargo la organización y supervisión de las funciones del Servicio Civil, la cual, para su operación y desarrollo cuenta con el *Centro de Capacitación y Formación Permanente*.

Concentra en sí todas las funciones de decisión, y dirección de la organización del servicio civil.

Son facultades del Presidente de la Mesa Directiva, entre otras: dirigir las tareas del Servicio Civil, vigilar la integración y adecuado funcionamiento del CECAFP, proponer a la Mesa Directiva, el nombramiento del Titular del CECAFP, expedir el nombramiento, y en su caso, el oficio de remoción de los servidores públicos de carrera.

Centro de Capacitación y Formación Permanente.

Esta integrado por una dirección general y dos direcciones de área que serán: Dirección operativa y Dirección académica (art.11). Principales funciones:

Planear, organizar, coordinar, desarrollar, controlar, evaluar y ejecutar los procesos operativos y académicos del servicio civil.

Elaborar, en coordinación con la Secretaría Administrativa y con la Secretaría Parlamentaria, los planes de carrera y los programas de capacitación y formación permanente del servicio civil, y proponerlos a la Mesa Directiva.

Imponer sanciones en los términos y conforme al procedimiento establecido, cuando exista incumplimiento de las obligaciones (art. 12).

Existe una *Unidad de Revisión y Resolución de Controversias*, es un órgano auxiliar de la Mesa Directiva encargada de conocer y resolver en última instancia los recursos de inconformidad que interpongan los integrantes del servicio civil en contra las resoluciones del CECAFP (art. 17).

Puede observarse que a nivel de estatutos, en cada una de las Cámaras legislativas, imperaron distintos criterios para su contenido, ya que mientras que el de la Cámara de Diputados pareciera ser un capítulo más de la Ley Orgánica al dar pormenorizadamente las actividades que corresponden a cada área, por otra parte el Estatuto de la Cámara de Senadores se limita a señalar solamente lo más indispensable, repitiendo el mismo criterio que contiene la Ley Orgánica, en la sección de su regulación, al seguir concentrando en mucho, las principales decisiones a los integrantes de la Mesa Directiva, y en si a los Senadores, sin permitir en mucho que exista un cuerpo institucionalizado hasta cierto punto autónomo.

IV.1.2.5 REGLAMENTO DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DEL SENADO .

En cuanto al Senado, como ya se dijo también cuenta con el IILSEN, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado, que en su Reglamento Interno menciona las funciones y estructura que tendrá.

Define al Instituto como un órgano especializado, dependiente de la Mesa Directiva del Senado, encargado del desarrollo de investigaciones, estudios y análisis relacionados con las facultades y competencias del Senado, así como del establecimiento de vínculos institucionales con organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros que le permitan la consecución de sus fines (art. 3).

Se integrado por los siguientes órganos:

Cuenta con dos direcciones sustantivas: a) Dirección General de Investigación, y b) Dirección General de Vinculación (art.4). El Presidente del IILSEN *es un Senador*, propuesto por la Mesa Directiva para su aprobación por el Pleno del Senado, al inicio de cada Legislatura (art. 5).

Sus principales funciones son:

Representar al IILSEN, ante las instancias legislativas de carácter nacional e internacional, así como con instituciones públicas y privadas, nacionales y extranjeras.

Dirigir técnica y administrativamente al IILSEN.

Celebrar convenios de colaboración con congresos locales e instancias legislativas internacionales, así como con organismos públicos y privados de carácter nacional e internacional.

Someter a la aprobación de la Mesa Directiva el programa anual de actividades, de acuerdo con los objetivos y funciones del IILSEN.

Promover, coordinar y supervisar las investigaciones, estudios y planes de trabajo.

Proponer las directrices generales para proporcionar a los miembros del Senado y sus Comisiones, la información, investigaciones, estudios, asesoría y apoyo que sean solicitados al IILSEN.

Proponer la integración de los grupos de trabajo necesarios para la especial atención de estudios, investigaciones y proyectos específicos.

Establecer mecanismos de coordinación, por parte del Senado, con la Institución homóloga al IILSEN de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Proponer a la Mesa Directiva los nombramientos de los integrantes del Consejo Consultivo del IILSEN.

Proponer la contratación de los servicios profesionales y especializados necesarios para el cumplimiento de los objetivos y funciones del IILSEN.

Proponer las medidas necesarias para el buen funcionamiento del IILSEN.

Nombrar y, en su caso, remover a los titulares de las unidades administrativas del Instituto.

Presidir el Consejo Consultivo del IILSEN (art. 7).

Los directores generales tiene, entre otras las siguientes facultades y obligaciones:

Presentar a la consideración del Presidente del IILSEN los planes y programas de trabajo, así como los presupuestos del área a su cargo e informar periódicamente sobre el avance de los mismos.

Desarrollar las actividades y proyectos que les sean encomendados por el Presidente del IILSEN y colaborar con las distintas Direcciones Generales.

Proponer al Presidente del IILSEN el nombramiento de los investigadores, analistas y personal de apoyo del área a su cargo (art. 9).

La Dirección General de Investigación, entre otras, tiene las siguientes facultades y atribuciones:

Realizar y supervisar los trabajos de investigación legislativa de carácter permanente que le sean asignados por el Presidente del IILSEN, desde la perspectiva de las ciencias económicas, políticas, sociales y disciplinas jurídicas.

Diseñar y presentar al Presidente del IILSEN los planes y programas de trabajo relativos a las investigaciones, con base en las directrices establecidas.

Proponer y desarrollar *investigaciones comparativas* sobre las facultades y competencias del Senado.

Presentar a la Presidencia propuestas para *mejorar los métodos y técnicas de investigación* que se requieran para el buen desarrollo de los estudios.

Diseñar las bases y mecanismos para mantener actualizado el sistema del seguimiento del debate en el Senado de la República.

Definir las necesidades de información y contenidos que deberán integrarse, por parte del IILSEN, en la página de Internet del Senado de la República (art. 10).

La *Dirección General de Vinculación*, entre otras, con las siguientes facultades y atribuciones:

Promover, planear, programar y organizar la celebración de *Convenios Generales de Colaboración* para el intercambio de información Legislativa entre el IILSEN y las legislaturas estatales.

Coordinar los trabajos requeridos para celebrar convenios de colaboración que se autoricen entre el IILSEN y otras dependencias, organismos, entidades u otras instituciones del Poder Ejecutivo Federal.

Promover la celebración de convenios con los Poderes Ejecutivos Estatales y Municipales.

Promover, dirigir, programar y organizar la vinculación permanente del Instituto a las instancias de información legislativas internacionales. (art. 11).

Consejo Consultivo.

Tiene por objeto enriquecer con propuestas, los programas de trabajo, contribuir al establecimiento de los criterios metodológicos de los diferentes estudios, investigaciones y análisis desarrollados, así como participar en el dictamen y aprobación de las publicaciones del IILSEN (art. 12).

IV.1.2.6 ACUERDOS PARLAMENTARIOS SOBRE EL PROCESO LEGISLATIVO EN GENERAL, Y OTROS PROCESOS EN ESPECÍFICO.

Estos instrumentos legislativos, son utilizados de manera complementaria a la legislación vigente y permiten regular casos concretos, que requieren de cierta prontitud para su desahogo. Se entiende por éstos a:

"... las normas que se establecen conforme a las prácticas vigentes del procedimiento dentro del Parlamento. La importancia del acuerdo deriva de que el dinamismo y la

imprevisibilidad en el desarrollo de los trabajos imponen la necesidad de contar con mecanismo que favorezcan la fluidez en los debates que tienen lugar en las sesiones.

...

Los acuerdos parlamentarios tienen el propósito de fijar normas de carácter temporal para la atención y desahogo de algunos asuntos específicos. Constituyen pactos entre las fracciones partidistas de las cámaras que se someten a la aprobación del Pleno...".¹³⁵

Para su creación basta con que sean atendidos ante el Pleno de las Cámaras, de manera independiente, y para su aprobación se de seguimiento a lo establecido a la legislación vigente, eminentemente la *Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos*, así como la *Junta de Coordinación Política*, son los dos órganos de gobierno que están facultados para su presentación.

En la práctica, se considera que se ha abusado de los mismos, ya que en lugar de reformar los ordenamientos legales existentes en materia parlamentaria, se ha acudido, en ciertos casos en exceso, a estas fuentes de Derecho Procesal Parlamentario.

En la anterior LIX legislatura, dentro de los más relevantes se señalan los siguientes:

Acuerdo relativo al Orden del Día de las Sesiones, las discusiones de los dictámenes y la operación del Sistema Electrónico de Votación.¹³⁶

Acuerdo por el que se establecen las reglas para el debate, votación y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2005.¹³⁷

Acuerdo parlamentario por el que se establecen las bases para el desarrollo de las comparecencias de funcionarios del Ejecutivo federal ante la Cámara de Diputados.¹³⁸

¹³⁵ Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. *Ob Cit.* pags. 30 y 31.

¹³⁶ Ver: Gaceta Parlamentaria, número 1348-I, jueves 9 de octubre de 2003.

¹³⁷ Ver: Gaceta Parlamentaria, número 1622, miércoles 10 de noviembre de 2004 y uno complementario del 13 de noviembre de 2004.

¹³⁸ Estos acuerdos por lo general, cada año, se publican en la Gaceta Parlamentaria días previos al mismo Informe Presidencial, o en ocasiones hasta un día antes de la comparecencia del o los secretarios que se determinen para ello, señalando los lineamientos principales a los que habrán de ceñirse tanto el Pleno (o en su caso la Comisión) y el servidor público en cuestión.

A través de estos acuerdos parlamentarios se perfecciona la legislación vigente, y están supeditados a la confirmación de la posterior Legislatura para continuar su vigencia.

IV.2 FUNCIONAMIENTO DE LOS DISTINTOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN EN LA ACTUALIDAD EN AMBAS CÁMARAS LEGISLATIVAS.

En este rubro se señalan algunos datos, independientes de la regulación específica en la materia, en especial de la *Biblioteca Legislativa* ahora integrada al C.E.D.I.A. *Centro de Documentación, Información y Análisis*, y los Centros de Estudio de la Cámara de Diputados, o en su caso del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Senadores.

La Biblioteca resulta de mucha trascendencia ya que institucionalmente es la encargada formalmente de prestar un servicio de información, en cualquiera de sus niveles, de manera permanente, tanto a los legisladores, sin importar el partido en el cual militen o incluso si son independientes, así como a la población en general.

También cabe señalar que cada área mencionada en la estructura interna de ambas Cámaras tiene en la práctica una problemática determinada, ya sea en cuanto al perfil no idóneo del personal que labora en cada una de éstas, o en relación a los recursos materiales con los que funciona.

IV.2.1 CÁMARA DE DIPUTADOS.

Seguidas del impulso que ha generado la política de transparencia de la información, así como la democratización de la misma Cámara, muchas de las áreas de apoyo técnico mencionadas con anterioridad, han ido adaptándose a los nuevos tiempos en cuanto al otorgamiento de mayor información que antaño, aunque no todas, pero áreas como la de Crónica Parlamentaria, la de Gaceta Parlamentaria, el Diario de Debates, entre otros, a través de Internet han elaborado sistemas y bases de datos más dinámicos que permiten tener información de manera mucho más fácil y rápida, ya que se cuenta incluso con buscadores de información o en su caso clasificaciones predeterminadas de información que permiten un acceso más ágil y exacto a ésta.

Dando seguimiento al caso de la Biblioteca, se hace mención de información complementaria:

Biblioteca Parlamentaria.

La Biblioteca fusionada con lo que se conocía como el S.I.I.D. Sistema Integral de Información y Documentación, -y hoy en día vuelta a cambiar de nombre- como ya se comentó con anterioridad, realiza en su conjunto diversos procesamientos de información, con la única limitante de que sean todos éstos, de carácter objetivo, imparcial y oportuno.

Como referencia del avance notable, se tiene un documento, de hace dos Legislaturas, en el que se tiene el contenido del Plan de Trabajo, del cual resulta interesante resaltar algunos proyectos como los siguientes:

“PROGRAMA DE TRABAJO 1997-2000

Comité de Biblioteca e Informática.

Acciones específicas:

- 1) Proteger e incrementar el acervo documental y el acceso a las fuentes de información.
- 2) Profesionalizar, tecnificar y mejorar en general la infraestructura y equipamiento para la prestación de los servicios de biblioteca sistematizada.
- 3) Mejorar los sistemas de información y documentación disponibles e intensificar su utilización.
- 4) Mejorar el apoyo a Comisiones y Comités legislativos, mediante el desarrollo de los *sistemas de información, de sus mecanismos de procesamiento y de la investigación vinculada directamente al acervo documental.*

...

4.4 *Integrar un equipo multidisciplinario de investigadores por áreas principales de la legislación, con el fin de apoyar las actividades de los legisladores, por un lado, y, por otra parte, orientar el desarrollo de los sistemas de información del SIID.*

5) Fortalecer los vínculos de coordinación con otras instancias de información y servicios bibliotecarios”.¹³⁹

Se puede decir, que hoy en día, a más de seis años de que se ha cumplido el término de ese plan de trabajo, si no en un cien por ciento, al menos en gran medida se ha avanzado, a pesar de la enorme limitación en recursos materiales y humanos, que desgraciadamente siempre parece ser un elemento inalienable en toda tarea pública.

Se señalan a grandes rasgos las funciones con que cuenta la Biblioteca Legislativa hoy en día:¹⁴⁰

¹³⁹ Fuente en Internet: <http://www.cddhcu.gob.mx/bibcongr/prog/> Fecha de consulta: julio del 2006.

La *Dirección General de Servicios de Bibliotecas* tiene por objeto principal proporcionar documentación e información a los legisladores en apoyo a sus funciones parlamentarias.

Antecedentes Legislativos.

La Biblioteca cuenta con la documentación sobre el proceso legislativo de leyes federales, cuya compilación se tiene ordenada en más de 1,578 carpetas, donde se puede consultar: Leyes Federales vigentes y abrogadas con sus reformas; modificaciones hechas a la Constitución; comparecencias de secretarios de Estado ante el Pleno, entre otros muchos datos importantes en la evolución del acontecer legislativo.

Acervo Documental.

El acervo de la Biblioteca cuenta con más de 250,000 libros y 959 títulos de revistas especializadas en aspectos legislativos y de temas como derecho, política, economía, educación, administración pública, comercio y estadística, entre otros.

La hemeroteca también cuenta con la colección de Diario de los Debates a partir de 1824, Diario Oficial de la Federación a partir de 1892, además de gacetas o periódicos oficiales de las entidades federativas y los principales diarios de circulación nacional.

La colección "*Memoria Documental de la Cámara de Diputados*", está integrada por 4,350 títulos de publicaciones editadas por los diferentes órganos que integran la Cámara, como programas de trabajo e informes de las Comisiones, memorias de foros de consulta, obras monográficas, documentos informativos, folletos, discos compactos, etc.

Se encuentran disponibles para su consulta más de 756 discos compactos y 876 videocassettes que cubren diversos temas, además de 5,802 cartas geográficas de la República mexicana.

¹⁴⁰ Información encontrada en documentos estadísticos de la Biblioteca del Congreso, en la LIX Legislatura, Agosto, 2005.

Cuadernos de Apoyo.

Se dispone de más de 697 títulos de “*Cuadernos de Apoyo*” y “*Reportes de Investigación*”, que contienen información de interés para el trabajo parlamentario, como son estudios, compilaciones documentales analíticas, resúmenes del proceso legislativo, derecho comparado, análisis de temas de la agenda legislativa, ponencias, opinión pública, etc.

Internet.

En la página electrónica de la Dirección General de Servicios de Bibliotecas, se detallan los servicios de las diferentes áreas y se describen múltiples ligas a servidores de gobiernos, congresos, organismos internacionales, partidos políticos, bibliotecas, noticias de México y del extranjero, etc.

Área de Informática Parlamentaria.

Esta Unidad tiene como objetivo apoyar los servicios de información que presta la Dirección de Bibliotecas, mediante el desarrollo de sistemas y servicios de cómputo. Tiene a su cargo el diseño y coordinación de bancos de datos en materia legislativa y bibliográfica, entre otras actividades.

Intranet.

Para el servicio a los usuarios internos, la Biblioteca cuenta con una página de Intranet en la se que incluye adicionalmente:

- Diario Oficial histórico a partir de 1973. Diario Oficial al día, jurisprudencia y tesis aisladas de la SCJN, Diario de los Debates histórico a partir de 1917.

- Bases de datos legislativas diversos, relacionado con el proceso legislativo de leyes vigentes, reformas a la Constitución, Intervenciones de diputados, comparecencias ante el Pleno, Reglamentos expedidos por el Ejecutivo, proceso legislativo de leyes vigentes, Diputados integrantes a partir de la Legislatura XXVII, Integrantes de las Legislaturas estatales, publicaciones electrónicas a texto completo, etc.

Dentro de este sistema de información se cuenta con una área especializada:

Servicio de Investigación y Análisis.

A partir de 1999, en la LVII Legislatura, a través de un acuerdo parlamentario, se creó el Servicio de Investigación y Análisis, ahora sustentado en lo dispuesto por el Artículo 32-b), del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, corresponde a la Dirección de Bibliotecas proporcionar servicios especializados de información, investigación y análisis a los integrantes de la Cámara, su objetivo:

*"El Servicio de Investigación y Análisis tiene como objetivo el proporcionar asistencia profesional y especializada a los diputados mediante el suministro de información analítica, imparcial, objetiva y oportuna, en las materias de interés para su trabajo legislativo."*¹⁴¹

Conformación del SIA.

Se instauró en un principio una coordinación, que se creó con el principal propósito de que existiera una área que señalara los criterios de investigación, y concentrara la mayoría de los trámites necesarios de las investigaciones ya sea con o sin solicitud, misma que orgánicamente se convirtió recientemente en una Dirección de Área.

Divisiones¹⁴² existentes:

División de Política Interior ¹⁴³	División de Política Social ¹⁴⁴	División de Economía y Comercio ¹⁴⁵
Objetivo y Campo de Acción		
Le corresponde producir reportes sobre la interpretación y alcance de	Se encarga de realizar estudios sobre los efectos sociales de las políticas	Su tarea es realizar estudios de impacto micro y macroeconómico en

¹⁴¹ Fuente: <http://www.diputados.gob.mx/sia/>

¹⁴² Debido a las recientes modificaciones a nivel orgánico, dichas Divisiones, ahora son nombradas Subdirecciones, considerándose que a nivel académico y de investigación parlamentaria, la primera denominación era más adecuada.

¹⁴³ Ver: http://www3.diputados.gob.mx/camara/002_informacion_parlamentaria/m_cedia_biblioteca/f_sia/b_politica_interior

¹⁴⁴ Esta división dejó de existir en diciembre de 2005, como resultado de una reestructuración en la Cámara de Diputados, siendo hasta la fecha muy cuestionable su desaparición, por la trascendencia en las actividades que se menciona llevaba a cabo hasta ese entonces. Ver: <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polisoc.shtml>

¹⁴⁵ Ver: http://www3.diputados.gob.mx/camara/002_informacion_parlamentaria/m_cedia_biblioteca/f_sia/c_economia

las disposiciones jurídicas vigentes, estudios de antecedentes, derecho comparado, así como los efectos que la actividad de los poderes Ejecutivo y Judicial producen en el ámbito antes señalado.	públicas en materias de bienestar, educación, grupos vulnerables, movimientos sociales, opinión pública, salud, medio ambiente, entre otros.	relación a las iniciativas y asuntos en discusión.
Conformación ideal: ¹⁴⁶		
Un investigador Parlamentario Dos Asistentes (o mas)	Un investigador Parlamentario Dos Asistente (o más)	Un investigador Parlamentario Dos Asistentes (o más)
Principales Tareas:		
Derecho Comparado: Internacional e Interno Antecedentes legales. Comparativos de iniciativas presentadas Procedibilidad/ Viabilidad de la iniciativa de Ley en el marco jurídico actual. Constitucionalidad de la iniciativa de Ley. Legislación en general.	Impacto social de la iniciativa de Ley. Grupos vulnerables afectados. Cotejo del texto propuesto con la realidad social actual Otros.	Impacto económico de la iniciativa de Ley. Explicación de los datos contenidos en cifras y estadísticas. Análisis del contenido del Presupuesto de Egresos de la Federación. Otros.

Las tres atienden a:

Diputados en lo individual
Grupos Parlamentarios
Asesores de los Diputados
Secretarios Técnicos
Comisiones

Esencialmente el trabajo de mayor trascendencia que se realiza en las tres Divisiones es el siguiente:

Investigaciones sin Solicitud, son aquellas que se realizan por iniciativa de la propia División, previa autorización de la Dirección, debiendo de estar en la agenda parlamentaria, ser de interés general, y/o de trascendencia nacional.

¹⁴⁶ Se dice ideal, porque actualmente no se labora así, pero originalmente esa era la conformación que tenía.

Investigaciones con Solicitud, Son aquellas que se elaboran a través de una solicitud expresa por motivación de cualquiera de los elementos señalados anteriormente.

En ambos casos se debe cumplir con requisitos de forma y fondo, y deberán de pasar, como ya se señaló, sobre todo las investigaciones sin solicitud, a revisión de la Dirección, siendo autorizadas, se procede a su publicación, en la sección correspondiente de la página de internet de la Cámara de Diputados.

Ante todo, se cuida que no contengan información subjetiva, ni tendenciosa, ya que al ser institucional, debe de servir a todos los grupos parlamentarios, y a ellos corresponde en todo caso, colocarle a este tipo de información las connotaciones que consideren necesarias, según el propósito en específico que tengan planeado.

Las reglas fundamentales del servicio son la objetividad, la imparcialidad y la oportunidad, pero también la confidencialidad.

De igual forma existen las consultas escritas y/o de análisis, a las que se les da un rango diferente que a las investigaciones, ya que para su realización no es necesario un procesamiento tan detallado de la información, es aquí cuando se considera que el área puede ser una mera "*facilitadora*" en ciertas ocasiones ya que tal vez se requiera un dato exacto, un determinado artículo, una nueva disposición, o un mero dato estadístico, pero que por la especialidad de la información, no en todos lados se encuentra disponible o lo que es más importante, no todo el personal puede proporcionarlo.

También están las compilaciones de información o *dossiers*, que son un conjunto de documentos previamente seleccionados, organizados y depurados sobre algún tema en específico, mismos que se entregan acompañados por una lista "*índice-resumen*" que señala el orden en que se presentan, así como el contenido más importante y relevante de cada documento.

Al tener ya 3 Legislaturas de existencia de manera interrumpida, este servicio cuenta ya con cierta experiencia, en cuanto a la forma de abordar las consultas que

se solicitan, pudiendo ir éstas, desde las más complejas hasta las más sencillas o de mero trámite.

En gran medida se busca la oportunidad del servicio, es decir, que la información presentada, esté en tiempo y forma, para el mejor uso y aprovechamiento de la misma.

Recientemente se ha incursionado en el campo de la relatoría, en ciertos eventos llevados a cabo en la Cámara, donde también de manera institucional se presta dicho servicio.

Referencia Especializada.¹⁴⁷

Entre otras funciones tiene la de orientar a los usuarios sobre el contenido y mejor aprovechamiento de los recursos documentales; cuyas actividades son:

- a) Auxiliar al usuario a ubicar y localizar la información requerida.
- b) Dependiendo de la necesidad o tipo de información solicitada, se canaliza al usuario al área correspondiente. Pero, si la información requerida es sencilla, fácil y rápida de contestar, se le proporciona en ese momento.
- c) Apoyar a las diversas áreas de investigación, tanto de la Biblioteca como de los diversos Centros de Estudio de la Cámara.

Dentro de sus fuentes de información se encuentran: intranet e Internet, revistas, cuya fuente es proveedora de la información más actualizada y especializada, así como fuentes primarias, donde se origina la misma.

Se elabora también el seguimiento de ciertos temas legislativos de interés y se colocan en un espacio en la página en internet¹⁴⁸, de la Cámara de Diputados, un ejemplo de ellos es el proceso legislativo que se siguió en la instauración de todos y cada uno de los nombre e instituciones que se encuentran actualmente en el Muro de Honor del recinto legislativo, – *Letras de Oro* -.

¹⁴⁷ Área ya existente dentro de la Biblioteca Legislativa, y que con la reestructuración de diciembre del 2005, paso a formar parte del Servicios de Investigación y Análisis.

¹⁴⁸ Ver: http://www3.diputados.gob.mx/camara/002_informacion_parlamentaria/m_cedia_biblioteca/f_sia/e_referencia_especializada. Fecha de consulta: julio del 2006.

Bases de Datos y REDIPAL.

Actualmente el SIA también cuenta con dos herramientas informáticas, que le permiten estar más en contacto con los usuarios internos así como crear lazos de comunicación con otras fuentes de información de carácter externo al Congreso.

En el caso de la Base de Datos, se trata principalmente de un registro automatizado, que permite la búsqueda por palabra clave de temas, que se han sido abordado principalmente por las tres subdirecciones que conforman el SIA, por más de cuatro años a la fecha, as; se señalan algunas características generales del tipo de trabajo que se ha generado sobre dichas materias, se encuentra disponible en la página en Internet¹⁴⁹, de esta manera los usuarios del SIA, pueden saber desde un principio si existe ya un antecedente de lo que desean solicitar a este servicio de investigación.

Mientras que la REDIPAL es:

"La Red de "Investigadores Parlamentarios en Línea", busca integrar un sistema interdisciplinario de colaboración en el trabajo parlamentario para potenciar y eficientar la investigación que requieren los órganos legislativos, federales y locales. También se propone socializar el conocimiento y experiencia, y fomentar la colaboración profesional entre los investigadores parlamentarios, para tal efecto se establecen las siguientes opciones:

Hacer pregunta.- Esta opción permite hacer consultas, a todos los usuarios, sobre problemas prácticos y de aplicación parlamentaria.

Avisos.- Los integrantes de la Red, pueden publicar y consular las noticias de los congresos, diplomados, foros, mesas de discusión, y demás actividades que se vinculen al quehacer parlamentario.

Colaboraciones.- Esta opción tiene por finalidad difundir, las publicaciones hechas por los usuarios, de temas relativos a la actividad legislativa, fruto de su investigación"¹⁵⁰

Cabe puntualizar que cuando se creó este servicio de investigación, aún no se contaba con los Centros de Estudio, que actualmente tiene la Cámara, y en todo caso, sólo había indicios de la existencia de la Unidad de las Finanzas Públicas, convertida hoy en día, también en un Centro de Estudio.

Centros de Estudios de la Cámara de Diputados.

Como una respuesta institucional a una mayor demanda de información, de otro nivel, es decir, más procesada y elaborada, y que además de resolver asuntos

¹⁴⁹ Ver: http://www3.diputados.gob.mx/camara/002_informacion_parlamentaria/m_cedia_biblioteca/f_sia/f_bases_de_datoshttp://148.243.10.8/Basesia/consultar.asp. Fecha de consulta: julio del 2006.

¹⁵⁰ Ver: http://www3.diputados.gob.mx/camara/002_informacion_parlamentaria/m_cedia_biblioteca/f_sia/g_redipal/b_colaboraciones. Fecha de consulta: julio del 2006.

coyunturales, generará ciertas hipótesis e incluso llegará a la creación de nuevo conocimiento especializado, es que se ideó estos nuevos centros de investigación, que proporcionen a mayor plazo, otro tipo de información, requerida básicamente por la nueva conformación de las Legislaturas, especialmente a partir de la ya conocida LVII Legislatura.

Con la creación de los primeros Centros de Estudios, siendo éstos los de *Finanzas Púdicas, de Derecho e Investigaciones Parlamentarias y de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, se han generado varias expectativas de los alcances que puedan llegar a tener los mismos, ya que éstos no sólo deben de ver los asuntos que cotidianamente necesitan ser resueltos en la actividad parlamentaria, sino que deben realizar una investigación de tercer nivel, prever aquellos asuntos que a la Nación quedan aún pendientes de abordar formalmente.

Hoy en día, ya con 5 Centros de Estudio que actualmente funcionan en la Cámara de Diputados, cuentan con un Comité, como órgano de gobierno -compuestos por Diputados de todas las fracciones parlamentarias-, los de más experiencia tienen poco menos de dos Legislaturas de haberse formado y empezado a trabajar formalmente, incluso en lo que va de este año 2006, se siguen reestructurando¹⁵¹ y se ha formado uno nuevo, como ya se mencionó anteriormente.

Sobre estos Centros de Estudio habría que decir que poco a poco han ido cumpliendo metas específicas, siendo los de *Finanzas Públicas*, así como el de *Estudios Sociales y de Opinión Pública*, en los que más de ha visto un avance notorio del compromiso de su quehacer académico-legislativo.

En el caso del Centro de Estudios de Finanzas Públicas¹⁵², entre las principales actividades que lleva acabo se encuentran las siguientes:

“Analizar los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública que presenta trimestralmente el Poder Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados, y presentar reporte a la misma sobre los resultados de dicho estudio.

Analizar el Informe Anual sobre las Acciones y Resultados de la Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo en los aspectos relacionados con las finanzas públicas, así

¹⁵¹ Se han realizado convocatorias a mediados del año 2005 para incrementar el personal que en ellos labora

¹⁵² Página en Internet: http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/02_centro_de_estudios_de_finanzas_publicas Fecha de consulta: julio del 2006.

como el contenido de éste al inicio del periodo presidencial y dar cuenta a la Cámara de tales trabajos, a través de las comisiones con competencia en estos temas.

Analizar las iniciativas del Presupuesto, la Ley de Ingresos, leyes fiscales y los Criterios Generales de Política Económica que presente el Ejecutivo a la Cámara, así como el informe a las tarifas del comercio exterior y, en general, sobre los aspectos comprendidos en el segundo párrafo del artículo 131 constitucional, que presente el mismo Ejecutivo. El Centro recibirá las iniciativas mencionadas por conducto de las comisiones correspondientes de la Cámara.

Elaborar los análisis, proyecciones y cálculos que le sean requeridos por las comisiones, sobre el tema de finanzas públicas.

Solicitar a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación la información que estime necesaria, a través y con autorización expresa del pleno de la Comisión de la Cámara que se coordina con ella.

Realizar estudios sobre los temas directamente relacionados con las finanzas públicas, abarcando los que por su naturaleza tengan relación con éstos, a petición de las comisiones de la Cámara o por iniciativa propia".

La estructura orgánico-funcional incluye la Jefatura del Centro y 4 Direcciones de Área que tienen encomendadas funciones específicas: Estudios Macroeconómicos y Sectoriales; Estudios Hacendarios; Estudios del Presupuesto y Gasto Público y, Tecnologías y Sistemas de Información.

Recientemente, apenas el 30 de marzo del 2006, salió publicado en el Diario Oficial de la Federación, la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, en la que se obliga al Centro de Estudios de Finanzas Públicas, a dar apoyo a las comisiones que propongan iniciativas de ley o decretos que planteen un aumento o creación de gasto del proyecto de Presupuesto de Egresos, debiéndose agregar en todos estos casos, la correspondiente valoración de impacto presupuestario.¹⁵³

¹⁵³ Otros aspectos que también contempla dicho ordenamiento, en relación a este Centro de Estudios, son los siguientes:

1.- Dentro del procedimiento para la aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, se menciona que podrán establecerse mecanismos de coordinación, colaboración y entendimiento entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, con el objeto de hacer más eficiente el proceso de integración, aprobación y evaluación del Presupuesto de Egresos. En este proceso, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados apoyará técnicamente las funciones de la misma, en materia tanto de la elaboración y aprobación de la Ley de Ingresos como del Presupuesto de Egresos de la Federación. (art. 42).

2.-En relación a lo establecido por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública Gubernamental, en cuanto al manejo de los recursos públicos federales, se señala que los ejecutores de gasto deberán remitir al Congreso de la Unión la información que éste les solicite en relación con sus respectivos presupuestos, dicha solicitud se realizará entre otros órganos de las Cámaras, por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. (art. 106).

3.- El Centro de Estudios, también podrá solicitar la entrega de información mensual y trimestral que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, deba de hacer al Congreso de la Unión, en la que se incluirán los datos estadísticos y la información que tenga disponibles, que puedan contribuir a una mejor comprensión de la evolución de la recaudación, el endeudamiento, y del gasto público. (art.107).

En el caso del *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, como un ejemplo de los diversos tipos de estudios que ofrece, se encuentran los siguientes:¹⁵⁴

Documentos para apoyar la Liberación Legislativa

Análisis de Coyuntura

Estudios de Opinión Pública

Reporte Temático

Tema de Agenda Legislativa en el Debate Público

Empleo y Desempleo

Dossier

Además de contar con publicaciones periódicas como las denominadas monografías, pulso ciudadano, así como con bases de datos, entre otros.

En el ámbito de convenios entablados por La Cámara de Diputados, a través del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, se encuentran:

El Convenio General de Colaboración Académica, Científica y Cultural e Intercambio en Materia de Investigación e Información Parlamentaria con la *Fundación José Ortega y Gasset*, así como del *Centro de Estudios de México en la Unión Europea (CESMUE)*, buscando a través de sus actividades e intercambios, promover el fortalecimiento de sus respectivos programas de investigación”.¹⁵⁵

Otro es el Convenio General de Colaboración e intercambio en materia de investigación e información parlamentaria, con el Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, A.C. (CIDE), con el objeto de *”Establecer las bases de colaboración entre ambas instituciones para participar en programas, proyectos, actividades e investigaciones de interés recíproco, cuyos resultados sean congruentes y beneficien a las políticas de desarrollo institucional en materia*

¹⁵⁴ Página en Internet: http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/04_centro_de_estudios_sociales_y_de_opinion_publica. Fecha de consulta: julio del 2006.

¹⁵⁵ Ver: http://www.diputados.gob.mx/cesop/convenio_01.pdf Fecha de consulta: julio del 2006.

*legislativa y/o coadyuven al enriquecimiento de la cultura e investigaciones legislativas”.*¹⁵⁶

IV.2.1.1 DIAGRAMA DE NIVELES DE INFORMACIÓN QUE INSTITUCIONALMENTE PUEDE SER PROPORCIONADA, EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

Una idea en general de los distintos niveles de información y procesamiento de la misma, queda mejor definida y representada en la siguiente pirámide del sistema, y que en todo caso se enriquece con la retroalimentación de los diversos productos que generan unos niveles con otros.

En dicho diagrama pueden observarse los niveles de prestación de servicios de información con que cuenta actualmente la Cámara de Diputados.¹⁵⁷

Se destaca que la existencia necesaria de una retroalimentación en dicha pirámide, que permita que el servicio prestado en todas estas áreas, sirva por una parte como insumo o como producto terminado a ofrecer en los usuarios legislativos, y que a su vez, dicho producto en los mismos términos, pueda servir también como insumo o punto de partida para un de las áreas que siguen en el escalafón de dicha pirámide.

¹⁵⁶ Ver: http://www.diputados.gob.mx/cesop/convenio_02.pdf. Fecha de consulta: julio del 2006.

¹⁵⁷ Idea original de Diagrama es del Dr. Jorge González Chávez, Director del Servicio de Investigación y Análisis de la Biblioteca de la Cámara de Diputados.



1.- Al contestar las consultas analiza la información, la sistematiza y destaca lo que es de importancia para el usuario. Su investigación es coyuntural y de entrega en breve término. Básicamente se da información que requieren las Comisiones para sus dictámenes y a Diputados para sus iniciativas, puntos de acuerdo a través de consultas verbales o escritas.

2.- Los Centros de Estudios realizan investigación a mediano y largo plazo de tareas que estén contenidas en la agenda legislativa. El producto de dichas investigaciones servirá para que los otros servicios tengan información actualizada, para resolver los problemas que se les plantean para el desarrollo de los trabajos legislativos.

La Biblioteca brinda información general y apoya a la búsqueda de información, el Sistema de Investigación y Análisis realiza análisis sobre bases documentales y fundamentalmente responde a las consultas de los parlamentarios, y los Centros de investigación realizan investigación de tercer nivel, es decir generaran conocimiento a mediano y largo plazo, con base en la agenda legislativa.

IV.2.2 CÁMARA DE SENADORES.

La referencia más exacta de la que se tiene conocimiento como un área encargada de apoyar a nivel académico-doctrinario y de estudios de carácter parlamentario, es el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSEN).

Que se define como:

"El IILSEN es órgano especializado de apoyo a la tarea legislativa de los Senadores de la República, pone a disposición de los usuarios su página electrónica institucional. De esta manera a través de la utilización de las herramientas tecnológicas actuales, así como de la infraestructura informática del Senado, el IILSEN incorpora en este espacio información diversa sobre sus antecedentes y evolución institucional; su normatividad interna; los órganos de Gobierno y sustantivos que conforman su estructura orgánica y los servicios que proporciona a Senadores, Comisiones Legislativas e instituciones con las que ha celebrado instrumentos de colaboración.

Misión:

*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."*¹⁵⁸

Convenios vigentes del IILSEN.¹⁵⁹

Como parte de estas actividades el IILSEN ha suscrito convenios de colaboración legislativa con congresos locales, instituciones académicas, centros de investigación, asociaciones civiles, y finalmente con instituciones del Poder Ejecutivo Federal.

Estos instrumentos de colaboración tienen el objeto de lograr el intercambio de documentos, investigaciones y todo aquel material relacionado con la materia legislativa; asimismo, se busca dar un uso más racional a los recursos humanos y tecnológicos de ambas partes, tal como se tiene contemplado en el proyecto de la Red de Poderes Legislativos Mexicanos (REPOLEM).¹⁶⁰

En cuanto a los convenios sobre el intercambio de información, documentos, análisis e investigaciones, que sean de interés para el desarrollo de las actividades de este centro de estudios, se tienen ya firmados, con las siguientes Instituciones Académicas y Centros de Investigación:

¹⁵⁸ Fuente: <http://www.senado.gob.mx/iilsen/> Fecha de consulta: agosto del 2006.

¹⁵⁹ Fuente: <http://www.senado.gob.mx/iilsen/index1.html> . Fecha de consulta: agosto del 2006.

¹⁶⁰ Fuente en Internet: <http://www.senado.gob.mx/comunicacion/content/boletines/2003/b20febrero.php> Fecha de consulta: agosto del 2006.

El Colegio de la Frontera Norte
Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)
Universidad Iberoamericana
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
Universidad Autónoma Metropolitana
Universidad Contemporánea.
Universidad de las Américas, Puebla
Universidad Nacional Autónoma de México

Convenios con Asociaciones Civiles.

Colegio de Abogados
Foro Consultivo Científico y Tecnológico, A.C.
Colegio Nacional de Economistas
Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios
Barra Mexicana, Colegio de Abogados, A.C.

Convenios Institucionales.

Suprema Corte de Justicia de la Nación
Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext)

IV.2.3 INFORMÁTICA PARLAMENTARIA.

Como se sabe, la informática, así como los medios computacionales no tienen un fin específico *per se*, sino que éste, es aquel que les destine el propio hombre, y si la informática ha servido en la historia moderna para cuestiones bélicas y/o bursátiles especulativas, en ambos casos se considera que para el beneficio de unos cuantos; puede también darse en un sentido contrario, en el ámbito parlamentario, en el contexto de una cultura de transparencia de la información, y de una democracia plural, ya que esta ayuda tecnológica permitirá tener un acceso más directo y confiable de la historia y memoria legislativa.

Los avances tecnológicos han permitido que la información de carácter parlamentario, goce de nuevas características siendo éstas mucho más dinámicas, especializadas y exactas que las que antaño se tenían; con la ayuda de la

sistematización de datos de índole legislativo, se ha comprobado que las iniciativas, así como toda clase de documentos utilizados a lo largo de proceso legislativo, se ven enriquecidos de nuevos elementos que sin la ayuda de la informática muy difícilmente se encontrarían o en su caso sería mucho más tardado y complicada su conformación.

Es así que la llamada *Informática Parlamentaria*, (que es a su vez una de las ramas que el *Derecho Informático*, en su vertiente de informática jurídica) ha venido innovando y enriqueciendo esta nueva interdisciplina "*informático-legislativa*".

La vida democrática de un país, como ya lo vimos, depende de una serie de factores que se entrelazan entre sí, formando a su vez diversos mecanismos de acción y desarrollo interinstitucional e interdisciplinario, en este caso la informática va dirigida a estos ámbitos de acción.

En las futuras generaciones debe de pensarse en la posibilidad de ir interactuando una visión más democrática, junto con los beneficios que nos proporcionan a su vez los sistemas computacionales, así como los distintos niveles de información, así como el de seguir superando la metas alcanzadas, tal como se ha visto en el desarrollo del presente capítulo.

En la actualidad, si bien se han sentado ya las bases en las distintas áreas que integran el desarrollo parlamentario de ambas cámaras, se considera que aún son muchos los campos que quedan pendientes por explotar en beneficio de un mejor servicio y sistema de información legislativo.

CAPÍTULO V

Derecho Comparado

SUMARIO: V.1 Experiencias Internacionales. V.1.1 Europa. V.1.1.1 España. V.1.1.2 Francia. V.1.1.3 Italia. V.1.1.4 Inglaterra. V.1.2 Parlamento de la Unión Europea. V.1.3 América. V.1.3.1 Argentina. V.1.3.2. Brasil. V.1.3.3 Canadá. V.1.3.4 Chile. V.1.3.5 Estados Unidos. V.1.3.6 Perú. V.2. ICT Parliament. *Centro Global para las Tecnologías de la Información en los Parlamentos*. V.3 Situación a nivel Estatal en al ámbito de órganos de asesoría e investigación parlamentaria en los 31 Congresos locales y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

V.1 Experiencias Internacionales.

En este capítulo, se muestran y analizan los órganos de apoyo técnico existentes en otros parlamentos del mundo, con el principal propósito de enriquecer nuestro estudio con las experiencias que han tenido otros países.

Toda vez que la técnica del *Derecho Comparado*¹⁶¹, ha tomado tal relevancia en el campo jurídico y más específicamente en el ámbito parlamentario, -hoy en día, herramienta indispensable en la labor legislativa-, se abordan algunos aspectos y cuestiones previstas en los parlamentos de otros países, en total 9, tomando como principal fuente de información el Internet, ya que es a través de este medio, en los sitios oficiales de los Congresos, que es posible encontrar la información de manera más rápida, actualizada y confiable.

Se divide esta sección para su estudio en dos grandes apartados, a saber:

El externo: Que aborda diversos países de América y Europa, así como de algunos organismos internacionales.

El interno: A través del análisis de los 31 Congresos locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

¹⁶¹ Se entiende por Derecho Comparado: “una disciplina que confronta las semejanzas y las diferencias de los diversos sistemas jurídicos vigentes en el mundo con el propósito de comprender y mejorar el sistema jurídico de un Estado determinado. El derecho comparado obedece a que el ordenamiento jurídico difiere de un país a otro. Así, su estudio es necesario para apreciar tanto las diferencias y las similitudes como los defectos y los aciertos de ese orden, esto con el fin de perfeccionar las instituciones de un país y, por ende, su sistema jurídico. Siempre ha existido interés por la comparación: se comparan personas, objetos, animales, etc. y, en esto el derecho no ha sido la excepción. El derecho se comparaba desde la antigüedad, y no por simple curiosidad sino para beneficiarse de las experiencias de otros países”. Ver: Sirvent Gutiérrez, Consuelo. “*Sistemas Jurídicos Contemporáneos*”. Editorial Porrúa, México, 2001; pag.160.

Se toman como muestra cuatro países de Europa y cinco de América, escogidos éstos, por la trascendencia que han tenido en la creación y funcionamiento de sus cuerpos técnicos institucionalizados en el apoyo en la tarea parlamentaria, enfatizando en las dedicadas al estudio, análisis e investigación legislativa, estando entre los más representativos, por sólo citar un ejemplo, los *Letrados* del Congreso Español, así como el Servicio de Investigación perteneciente a la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica.

De igual forma se hace mención de la investigación parlamentaria que se lleva a cabo en el Parlamento de la Unión Europea.

V.1.1 Europa

Para empezar se señalan algunas consideraciones generales, así como datos relevantes del régimen de estado y de gobierno de los países estudiados.¹⁶²

ESPAÑA	FRANCIA	ITALIA	INGLATERRA
Monarquía Parlamentaria constitucional	Semipresidencial (Combinación de régimen presidencial parlamentario).	Democracia parlamentaria. Sistema parlamentario puro.	Monarquía Parlamentaria
Jefe de Estado: El Rey o Monarca. Los actos del Rey o Monarca están siempre refrendados en la forma establecida en la Constitución. Jefe de Gobierno: El Presidente. Es propuesto por el Rey, a través del Presidente del Congreso.	Jefe de Estado: El Presidente de la República. Electo directamente por la ciudadanía. Debe de contar con un alto grado de legitimidad. Posibilidad de reelección indefinida. Jefe de Gobierno: Primer Ministro Es designado por el Presidente de la República, con la	Jefe de Estado: Presidente de la República. Elegido por un Colegio Electoral, conformado por la totalidad de diputados y senadores. Realiza funciones protocolarias. Es posible la reelección. Jefe de Gobierno:	Jefe de Estado: Rey/Reina. Figura con gran valor ceremonial. Los actos de gobierno se realizan en su nombre. Jefe de Gobierno: Primer Ministro. Seleccionado por la Cámara de los Comunes y nombrado por la Corona.

¹⁶² Los datos que se mencionan fueron extraídos principalmente de las siguientes fuentes: Del documento electrónico *"El Sistema Parlamentario en cinco Países de Europa / Estudio comparativo: Reino Unido, Italia, Alemania, España y Francia."* /Jorge González Chávez. DPI-12-Junio, 2000. Ver: <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polint/cual2/index.htm>, así como por el contenido de las Constituciones Políticas vigentes de estos países y de la enciclopedia *"Word Enciclopedia of Parliament and Legislatures"*. Vols. I y II. Congressional Quarterly Inc. Washington, D.C. 1998.

Es nombrado como tal en caso de obtener la confianza del Congreso de los Diputados. Existe la figura de Vicepresidentes.	aprobación de la Asamblea Nacional.	Primer Ministro. Es nombrado por el Presidente de la República, de acuerdo con los partidos que logren establecer una coalición gubernamental con el Parlamento.	Es el líder del partido vencedor de las elecciones generales y con mayoría en la Cámara de los Comunes.
<p>Sistema Bicamaral.</p> <p>El Parlamento también llamado Cortes Generales, es bicameral. Se compone por el Congreso de los Diputados y el Senado. El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados. En cada provincia se eligen cuatro Senadores por sufragio directo. Ambas Cámaras son elegidas por cuatro años.</p>	<p>Sistema Bicameral.</p> <p>El Parlamento comprende la Asamblea Nacional y el Senado. Los diputados de la Asamblea Nacional son elegidos por sufragio directo, son 577, son electos por 5 años. El Senado es elegido por sufragio indirecto, son 321, es elegido por 9 años. Asume la representación de las entidades territoriales de la República.</p>	<p>Sistema Bicameral.</p> <p>(bicameralismo puro) La Cámara de los Diputados es elegida por sufragio universal y directo. El número de los diputados es de 630. El Senado de la República es elegido sobre una base regional y también de manera directa. El número de los senadores electos es de 315. Ambas Cámaras son renovadas cada cinco años.</p>	<p>Sistema Bicameral.</p> <p>House of Commons = cuenta con 659 miembros. House of Lords. Tiene alrededor de 1,200 miembros, compuesta por 800 hereditarios, 370 vitalicios, 26 espirituales y los nuevos miembros. Sus facultades y atribuciones son reducidas</p>

Antes de abordar cada uno de estos sistemas de información legislativa, es oportuno señalar que existe bastante y variada información en cada uno de los Congresos de los países analizados, además de que cada uno retoma en su contexto y de acuerdo a sus propias necesidades, los lineamientos y teorías sobre los sistemas de información internos, así como los niveles de su procesamiento para auxiliar sus tareas legislativas cotidianas.

En su mayor parte se expone la información encontrada en las Cámaras de Diputados de los países estudiados, toda vez que es en este órgano legislativo donde en su mayoría se concentra el mayor cúmulo de actividades y/o facultades constitucionales, lo cual se ve reflejado directamente con la cantidad de información encontrada, además de que se aprecia con más claridad la pluralidad en la asignación y creación de los sistemas de información legislativos.

Por lo anterior, es que se realizó un trabajo de síntesis sobre todos los aspectos generales y más relevantes de estos sistemas, considerándose pertinente enfocarse básicamente en los siguientes cuatro grandes rubros:

Áreas Especializadas en el Apoyo Técnico-Legislativo

Centro y/o Institutos de Estudios o Investigaciones Legislativas

Servicios que ofrece la Biblioteca Legislativa

Principales Bases de Datos Parlamentarios

De acuerdo a éstos es que en cada país se encontró la siguiente información.¹⁶³

V.1.1.1 España

Áreas Especializadas en el Apoyo Técnico- Legislativo.

Dentro del ámbito de la Administración Parlamentaria, en el Congreso Español se encuentra la *Secretaría General*, que engloba los distintos servicios administrativos y técnicos, específicamente de la Cámara de Diputados.

Dentro de las áreas orgánicas que están más relacionadas con el apoyo técnico parlamentario, se encuentran las siguientes: *Secretaría General Adjunta para Asuntos Parlamentarios* que abarca: la *Dirección de Asistencia Técnica-Parlamentaria*, el *Departamento de Asistencia Jurídica*, el *Departamento de Registro y Distribución de Documentos*, el *Servicio de Tratamiento Administrativo de la Base de Datos*; la *Dirección de Comisiones*, que abarca: la *Unidad de Asesoramiento Parlamentario*, el *Departamento de Asistencia Administrativa a las Comisiones*, entre otros.

El *Área de Comisiones* abarca el *Área de Tratamiento Administrativo de la Base de Datos*, la *Dirección de Estudios y Documentación*, el *Departamento de*

¹⁶³ La información en su mayoría pertenece a la Cámara de Diputados o su equivalente en los países estudiados, esto principalmente por sus funciones específicas dentro del ámbito legislativo, y que en la mayoría de los países requieren de más información especializada, además de que en algunos casos, como es el de la Biblioteca y en de órganos de investigación, abastecen de información a ambas Cámaras legislativas, de igual forma la información encontrada fue marcando la pauta de sistematización de la misma, como en todo estudio se realiza.

Estudios, la Unidad de Estudios Jurídicos y Parlamentarios, el Área de Estudios Económicos, Departamento de Derecho Comparado, entre otras.

Los Cuerpos de funcionarios de las *Cortes Generales* que apoyan también la labor legislativa, entre otros, son: *el Cuerpo de Letrados, el Cuerpo de Archiveros-Bibliotecarios y el Cuerpo de Asesores Facultativos.*¹⁶⁴

Centro y/o Institutos de *Estudios o Investigaciones Legislativas*

El Congreso Español cuenta con un *Cuerpo de Letrados*,¹⁶⁵ a quienes les corresponde desempeñar las funciones de asesoramiento jurídico y técnico a la Mesa de cada Cámara, a las Comisiones y a las Ponencias, así como la redacción, de las resoluciones, informes y dictámenes, y el levantamiento de las actas correspondientes; la representación y defensa de las Cortes Generales ante los órganos jurisdiccionales y ante el *Tribunal Constitucional*; las funciones de estudio y propuesta a nivel superior, y la función de dirección de la administración parlamentaria, asumiendo la titularidad de los órganos correspondientes, como puede verse todas éstas actividades son muy relevantes para las Cortes.

Existe también un *Servicio de Información del Congreso* que es el encargado de facilitar a instituciones, organismos y público en general, excepto medios de comunicación, toda la información sobre:

- Actividad legislativa: información y remisión, en su caso, del estado de la tramitación parlamentaria de proyectos de ley, proposiciones de ley, etc., con las referencias de Boletines y Diarios de Sesiones.
- Evacuación de consultas con el apoyo de la base de datos ARGO.
- Distribución de salas tanto para reuniones parlamentarias como extraparlamentarias y colaboración en su organización.

¹⁶⁴ Corresponde al cuerpo de asesores facultativos la realización de las tareas de asesoramiento propias de su especialidad, así como la jefatura de los servicios correspondientes, según se determine en las plantillas orgánicas. (Art. 7 del Estatuto del Personal de las Cortes Generales).

¹⁶⁵ Es por demás conocido la exigencia y rigidez para acceder al Cuerpo de Letrados, como puede advertirse en las convocatorias a dichos puestos. Ver: Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados y de la Presidencia del Senado de 29 de Abril de dos mil tres, por el que se aprueba el texto de la Convocatoria de oposición para la Previsión de seis plazas del Cuerpo de Letrados de las Cortes Generales. Dirección en Internet: http://www.congreso.es/public_oficiales/L7/CORT/BOCG/B/CG_B057.PDF

- Realización y distribución del calendario de actividades de la Cámara, tanto semanal como diaria.

Servicios que ofrece la *Biblioteca Legislativa*

Corresponde al cuerpo de Archiveros-Bibliotecarios desempeñar las funciones de organización y gestión de los fondos documentales y bibliográficos existentes en cada Cámara y su difusión a través de los órganos competentes, así como la asistencia en las materias que le son propias y la jefatura de los servicios correspondientes.

También es función de este Cuerpo el cuidado y conservación del patrimonio histórico-bibliográfico de las Cortes Generales.

Tipos de Fondos existentes:

Fondos Generales. El fondo general está constituido por más de 130,000 monografías y tiene un extraordinario valor para el estudio de la historia política de la España contemporánea. Se divide en Fondo Histórico y Fondo Moderno.

Fondo Histórico. El fondo histórico es tan variado como variada ha sido la trayectoria de la Biblioteca, y en él puede destacarse la existencia de dos códices del siglo XV, ocho incunables, medio centenar de manuscritos de los siglos XVI y XVII, cerca de trescientos libros raros de los mismos siglos y una importante colección de folletos del siglo XIX.

Fondo Moderno. El fondo moderno incluye lo ingresado desde 1943, y en él pueden encontrarse obras especializadas en Derecho, Política, Historia, Ciencias Sociales, etc. Es una biblioteca muy completa en temas constitucionales, parlamentarios y políticos y cuenta, además, con una importante sección de referencia capaz de satisfacer el gran número de demandas de información rápida que se plantean.

Existe también la *Revista de las Cortes Generales*, con sus estudios, su información y su documentación, pretende colaborar al esclarecimiento de los problemas de la institución parlamentaria. Se trata de una Revista dedicada al estudio del Parlamento, de su teoría y de su práctica, desde las perspectivas jurídica, política, histórica y sociológica, siendo igualmente sensible a todos los temas conectados con las funciones de las Cortes Generales.

Principales Bases de Datos Parlamentarios

El Congreso Español cuenta con el *Sistema de Información de Actividades Parlamentarias (ARGO)*¹⁶⁶, que entre otros, concentra las siguientes bases de datos:

- Consulta de iniciativas e intervenciones. La Consulta puede ser por diversos criterios (título, autor, tipo de iniciativa, fechas diversas, materias, etc.).
- Acceso al texto íntegro del Diario de Sesiones. Referente especialmente al debate de una iniciativa o a la intervención de un orador.
- Acceso a los ejemplares del Boletín Oficial de las Cortes Generales (BOCG). En total un fondo de más de 717.000 documentos, compuesto por 545.000 iniciativas y expedientes y 172.000 intervenciones.
- Composición de la Cámara. Composición de los diferentes órganos de la Cámara (Mesa, Pleno, Comisiones,...), Comisiones Mixtas y Grupos Parlamentarios; cargos ejercidos por los diputados; composición de las Ponencias y Subcomisiones.
- Convocatorias de Comisiones. Consulta y visualización de las convocatorias para el día de la fecha, una fecha concreta o un intervalo de fechas.
- Información Bibliográfica. Libros de la biblioteca (*LEO*). Artículos de revistas (*TAURUS*). La consulta es por diversos criterios (autor, título, editorial, materias, etc) de los libros de la biblioteca y visualización de las fichas bibliográficas en distintos formatos. Número de documentos: 98.000. Período

¹⁶⁶ Información completa sobre estas Bases de Datos del Congreso español, se encuentra en la página oficial. Ver: http://www.congreso.es/publicaciones/b_datos/informac.htm

abarcado (*LEO*): 1986-2004, además de unas 24.000 referencias del fondo histórico. Número de documentos (*TAURUS*): 149.500.

V.1.1.2 Francia.

Áreas Especializadas en el Apoyo Técnico- Legislativo

La composición orgánica de los servicios que apoyan a la Asamblea de Francia¹⁶⁷, se divide en *Servicios Administrativos y Parlamentarios*, contando este último a su vez con una *Secretaría General de la Asamblea y de la Presidencia*, que para sus actividades orgánicamente se distribuye, entre otros, por:

La *Dirección General de Servicios* que su vez tiene los siguientes servicios:

De la Sesión, De las Comisiones, De la Comunicación y De la Información Multimedia, De los Estudios y De la Documentación, De la Biblioteca, De la Búsqueda y De la Evaluación, y A la Asamblea.

También se cuenta con un *Director General de Servicios* que atiende los asuntos europeos y relaciones internacionales.

Centro y/o Institutos de Estudios o Investigaciones Legislativas

Servicio de los Estudios y de Documentación.

Responde a las solicitudes de estudios formulados por los diputados en el ejercicio de su mandato. Este servicio está compuesto por las siguientes Divisiones: *Asuntos Económicos y Financieros, Asuntos Jurídicos y Administrativos, De Protección Social, y Del Trabajo, Salud, Educación y Cultura.*

Estos servicios son de uso exclusivo de los diputados, el servicio dispone de una red interna a la que pueden acceder los diputados en la Asamblea Nacional.

¹⁶⁷ Información extraída de la página oficial de la Asamblea de Francia. Ver: <http://www.assemblee-nationale.fr/>, así como del documento informativo en formato PDF “*À la Découvert des Services*” de julio del 2002, encontrado en la misma dirección electrónica.

Existe una amplia gama de servicios que los legisladores pueden solicitar a este cuerpo de investigación.

La ayuda aportada por el servicio es de naturaleza técnica, advirtiéndose que cada diputado es responsable del empleo de las notas o estudios realizados a su solicitud. El servicio no puede utilizarse para emitir una valoración no técnica, sobre alguna propuesta de reforma o sobre una argumentación de naturaleza política o filosófica.

También está la *División de Estudios Internacionales*, que constituye el núcleo inicial del servicio de relaciones internacionales, cumple una doble misión relativa a las relaciones parlamentarios internacionales y los estudios internacionales.

Servicios que ofrece la *Biblioteca Legislativa*

La *Biblioteca de la Asamblea Nacional* colocó bajo los auspicios el único servicio de información acerca de la representación nacional. Además y en paralelo a las colecciones en "papel", las de CD-ROM vienen a progresivamente constituir nuevas herramientas de investigación. Actualmente todas las actividades de biblioteconomía se coloca bajo tratamiento informático.

El fondo de cerca de las 700,000 obras que aumenta al año aproximadamente 5,000 unidades; una colección de 3,000 publicaciones periódicas, un servicio de 220 diarios franceses y extranjeros; todas las colecciones de los debates y documentos de origen parlamentario (sobre papel desde 1789 y también sobre microfichas desde 1881); el conjunto de las recopilaciones legislativas, reglamentarios y de jurisprudencia, así como las publicaciones oficiales, forman parte de su gran acervo.¹⁶⁸

El *Diccionario del Parlamento*. Dos diccionarios se publicaron y cubren el períodos 1789-1889 y 1889-1940. Expedientes biográficos existen para los diputados.

¹⁶⁸ Idem.

Principales Bases de Datos Parlamentarios

*El Servicio de los Sistemas de Información.*¹⁶⁹

Este servicio participa en el programa de desarrollo de los medios informáticos y tecnológicos necesarios para el tratamiento automatizado y la difusión de la información y la documentación, así como a la desmaterialización de procedimientos administrativos y legislativos.

Este servicio cuenta con un personal de aproximadamente cuarenta y cinco personas, (técnicos informáticos, informáticos e ingenieros). Tres divisiones técnicas de actividades pueden identificarse en el seno del servicio, al cual se asocian algunos medios materiales e informáticos diversificados:

La primera corresponde a la instauración de un parque homogéneo de puestos personalizados proveídos de una consecuencia de automatización con acceso al servicio de mensajería y a Internet.

Una segunda división agrupa las funciones vinculadas a la concepción, en relación con los servicios interesados, a la realización y a mantenimiento de las aplicaciones de gestión, aplicaciones legislativas y de las bases documentales internas.

La producción informática constituye la tercera división. Las funciones técnicas ejercidas (explotación de sistemas) son esenciales para el buen funcionamiento de los sistemas de información establecida. La seguridad informática en sus distintos componentes (disponibilidad, integridad, confidencialidad de datos y transacciones).

¹⁶⁹ Idem.

V.1.1.3 Italia

Áreas Especializadas en el *Apoyo Técnico-Legislativo*

La *Administración de la Cámara de Diputados italiana* cuenta con alrededor de 1900 funcionarios, y está estructurada en 18 Direcciones y 7 Departamentos de la *Secretaría General*.¹⁷⁰

Entre otras áreas que apoyan directamente esta labor legislativa, se encuentran:

La *Dirección de Informática* se encarga de fomentar la informatización de la Cámara, y gestiona los sistemas de procesamiento, de comunicación y transmisión de las informaciones para la realización de las actividades parlamentarias y administrativas.

El *Archivo Histórico* de la Cámara conserva todos los actos y documentos producidos en el Parlamento, publica inventarios y otros instrumentos de consulta.

Centro y/o Institutos de Estudios o Investigaciones Legislativas

La *Dirección de Estudios*¹⁷¹ se encarga de la asistencia técnica y documental a los órganos parlamentarios, así como a los grupos parlamentarios y los diputados que lo soliciten. Asimismo, administra el observatorio sobre legislación, y las relaciones con los institutos culturales y de investigación.

El *Servicio de Estudios*, abarca las siguientes líneas de acción:

- a) La atención técnico-documental a los órganos del parlamento con la búsqueda, el análisis y la elaboración de la documentación en aspectos nacionales, comunitarios y extranjeros.

¹⁷⁰ Información extraída de la página oficial de la Cámara de Diputados de Italia. Ver: <http://www.camera.it/>
Fecha de consulta: agosto del 2006.

¹⁷¹ Idem.

- b) Verificar las técnicas de la formación y la aplicación de la ley, en coordinación con otros servicios y oficinas interesadas de la Secretaría General.
- c) El seguimiento en la legislación.
- d) La conexión con los Institutos Culturales y Científicos.
- e) El desarrollo de estudios y de búsquedas así como la atención técnico-documental, a las distintas demandas, de los grupo parlamentario o de un solo diputado.

También se cuenta con el Centro de Información Parlamentaria, que da apoyo de asesoría.

Servicios que ofrece la Biblioteca Legislativa

La *Dirección de Biblioteca* se encarga de adquirir, conservar y valorizar el patrimonio en libros de la Cámara, redacta publicaciones de carácter bibliográfico y legislativo, participa en la formación y actualización de archivos informáticos, realiza los servicios de información e investigación para los usuarios parlamentarios y la actividad de información dirigida al público externo, se especializa en las disciplinas legales, históricas, de la ciencia política, de la historia de las instituciones y conserva las colecciones legislativas.

Los servicios que ofrece la *Biblioteca* se divide en salas, siendo la principales, las siguientes:

- o *Sala del refectorio*. Colecciones de los parlamentarios italianos de las Legislaturas a partir de 1848.
- o *Sala del Capriate*. Trabajos de la ciencia del Derecho y Política italiana.
- o *Sala Galileo*. Historia italiana moderna y contemporánea y trabajos generales de la Historia
- o *Sala de la Legislación Extranjera*. Colecciones legislativas de los parlamentos de otros países; internacional y comunitaria.
- o *Hemeroteca*. Diarios italianos y extranjeros, así como cabezas numerosas en microfilm.

- El patrimonio total de la biblioteca es de aproximadamente 1.000,000 de volúmenes.

La biblioteca posee las colecciones completas de adquisiciones de materiales de varias fuentes y de diversos institutos. Así como de "literatura gris", colección catalogada y del banco de datos *ATO*.

Principales *Bases de Datos Parlamentarios*.

Base de Datos Profesional.¹⁷²

Esta base de datos es alimentada por los bancos de datos tradicionales documentales, está provisto que gradualmente sea un servicio en Internet, con interfaces de búsqueda.

Cuenta entre otros, con las siguientes bases de datos específicas:

- *Actividades de los Diputados*. Contienen datos referenciales de la actividad de cada diputado y miembro del gobierno.
- *Actividad no legislativa*. Contiene datos sobre las actividades no realizadas dentro del recinto legislativo, orden de los trabajos, comunicaciones de gobierno, audiencias cognoscitivas, examen de relaciones gubernamentales, opiniones al gobierno, conmemoraciones, etc.
- *Datos electorales (a partir de 1976)*. Contiene los trabajos realizados del comité de las elecciones, el resultado y análisis de la votación por la elección del compartimiento de diputados.
- *Cuestiones de la autorización de proceder*. De las autorizaciones relativas a los crímenes ministeriales y asuntos relacionados.
- *Acciones de la Asamblea Constitutiva*. Contiene documentos relativos a la discusión en la sala de clase del plan de la Constitución.

¹⁷² En la Pagina oficial de Internet de la Cámara de Diputados en Italia, se muestra de manera detallada los alcances de éstas. Ver: <http://es.camera.it/chiosco.asp?position=Documenti%20e%20Statistiche\Banche%20dati&content=http://banchedati.camera.it/testi/home.htm>. Fecha de consulta: agosto del 2006.

Bancos de datos al carácter bibliográfico:

- o *Periódicos-Revistas Legales*. Contiene los datos de información hemerográfica italiana y extranjera de carácter social, legal, económico, historiador y del actual tiempo político.
- o *Literatura Gris*. Las tarjetas bibliográficas relativas a varios temas externos (de los ministerios, agencias públicas, Institutos, etc.).
- o *Leyes Estatales y Regionales*. Texto integral de los leyes, en sentido formal, de todas las regiones, y de la independiente de dos provincias de Trento y de Bolzano.
- o *Periódicos-Revisiones Legales*. El banco de datos llamado *DOCT* contiene datos de carácter bibliográfico y actualizado de las tarjetas a la lectura atenta de las revistas legales (1970-1995) y del diario (1975-1993).
- o *Tratados Internacionales*. Contiene los datos de tratados internacionales en los que Italia es parte.

V.1.1.4 Inglaterra.

Áreas especializadas en el Apoyo Técnico- Legislativo

De los seis grandes departamentos, en que está dividida la *Administración Parlamentaria de la Cámara de los Comunes*, sobresalen¹⁷³ el del *Secretario General (Clerk)*, el de la *Biblioteca*, y el del *Reporte Institucional*, entre otros.

En cuanto a la administración de información especializada en la cámara, puede decirse que más que tener una infraestructura burocrática desarrollada, se proporciona en su mayoría de manera individualizada a cada legislador, el apoyo directo a través de asesores y personal, y es en la *Biblioteca* donde se concentran casi todos los servicios institucionalizados de información.

¹⁷³ “*The House of Commons Administrations*.” House of Commons Information Office. Factsheet G15 General Series. enero, 2005. Documento electrónico. Ver: <http://www.parliament.uk/documents/upload/g15.pdf>

Centro y/o Institutos de Estudios o Investigaciones Legislativas

Las siete secciones de investigación tienen que atender todos los requerimientos de los parlamentarios, ya sea de manera verbal o escrita, también realizan documentos para la utilización de los parlamentarios, relacionados con las iniciativas o con cualquier otro tema de interés parlamentario. Las secciones de investigación normalmente están constituidas por cinco investigadores especialistas en el tema, y trabajan junto a los servicios que proporciona la *Biblioteca*.¹⁷⁴

Los principales temas de estas secciones son:

- 1.- *Negocios y Transportes*
- 2.- *Asuntos Internos*
- 3.- *Ciencia y Medio ambiente*
- 4.- *Política Social*
- 5.- *Estadísticas Sociales y Generales*
- 6.- *Política Económica y Estadísticas*
- 7.- **Asuntos Internacionales y de Defensa**
- 8.- **Centro de estudios Constitucionales y Parlamentarios**

También existe una oficina de “*factsheets*”,- fichas técnicas de diagnóstico- que proporciona expedientes informativos de varios temas relativos a la Cámara de los Comunes, estos documentos informativos se dividen en áreas: la de carácter procedimental, la legislativa, de sus miembros y de las elecciones y la general.¹⁷⁵

Servicios que ofrece la Biblioteca Legislativa

La *Biblioteca* en su visión legislativa y especializada, conciente de las demandas de información especializada, provee de información a través de investigaciones imparciales y confidenciales a cada miembro del parlamento, así como al personal que lo asiste. Contesta un considerable número de requerimientos

¹⁷⁴ El cuerpo de investigación produce más de 11,000 consultas escritas al año y 20,000 son atendidas verbalmente. Ver: “*The House of Commons Library*”. Febrero del 2005. Dirección electrónica del documento: <http://www.parliament.uk/documents/upload/g18.pdf>. Fecha de consulta agosto del 2006.

¹⁷⁵ Información encontrada en la página oficial del Parlamento. Ver: <http://www.parliament.uk/factsheets>

específicos que se generan de acuerdo al elevado grado de obligaciones en las tareas parlamentarias.¹⁷⁶

La Biblioteca tiene por regla general contestar las diversas consultas, en un tiempo límite promedio de dos semanas, adicionalmente debe de preparar documentos de investigación y notas informativas accesibles a los parlamentarios y a sus asesores.

Desde 1945, año en la que fue reconstruida la *Biblioteca*, ha ido incorporando nuevos servicios, es así que hoy en día cuenta, entre otros, con los siguientes:

- Referencia bibliográfica, hemerográfica y de publicaciones periódicas
- Servicio de investigación
- Servicio estadístico
- Servicio de préstamo e intercambio
- Sección de servicio social y educativo
- Oficina de información pública
- Oficina de educación
- Sistema informático *POLIS* y el área de servicios técnicos y de computación
- Servicio de video
- Áreas diversas

Principales *Bases de Datos Parlamentarios*

Dentro del ámbito de la Biblioteca también existe el Sistema *POLIS*.¹⁷⁷ (Servicio en Línea Parlamentario de Indexación de Direcciones), es un sistema de recuperación que proporciona nombre y referencias puestas en un índice temático que abarca una amplia gama del material parlamentario. Proporciona un índice a los procedimientos y a las publicaciones de ambas cámaras y fue diseñado para permitir

¹⁷⁶ Se tiene el dato de que más de 60,000 asuntos tanto escritos como orales e información referencial fue proporcionada en la Biblioteca Legislativa, en el periodo 2003-2004. Ver: “*The House of Commons Library*”. Febrero del 2005. Documento en versión electrónica Ver: <http://www.parliament.uk/documents/upload/g18.pdf>

¹⁷⁷ Su nombre en inglés *Parliamentary Online Indexing Service* Ver: <http://www.polis.parliament.uk/>

al personal de la biblioteca contestar a preguntas recibidas de los miembros del Parlamento, y el público en general sobre materias parlamentarias.

Se pueden encontrar los procedimientos parlamentarios, discusiones, preguntas, papeles y legislación de la sesión 97/98 hasta la fecha.

V.1. 2 Parlamento de la Unión Europea.

Este importante órgano internacional, resultado de un proceso histórico político puesto en marcha desde hace varios años a la fecha, relativo a un proyecto en común sobre la conformación de una nueva nación que abarca a varios países, europeos, cuentan con un organismo formal en el ámbito parlamentario.

El *Parlamento Europeo*¹⁷⁸ es una institución supranacional, cuyos miembros son elegidos democráticamente por sufragio universal directo, representa a los pueblos de los Estados miembros. Es elegido cada cinco años y establece un gran número de leyes (directivas, reglamentos etc.) que influyen en la vida cotidiana de cada ciudadano.

Dentro del personal de trabajo, se cuenta con un *Centro de Investigación y Documentación Parlamentaria*¹⁷⁹ (ECPRD). Es un cuerpo de cooperación, que opera bajo los lineamientos y necesidades del Parlamento Europeo, de la Asamblea y del Consejo Europeo, es en primera instancia una red de trabajo de investigación y documentación, también de manara conjunta tiene aparejada la responsabilidad de clasificar y diseminar la información, apoyando a la labor legislativa, y la a apertura más abierta de las dimensiones internacionales de las actividades necesarias para el estrechamiento de las relaciones de los parlamentos de Europa.

Se considera que debe de contarse con una base lo suficientemente fuerte de información imparcial y de análisis de apoyo al papel de los parlamentarios.

¹⁷⁸ Dirección oficial en Internet. Ver: <http://www.europarl.eu.int/parliament.do?language=ES> Fecha de consulta: agosto del 2006.

¹⁷⁹ Dirección en Internet: <http://www.ecprd.org/index.asp>. Fecha de consulta: agosto del 2006.

En el estatuto del *ECPRD*, está establecido como objetivo principal el promover intercambios de información, de ideas, de experiencias en asuntos de interés común que estén dentro de su competencia, de mantener una cooperación cercana entre los miembros del servicio en todos los campos de información parlamentaria, de investigación y documentación, de colección, intercambio de publicaciones sobre los estudios de los servicios parlamentarios. Los miembros activos del parlamento europeo, de la asamblea del *Consejo Europeo*, pueden organizar seminarios, entre otro tipo de actividades.

V.1.3 América.

En el caso de los países de este continente, se señalan también datos generales y principales características de los regímenes de Estado y de Gobierno, en cada uno de ellos.¹⁸⁰

ARGENTINA	BRASIL	CANADÁ
República Representativa, y Federal Régimen Presidencial	República Presidencial Federal y Democrática. Régimen Presidencial.	Monarquía constitucional, Estado federal y una democracia parlamentaria.
El presidente es el jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país. Existe la figura de la Vicepresidencia y la segunda vuelta. Se puede reelegir el Presidente por un único periodo consecutivo. El Jefe de Gabinete de ministros es nombrado por el presidente con acuerdo del Congreso.	El Presidente de la República ejerce dos funciones: Jefe de Estado y Jefe del Gobierno Federal. Cuenta con la figura de la Vicepresidencia y la segunda vuelta en la elección presidencial y reelección para un único periodo siguiente.	La Reina Isabel II de Inglaterra es la reina de Canadá y, por lo tanto, la Jefe de Estado del país. Delega sus poderes en su representante, el Gobernador General de Canadá. El poder ejecutivo es ejercido por el Primer Ministro y su gabinete de gobierno.
Sistema Bicamaral. El Congreso se compone por la Cámara de Diputados, que cuenta con 257 miembros electos por el pueblo, así	Sistema Bicamaral El Congreso Nacional está compuesto por la Cámara de Diputados que cuenta con 513 integrantes, electos	Sistema Bicamaral. La Cámara Alta o Senado, formada por 105 senadores designados, y la Cámara de los Comunes, constituida por

¹⁸⁰ En los casos de Argentina, Brasil, y Estados Unidos se tomo como referencia principal el siguiente documento electrónico: “*El Sistema Presidencial en cinco países de América*” / Estudio comparativo: Estados Unidos, México, Costa Rica, Argentina y Brasil. / Jorge González Chávez. DPI-Septiembre, 2000. Ver: <http://www.diputados.gob.mx/sia/polint/pdf/dpi1302.pdf>, y en los caso de Perú y Chile se basó en sus Constituciones vigentes, y en Canadá además en información encontrada en la página de la embajada de Canadá en México, dirección en Internet: http://www.dfait-maeci.gc.ca/mexico-city/library/canada_info-es.asp. Fecha de consulta: agosto del 2006.

<p>como por un sistema de representación proporcional, se renueva por mitades cada dos años.</p> <p>El Senado de la Nación, está integrado por 72 miembros, su mandato es de 6 años y pueden ser reelectos indefinidamente.</p>	<p>mediante sufragio universal, cada Legislatura dura cuatro años.</p> <p>El Senado está integrado por 81 Senadores, electos mediante voto universal, cada Legislatura dura ocho años, se renueva alternativamente cada cuatro años.</p>	<p>308 diputados (un representante por cada distrito electoral) elegidos mediante sufragio universal.</p> <p>La Cámara de los Comunes, es el principal órgano legislativo, se suele elegir cada cuatro años, siendo cinco años el máximo periodo legislativo permitido. El partido que obtiene el mayor número de representantes en la Cámara de los Comunes es el encargado de formar gobierno.</p>
CHILE	ESTADOS UNIDOS	PERÚ
<p>Es una república democrática Es unitario. Régimen Presidencial.</p>	<p>República Presidencial Federal. Régimen Presidencial</p>	<p>República democrática, social. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado.</p>
<p>El Gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República, quien es el Jefe del Estado. El Presidente de la República es elegido en votación directa. Existe la posibilidad de una segunda vuelta.</p>	<p>Se cuenta con la figura del Vicepresidente, y de la reelección. Selección indirecta, mediante la selección por parte de los ciudadanos limitada a un único periodo de reelección.</p>	<p>El Presidente de la República es el Jefe del Estado. Se elige por sufragio directo. Se cuenta con la figura de la Vicepresidencia. Se tiene la posibilidad de una segunda vuelta. El mandato presidencial es de cinco años, no hay reelección inmediata.</p>
<p>Sistema Bicamaral. El Congreso Nacional se compone de dos ramas: la Cámara de Diputados que está integrada por 120 miembros elegidos en votación directa por los distritos electorales, se renovará en su totalidad cada cuatro años. El Senado se compone de miembros elegidos en votación directa por</p>	<p>Sistema Bicamaral, El Congreso se integra por la Casa de los Representantes, que se compone por 435 miembros, electos mediante sufragio universal y su mandato es de dos años y pueden reelegirse de forma ilimitada. El Senado está integrado por 100 miembros, se renueva por tercio cada dos años, pueden ser reelectos en forma ilimitada.</p>	<p>El Poder Legislativo reside en el Congreso, el cual consta de una Cámara Única. El número de congresistas es de 120. El Congreso se elige por un periodo de cinco años. Los candidatos a vicepresidentes pueden ser simultáneamente candidatos a una representación a Congreso.</p>

¹⁸¹ De acuerdo al artículo 45 de la Constitución de este país, el Senado puede esta integrado también por: Los ex Presidentes de la República que hayan desempeñado el cargo durante seis años en forma continua, dos ex Ministros de la Corte Suprema, Un ex Contralor General de la República, un ex Comandante en Jefe del Ejército, uno de la Armada, otro de la Fuerza Aérea, y un ex General Director de Carabineros, un ex Rector de universidad estatal o reconocida por el Estado, y un ex Ministro de Estado, que haya ejercido el cargo por más de dos años continuos, en períodos presidenciales anteriores a aquel en el cual se realiza el nombramiento, designado también por el Presidente de la República.

<p>circunscripciones senatoriales.¹⁸¹ Los senadores duran ocho años en su cargo y se renuevan alternadamente cada cuatro años.</p>		
---	--	--

V.1.3 Argentina.

Áreas Especializadas en el *Apoyo Técnico-Legislativo*.

La *Cámara de Diputados de Argentina* cuenta con varias áreas dentro de la estructura institucional que apoyan y prestan servicios directamente en la labor legislativa, es así que la *Dirección de Información Parlamentaria*, presta diversos servicios a los diputados, a través de las siguientes órganos administrativos:¹⁸²

Departamento Atención Consultas. Asiste a la Dirección en la preparación del la suministrada por ambas Subdirecciones a fin de responder a las solicitudes de los usuarios, brindar a éstos el asesoramiento en relación a los requerimientos de carácter inmediato, y dictar normas para su organización.

Subdirección de Documentación e Información. Coordinar y controlar el análisis, registro, clasificación, actualización y sistematización de documentación e información normativa, parlamentaria, bibliográfica y periodística de origen nacional o extranjero, planificar y organizar el estudio del Derecho y la Práctica Parlamentaria, como así también el estudio de la legislación comparada y el servicio de traducción de textos en idiomas extranjeros; entre otros.

Departamento de Asuntos Parlamentarios. Atiende el análisis, registro, clasificación, actualización permanente, sistematización y recuperación de la documentación parlamentaria a través de las fuentes que proveen ambas Cámaras del Congreso.

Departamento de Asuntos Legislativos. Entender en el análisis, registro, clasificación, actualización permanente, sistematización y recuperación de las

¹⁸² Página Oficial de la Cámara de Diputados de Argentina. Ver. <http://www.diputados.gov.ar/>

normas jurídicas emanadas de los poderes públicos nacionales, provinciales y municipales y de sus organismo dependientes.

Departamento de Organización y Derecho Parlamentario. Atiende en el estudio y análisis del Derecho y la Práctica parlamentaria mediante la sistematización de la información normativa o general sobre la organización interna y el desarrollo de las actividades del Poder Legislativo Nacional, y la realización, de los trabajos se soliciten o programen.

Departamento de Legislación Extranjera. Atiende en el análisis, registro, clasificación, actualización y sistematización de información normativa de países extranjeros; en la traducción de textos en idiomas extranjeros y el estudio de la legislación comparada.

Subdirección de Estudios e Investigaciones. Planifica, coordina y controla la realización de estudios e investigaciones que se soliciten o programen, sobre los asuntos de competencia del Congreso de la Nación, organiza el estudio y la aplicación del ordenamiento y la técnica legislativa y asistir al Director en sus funciones de supervisión y control general, e implementar técnicamente la aplicación de la informática a las actividades que lo requieran.

Departamento de Asistencia Técnico – Legislativa. Atiende en el estudio de técnica legislativa mediante el análisis del sistema jurídico normativo nacional, realiza los estudios que se soliciten o programen y presta el asesoramiento profesional especializado en la redacción de normas jurídicas o proyectos legislativos y parlamentarios en coordinación con los departamentos de competencia.

Departamento de Ordenamiento Legislativo. Atiende en el análisis, la sistematización y el ordenamiento permanente de la legislación nacional.

Centro y/o Institutos de Estudios o Investigaciones Legislativas.

Dentro de la *Dirección de Información Parlamentaria* se cuenta con una Subdirección de Estudios e Investigación, que cuenta con Departamentos de Estudios que realizan los estudios e investigaciones que se soliciten o programen, y prestan asesoramiento profesional especializado en asuntos de su competencia, en los siguientes ámbitos: políticos, jurídicos, sociales, económicos, culturales, internacionales y de defensa.

La *Coordinación de Estudios* se encarga de asesorar y asistir a la Subdirección de Estudios e Investigaciones en las funciones que le competen, realizando especialmente la coordinación interdepartamental, el archivo de los informes producidos por los estudios e investigaciones y la supervisión del banco de datos cuantitativos.

En la *Biblioteca* también se encuentra una área especializada, como a continuación se señala.

Servicios que ofrece la Biblioteca Legislativa.

Biblioteca del Congreso de la Nación¹⁸³, es una institución que tiene como misión asistir a los legisladores, colaborar con reparticiones oficiales y privadas, centros de referencia, realizar convenios de cooperación, suministrar al público en general información, documentación y asesoramiento en base al acervo bibliográfico general, doctrinario, jurisprudencial y legislativo.

Los servicios a los legisladores se compone de diferentes áreas que brindan servicios a los legisladores, asesores, comisiones y demás dependencias del Congreso, como: referencia legislativa, sala de lectura oficial, cuerpo de traductores, y compilación bibliográfica.

¹⁸³ Sitio oficial de la Biblioteca del Congreso argentino. Ver: <http://www.bcnbib.gov.ar/institucional/index.htm>

Sus principales características son: objetividad, ausencia de partidismo, puntualidad, exactitud y fiabilidad, carácter confidencial, entre otras.

La *Biblioteca* genera una gran variedad de servicios y productos de Referencias - Respuestas a consultas, suministrando datos e informaciones jurídicas y parlamentarias específicas como:

- Vigencia de una norma legal, fecha de sanción, promulgación y publicación
- Proyectos de ley, resolución, etc
- Antecedentes parlamentarios
- Debates parlamentarios
- Actuación parlamentaria de legisladores
- Interpelaciones
- Estado parlamentario de los proyectos
- Antecedentes legislativos de una norma
- Doctrina y jurisprudencia sobre un tema determinado.

Principales Bases de Datos Parlamentarios.

Dentro de los Servicios y Productos que genera la Biblioteca, también se encuentran:¹⁸⁴

- La recuperación de documentos e información a través de métodos especializados de búsqueda en bases de datos.
- En línea se encuentran operativas *LEGIS Y TRAMI* y en P.C. la base *CONSTI*.
- Asesoramiento legislativo y parlamentario.
- Investigaciones. Análisis, Informes y Estudios Interdisciplinarios sobre asuntos de interés nacional, regional e internacional. Los mismos surgen siempre a partir de la necesidad de sus usuarios reales y o potenciales.

¹⁸⁴ Idem.

Bases de Datos que pueden ser localizados en Internet:¹⁸⁵

- Información Especial: constituciones, textos actualizados de leyes nacionales, Congreso de la Nación.
- Publicaciones: *Revista de Derecho Parlamentario y Serie de Estudios e Investigaciones*.

V.1.3.2 Brasil.

Dentro de las áreas que apoyan de manera directa la tarea parlamentaria de la Cámara de Diputados, se encuentran las siguientes:¹⁸⁶

Áreas Especializadas en el Apoyo Técnico- Legislativo.

La Dirección General, que entre otras cuenta con las siguientes áreas: *Asesoría Técnica, Asesoría de Proyectos Especiales, Departamento de Apoyo Parlamentario.*

También está la *Dirección Legislativa, que abarca: El Centro de Documentación e Información, la Consultoría Legislativa, y el Departamento de Comisiones, entre otros. La Secretaría General de la Mesa tiene una Asesoría Técnico-Jurídica.*

Centro y/o Institutos de Estudios o Investigaciones Legislativas.

Dentro de este rubro pueden señalarse varias áreas institucionales que ofrecen un servicio de información, análisis e investigación, a saber:

¹⁸⁵ Información localizada en la siguiente dirección electrónica:

<http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/index.html>

¹⁸⁶ Información encontrada en la Pagina oficial de la Cámara de Diputados de Brasil. Ver:

<http://www2.camara.gov.br/> Fecha de consulta: agosto del 2006.

Es la unidad responsable de la información legislativa producida en la Cámara de Diputados. Tiene como responsabilidades principales:

- Dar seguimiento al proceso documental producido en la Cámara y preservarlos.
- Distribuir y disponer de la información para el desarrollo de los trabajos legislativos.
- Dar seguimiento a las reformas de la legislación federal brasileña.
- Administrar las colecciones bibliográficas y museológicas.
- Editar las publicaciones del interés de la Cámara y de los miembros de la misma.
- Asegurar el mantenimiento físico y la restauración de las fuentes de información.
- Promover exposiciones conmemorativas y temáticas del interés de la Institución.

Consultoría Legislativa.

Es el órgano institucional de asesoramiento de la Cámara de Diputados. Está compuesto por un equipo multidisciplinario de especialistas, cuya función es asesorar a los diputados, en todas las fases del proceso legislativo. Sus trabajos son confidenciales y apartidistas y en su mayoría exclusivos, obedecen a los criterios de oportunidad, objetividad, y técnica. Así mismo analizan situaciones y formulan propuestas, realizan estudios especializados y formulan alternativas de acción, con fundamentación técnica.¹⁸⁷

Entre las consultas, estudios, pronunciamientos y actividades de la elaboración legislativa, la Consultoría atiende anualmente a veinte mil peticiones de trabajo. abarca muchas disciplinas del conocimiento, como ingeniería,

¹⁸⁷ A lo largo de su existencia y como aumento de la demanda de asesoramiento y consultoría especializada, se ha ampliado y se ha ido recomponiendo el cuadro técnico de consultoría legislativa, que hoy se compone de más de 180 cargos.

administración, economía, periodismo, arquitectura, ciencia sociales y educación, entre otros.

El Reglamento Interno de la Cámara de Diputados, con relación al tema que nos ocupa, en el apartado del *Asesoramiento Legislativo*, señala que las comisiones cuentan, para el funcionamiento de sus atribuciones, con asesoramiento y consultoría técnico-legislativo y especializado en sus áreas de competencia, a cargo de un órgano institucional de la Cámara.

También se establece que la *Consultaría Legislativa* se organiza temáticamente a través de núcleos del consultaría y de asesoramiento, integrado por lo menos de cuatro consultores legislativos, siendo éstos admitidos por medio de concurso público. La Consultoría tiene trato preferencial de los órganos de referencia bibliográfica y legislativa, de los de documentación e información y así como del procesamiento en general.

La consultoría puede tener convenios o contratos de investigación con personas físicas o legales, para eventuales servicios en la materia, previamente autorizados, evaluando en cada caso concreto la complejidad técnico-científica de la materia a tratar.¹⁸⁸

Consultoría del Presupuesto y Fiscalización Financiera.

Esta Consultoría es un órgano institucional de la Cámara, forma parte de la estructura de la Dirección Legislativa, su naturaleza es consultiva y de asesoramiento. Su misión es ofrecer de forma neutral y apartidista, información técnica a las Comisiones del Congreso Nacional, con relación al proceso presupuestario federal, y examinar del impacto presupuestario y financiero de la legislación.

¹⁸⁸ Página Oficial de la Cámara de Diputados de Brasil. Ver: <http://www2.camara.gov.br/relación>. Fecha de consulta: agosto del 2006.

Coordinación de Estudios Legislativos.

Area responsable de la localización y propuesta de los documentos parlamentarios susceptibles de ser publicados por la Cámara.

En el ámbito de investigación parlamentaria también se tiene al: *Instituto Legislativo de Brasil*,¹⁸⁹ principalmente proporciona los servicios de capacitación técnico profesional, tanto al Senado, como a otras esferas del Poder Legislativo Nacional, a través de cursos presenciales y a distancia, con contenidos compatibles a sus atribuciones de asesoramiento diario a los parlamentarios y autoridades parlamentarias.

Tiene como misión principal el difundir el conocimiento con excelencia y ética, contribuyendo así en el desenvolvimiento de la ciudadanía y para el fortalecimiento del Poder Legislativo.

Servicios que ofrece la *Biblioteca Legislativa*.

Biblioteca y Archivo.

La Biblioteca "*Peter Aleixo*" integra el centro de la documentación e información, posee un acervo de 400,000 volúmenes, considerándose el más grande del país. El acervo se especializa en las ciencias sociales con énfasis en el derecho, la ciencia política, economía y administración pública.

Coordinación de la Biblioteca.

Es el área responsable del desarrollo de las colecciones bibliográficas, la biblioteca es el depositario oficial de los documentos de las naciones unidas en Brasil e integra la red bibliográfica virtual.

¹⁸⁹ Página Oficial del Senado de Brasil. Ver: http://www.senado.gov.br/ilb/ini_ilb.asp Fecha de consulta: agosto del 2006.

Principales Bases de Datos Parlamentarios.

*Centro de Informática de la Cámara de Diputados.*¹⁹⁰

Es responsable de atender los asuntos de tecnología de la información, así como de atender las necesidades de la misma, mediante el empleo de recursos tecnológicos, actualizándolos constantemente.

Son atribuciones del centro, entre otras: la realización de estudios técnicos y de gestión de instalación de las redes de comunicación implementadas en la Cámara, también apoya en el acceso a diversas bases de datos externas de la Cámara, tales como el SIAFI- *Sistema Integrado de Administración Financiera del Gobierno Federal*, *Sistema del Tesoro Nacional*, *Sistema del Prosaden* y del *Banco Central*.

En el Senado se encuentra el *Sistema de Información del Congreso Nacional*¹⁹¹ (SICON), que ofrece diversas formas de encontrar información extraída de las bases de datos, las búsquedas pueden ser de las siguientes formas: básica, avanzada, simplificada y patrocinada, estando aparte la tradicional.

Dentro de los rubros que se manejan y pueden localizarse, se encuentran: las redes de bibliotecas RVBI, discursos de senadores, legislación federal, asuntos en trámite en el Senado, y artículos periodísticos.

V.1.3.3 Canadá.

Áreas Especializadas en el *Apoyo Técnico-Legislativo*.

La estructura de la *Casa de los Comunes del Parlamento* encargada de dar apoyo directo a la actividad parlamentaria tiene consignado una serie de principios y

¹⁹⁰ Página oficial de la Cámara de Diputados de Brasil. Ver: <http://www2.camara.gov.br/conheca/estruturaadm/cenin.html>. Fecha de consulta: agosto del 2006.

¹⁹¹ Página Oficial del Senado de Brasil. Ver: <http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisa.action>. Fecha de consulta agosto del 2006.

lineamientos, que independientemente de su organización burocrática deben de cumplir es así que se consideran los siguientes aspectos.

El *staff*, personal administrativo de la *Casa de los Comunes* es responsable de proporcionar diversos servicios a los miembros de la casa en todo tipo de asuntos. Su trabajo debe de ser oportuno y actual, y sobre todo de gran calidad. La administración de estos asuntos no sólo debe de ver por las funciones planeadas anualmente, deben de tener además, la capacidad –conocimiento de las herramientas y la dedicación- de llevar a cabo importantes proyectos especiales, que requieren coordinación y esfuerzo en un tiempo límite obligado.¹⁹²

Centro y/o Institutos de Estudios o Investigaciones Legislativas.

*El Servicio de Investigaciones e Información Parlamentaria del Parlamento de Canadá*¹⁹³ (PIRS) en sus siglas en inglés, proporciona servicio de consultas en lo individual a los parlamentarios, así como a las comisiones y comités, de manera apartidista y confidencial responde a cuestionamientos que requieren investigaciones y análisis en el ámbito legal, económico, científico, o de las ciencias sociales. Los investigadores obtienen y analizan el material, y escriben ya sea en cuartillas, en notas cortas o documentos de investigación más extensos, de acuerdo al requerimiento de los Senadores o miembros de la *Casa de los Comunes*. En algunos casos las respuestas son proporcionadas vía telefónica o con entrevistas o reuniones con el parlamentario o con sus asesores técnicos.

Las principales materias que abordan son las siguientes: asuntos indígenas, agricultura, asuntos de comercio, prevención y sanciones en materia penal, cultura y comunicaciones, educación, defensa y seguridad, asuntos económicos, elecciones, referéndum, materia energética, desarrollo sustentable y medio ambiente, Constitución y provincias federales, pesca, asuntos internacionales y extranjeros, gobierno y administración pública, salud, derechos humanos y libertad, inmigración y ciudadanía, entre otros muchos rubros.

¹⁹² Página Oficial del Parlamento de Canadá: Ver: <http://www.parl.gc.ca/>. Fecha de consulta: agosto del 2006.

¹⁹³ Página Oficial del Parlamento de Canadá Ver: http://www.parl.gc.ca/common/library_prb.asp?Language=E

*Parliamentary Centre.*¹⁹⁴

Existe también un centro de investigación parlamentario, que encabeza de manera global el campo del desarrollo parlamentario, su objetivo de esta organización es dar seguimiento a la efectividad de la Asamblea de Representantes, así como a los mecanismos del gobierno tanto en Canadá como en el resto del mundo. También apoya a instituciones democráticas de Asia, África, Latino América, y algunas partes de Europa.

Servicios que ofrece la Biblioteca Legislativa.

*Área de Información y Documentación.*¹⁹⁵

Esta área, proporciona un servicio completo de referencia, el cual incluye respuestas a requerimientos de artículos e información de interés parlamentario, utilizando una gran variedad de fuentes de información como libros, artículos, microformas, videos, y documentos electrónicos.

El área es también responsable de seleccionar, mantener y proporcionar el servicio de valiosas y extensas colecciones encontradas en la Biblioteca, como:

- Historia de las elecciones federales y sus resultados desde 1867.
- Como los canadienses se gobiernan ellos mismos.
- Lo que pasa dentro del Parlamento canadiense.
- El Parlamento de Canadá - Democracia en acción.
- Los edificios que componen el Parlamento.
- Los presidentes de la Mesa Directiva del Senado y de la Cámara de los Comunes.

Principales Bases de Datos Parlamentarios.

El *Parlamento Canadiense* cuenta con el sistema *LEGISINFO*¹⁹⁶, que es una herramienta en la investigación, esencial para encontrar información y legislación

¹⁹⁴ Dirección en Internet http://www.parlcent.ca/index_e.php Fecha de consulta: agosto del 2006.

¹⁹⁵ Dirección en Internet: http://www.parl.gc.ca/common/library_infodocbranch.asp?Language=E Fecha de consulta: agosto del 2006.

actualizada, a través del cual se accede electrónicamente a un rango enorme de información en rubros tales como:

- El texto de una iniciativa
- Sumarios legislativos de información proveniente del Parlamento y del Servicio de Investigación
- Datos relevantes e importantes en los debates
- Las votaciones

Además, el *LEGISINFO* proporciona una lista de enlaces a distintos sitios de ambas Cámaras, donde pueden localizarse las iniciativas de gobierno, entre otros datos, con la ventaja de que la información se concentra en un mismo lugar.

V.1.3.4 Chile.

La Cámara de Diputados de Chile, sobre el tema que nos ocupa cuenta con los siguientes datos:¹⁹⁷

Áreas Especializadas en el Apoyo Técnico-Legislativo.

La *Subsecretaría Legislativa*, que depende de la Secretaría General, es la responsable de la dirección, organización y coordinación de las diferentes actividades, funciones y cometidos que en materia de apoyo a las tareas de legislar, así como de la fiscalización.

Oficina de Informaciones.

Requiere informes y antecedentes a la Administración del Estado, recaba y recopila información de interés, proveniente de fuentes diversas y elabora informes, principalmente jurídicos, económicos y estadísticos, así como minutas sobre temas específicos. La Oficina está dividida en tres Secciones - *Jurídica, Estudios y*

¹⁹⁶ Dirección en Internet: <http://www.parl.gc.ca/LEGISINFO/index.asp?Lang=E>. Fecha de consulta: agosto del 2006.

¹⁹⁷ Dirección en Internet: <http://www.camara.cl/>

Estadísticas -, y es la responsable del funcionamiento de la Oficina de Información Ciudadana, del Sistema de Asesoría Externa.

Centro y/o Institutos de Estudios o Investigaciones Legislativas.

En la esfera de la investigación institucional, sólo se cuenta con cierta información al respecto, toda dentro del ámbito de la *Dirección de la Biblioteca del Congreso*, es así que en su organigrama¹⁹⁸ se marca lo siguiente:

Dentro del *Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones*, se encuentra la *Sección de Estudios*, y también está el *Departamento de Servicios Legislativos y Documentales*, y un área de asesoría que depende directamente de la dirección, sin hacer mayor referencia al respecto.

Servicios que ofrece la *Biblioteca Legislativa*.

*Biblioteca del Congreso.*¹⁹⁹

La *Biblioteca* está concebida para satisfacer las necesidades, exigencias y preocupaciones del *Congreso Nacional*, especialmente con las vinculadas al ejercicio de las múltiples funciones de los parlamentarios. Da respuesta de manera flexible y simplificada en el acceso y uso de los servicios la diversidad en el acervo, con respeto a la privacidad, la probidad y la transparencia en su actuar.

La *Biblioteca* está al servicio de los parlamentarios en estrecha coordinación con el Senado y la Cámara, informa y comparte el conocimiento acumulado, y puede vincularse con articuladores de conocimiento nacional y mundial en los ámbitos sociales, políticos y legislativos.

¹⁹⁸ Dirección en Internet: <http://www.bcn.cl/portada.html>

¹⁹⁹ Página ficial de la Biblioteca del Congreso de Chile. Ver: <http://www.bcn.cl/portada.html>

Principales Bases de Datos Parlamentarios.

El *Sistema de Tramitación de Proyectos del Congreso Nacional*²⁰⁰ (SIL) proporciona información respecto de los proyectos de ley y de los proyectos de acuerdo que aprueban tratados internacionales, y facilita la participación ciudadana durante el proceso de formación de la ley.

Se puede acceder a esta base de datos, por diversas opciones de consulta y enlaces con otros sistemas, tales como el asistente legislativo, votación ciudadana y las versiones escritas de las sesiones de Sala. El sistema contiene los proyectos presentados desde el 11 de marzo de 1990 y los documentos correspondientes, sea que éstos se encuentren en tramitación, aprobados, archivados o rechazados.

V.1.3.5 Estados Unidos de Norteamérica.

Áreas Especializadas en el Apoyo Técnico-Legislativo

Oficinas y Servicios.

Además de la oficina principal del *Clerk*, hay diversas oficinas de apoyo bajo su supervisión, entre las que destacan:²⁰¹

El *Centro de Información Legislativa*, que provee de servicios de información a la Cámara y al público, a través de sus cuatro divisiones: Información pública (documentos legislativos como normatividad interna), los servicios de registro de diversos asuntos legislativos, los servicios de la biblioteca que básicamente son de referencia e investigación legislativa, y los servicios históricos y de archivo.

Existe también una oficina que se encarga de los asuntos legislativos, que realiza la coordinación de los servicios de las iniciativas, las agendas legislativas, el sumario de las actividades diarias, así como el reporte correspondiente.

²⁰⁰ Dirección en Internet: <http://sil.congreso.cl/pags/index.html>

²⁰¹ Página Oficial de la Casa de Representantes de los Estados Unidos de Norteamérica. Ver: http://clerk.house.gov/clerk/Offices_Services/index.html. Fecha de consulta: agosto del 2006.

La oficina de los servicios de publicación, lleva a cabo la impresión de los documentos oficiales, de sus publicaciones, incluyendo la lista oficial de sus miembros, el directorio, y el desarrollo y mantenimiento de la página oficial en Internet de la oficina del *Clerk*.

La oficina de los reportes, transcribe los procesos legislativos, en formato de publicación, y da soporte estenográfica a los distintos comités y comisiones en sus juntas y sesiones conjuntas.

Cada diputado tiene hasta 18 personas para su asesoría personal, en el Senado oficialmente son 3 asesores legislativos, tienen presupuesto para personal secretarial, de apoyo administrativo y de relaciones con sus electores, por lo que normalmente una oficina de un Senador tiene alrededor de 25 personas.

Aparentemente hay una duplicidad de funciones entre el personal adscrito a las comisiones y el personal de las entidades de apoyo, pero existe una distinción fundamental. El personal de la comisión está en la parte del proceso político de la comisión, el personal de apoyo del Servicio de Investigación no tiene inclinación política alguna.

Centro y/o Institutos de Estudios o Investigaciones Legislativas.

Servicio de Investigación del Congreso (CRS).

Este servicio proporciona a los miembros del congreso, trabajos de investigación y análisis imparciales y no partidistas, así como cualquier información que les sirva para estar bien informados en las decisiones que tienen que ver con el pueblo americano.

El personal del *CRS* cuenta con una elevada capacidad profesional, así como con un adecuado servicio de carrera en el que son capacitados y promovidos de acuerdo a sus meritos y cumplimiento de sus tareas. El *CRS* está integrado por expertos nacionalmente reconocidos en las disciplinas y materias como: derecho, política exterior, administración pública, economía, ciencias políticas, entre otros,

este ensamble de varias disciplinas permite que este servicio en su conjunto provea rápidamente las necesidades de los distintos asuntos complejos pendientes en la agenda legislativa.

También el *CRS* identifica, analiza y formula propuestas legislativas. Cuenta con políticas internas, así como con procedimientos de análisis, identifica y desarrolla políticas alternativas y sus implicaciones, realiza bases de datos y de análisis utilizando las herramientas y métodos más avanzados; localiza y evalúa nuevas investigaciones, datos, y fuentes de información, así como opiniones expertas, la mayoría de las veces su trabajo toma la forma de reportes escritos, así como de memorandos confidenciales, seminarios de información, también atienden consultas personales o telefónicas, apoya al Congreso con un alto porcentaje de especialización, tanto en referencia como en servicio de referencia y servicios de información.

Esta integrado por cinco divisiones interdisciplinarias de investigación: Derecho interno, política social, asuntos externos, de defensa y tratados, gobierno y finanzas y de recursos, y ciencia e industria. El *CRS* está dirigido por un Director quien es designado por la propia Biblioteca del Congreso, y aprobado por el Comité de la Biblioteca, ya que es parte de ésta.

Las principales cualidades del servicio son: rapidez, actualidad, confidencabilidad, responsabilidad, expertos residentes, objetividad, viabilidad, seguimiento, entre otros. Además de todo, tiene la obligación de expedir un reporte anual de sus actividades, el cual está disponible en Internet.²⁰²

Servicios que ofrece la Biblioteca Legislativa.

La *Biblioteca del Congreso*²⁰³ es la institución cultural más antigua de la nación y funciona como un brazo de investigación del Congreso. Es también la Biblioteca más grande del mundo, con más de 130 millones de temas posibles de consultar. La

²⁰² El reporte del 2004, está disponible en la siguiente dirección en Internet:

http://www.loc.gov/crsinfo/CRS04_AnnRpt.pdf. Fecha de consulta: septiembre del 2006

²⁰³ Palabras del Director de la Biblioteca del Congreso, James h. Billington. Ver: <http://www.loc.gov/about/> Fecha de consulta: septiembre del 2006.

colección incluye más de 29 millones de libros y material impreso, 2.7 millones grabado, 12 millones de fotografías, 4.8 millones de mapas y 58 manuscritos.

La misión de la *Biblioteca* es hacer sus fuentes disponibles y útiles al Congreso y a la población de Estados Unidos, así como mantener y preservar la colección del conocimiento y creatividad universal para las futuras generaciones. A la dirección de la Biblioteca le corresponde establecer la política y directiva de los programas de soporte y actividades que permitan cumplir con la misión de la Biblioteca.

Principales *Bases de Datos Parlamentarios*.

Como es de suponerse las bases de datos del Congreso americano, concentran en sus acervos grandes e importantes cantidades de información que sirven en la tarea cotidiana del Congreso en su conjunto, es así que a continuación de describe la bases de datos *THOMAS*,²⁰⁴ que entre otras bases de datos específicas contiene:

- *House Floor This Week*. Los asuntos agendados en la semana, especialmente las iniciativas a discutir, toman mucha relevancia durante los periodos de sesiones del Congreso.
- *House Floor Now*. Los asuntos atendidos en ese día específicamente, listados de manera cronológica, es actualizado a lo largo del día, tomando en cuenta las acciones procedimentales, como las mociones, las votaciones, discursos y votaciones. En los días en que hay sesión información va cambiando en un promedio de 15 minutos.
- *Quick Search of Text of Bills*. Búsquedas de texto de legislación por palabra, frase o número de iniciativa.
- *Bill Summary & Status*. Contiene información acerca de las iniciativas y enmiendas de ley, por cada iniciativa se señala entre otras cosas, títulos

²⁰⁴ De acuerdo al espíritu de Thomas Jefferson, se creó, este centro de información legislativa, en la Biblioteca del Congreso. THOMAS fue instaurado en enero de 1995, fue un proyecto encabezado por la directiva de la Biblioteca del Congreso, con el propósito de que la información parlamentaria esté libremente accesible al público en general, desde ese tiempo hasta la fecha esta base de datos ha expandido los productos que ofrece, mismos que abarcan entre otros, las bases mostradas en el presente trabajo. Ver: <http://thomas.loc.gov/>

cortos y conocidos, detallando su historia legislativa, el registro del Congreso, el resumen de la iniciativa, así como toda aquella información relacionada con la misma, llegando hasta la inserción de ésta en legislación vigente.

- *Bill Text*. Contiene el texto completo de la información encontrada en las páginas oficiales del gobierno, así como explicaciones de las iniciativas.
- *Public Laws by Law Number*. Se encuentran sumarios de las iniciativas, así como el registro de su estatus, si está publicada y es ley vigente.
- *Votes*. Los votos registrados de la Casa de Representantes, así como del Senado.
- *Most Recent Issue*. Contiene una lista de todos los asuntos recibidos y procesados durante el ejercicio de dos años del Congreso, listados de manera descendientemente cronológica, a efecto de que los asuntos más recientes aparezcan primero.
- *Congressional Record Text*. Texto completo de la edición diaria del Registro del Congreso.
- *Committee Reports*. Contiene el texto íntegro de los reportes de la Casa de los Representantes y del Senado. Entre otra información.
- *Committee Home Pages*. Enlaces de los Comités de la Casa de Representantes y el Senado.

Entre otros servicios *THOMAS* ofrece enlaces informáticos, a diversos sitios oficiales tanto de Estados Unidos como de organismos internacionales y de diversos países del mundo.

V.1.3.6 Perú.

En la Cámara de Diputados²⁰⁵ de este país, se expone a continuación como abarca cada uno de los siguientes rubros:

²⁰⁵ Página Oficial de la Cámara de Diputados de Perú. Ver: <http://www.congreso.gob.pe/> Fecha de consulta: septiembre del 2006.

Áreas Especializadas en el *Apoyo Técnico-Jurídico*.

La Dirección General Parlamentaria.

Es un órgano dependiente de la Oficialía Mayor del Congreso, que tiene entre otras responsabilidades: la organización y trámite de los asuntos del despacho parlamentario. Está a cargo de un Director General Parlamentario.

A nivel reglamentario,²⁰⁶ sobre la organización del servicio parlamentario se señala que: este servicio se encarga de apoyar, asesorar y asistir en las tareas, objetivos y funciones parlamentarias legislativas. Es finalidad del servicio parlamentario el desarrollo y ejecución imparcial y políticamente neutral de actividades, servicios y productos institucionales confiables, homogéneos, oportunos y eficaces. Cuenta con autonomía funcional y de gestión, dentro de los límites de las disposiciones normativas internas.

Centro y/o Institutos de Estudios o Investigaciones Legislativas.

El objetivo del *Centro de Investigación Parlamentario* es ofrecer a los congresistas, asesores y técnicos especialistas, los elementos necesarios para el fortalecimiento de las capacidades del Congreso. El *CIP* es un organismo del Congreso dependiente de la Mesa Directiva que se constituye en el Consejo Directivo. Está conformado por seis congresistas, uno de los cuales lo preside.

El Director es designado por la Mesa Directiva a propuesta del Consejo Directivo del CIP, sus funciones son: planificar, organizar, dirigir, controlar y evaluar la actividad de las distintas áreas del mismo.

Las funciones de las áreas de estudio son la investigación académica y aplicada en temas prioritarios para el desarrollo de la democracia, así como en temas requeridos para la función parlamentaria. Están organizadas temáticamente en tres áreas de estudio: social, económica y jurídico-política.

²⁰⁶ Reglamento del Congreso de la República de Perú. Ver: <http://www.congreso.gob.pe/reglamento.htm> Fecha de consulta: septiembre del 2006.

Servicios que ofrece la *Biblioteca Legislativa*

*Biblioteca del Congreso.*²⁰⁷

El objetivo principal de este órgano es reunir, clasificar y difundir materiales y servicios que faciliten el acceso a la información relevante para la toma de decisiones del Congreso. El fondo bibliográfico está distribuido en diferentes áreas: sala de referencia y consulta, colección general, colección de investigación y joyas bibliográficas, colección del diario de debates y hemeroteca.

Se realizan también búsquedas especializadas en bases de datos sobre normas legales, de la colección general y búsquedas en Internet, también se llevan a cabo alertas bibliográficas.

La Biblioteca del Congreso hace uso de *PCs* interconectadas en red para el control bibliográfico, de usuarios y préstamo. El catálogo de la biblioteca está desarrollado bajo un formato de descripción bibliográfica automatizada (*MARC*).

Principales *Bases de Datos Parlamentarios*

El *Área de Información y Bases de Datos*, sus funciones son recopilar y sistematizar la información proveniente de organismos del Estado e instituciones privadas.

El *Centro de Información Electrónica*, dispone de 18 computadoras personales Pentium, con 40 MB de RAM, equipadas con soluciones multimedia, distribuidas en cómodos módulos. Se cuenta también con acceso a las bases de datos en Intranet.

²⁰⁷ Página Oficial de la Biblioteca del Congreso de Perú. Ver: <http://www.congreso.gob.pe/biblio/index1.htm>.
Fecha de consulta: septiembre del 2006.

V.2 ICT Parliament. *Centro Global para las Tecnologías de la Información en los Parlamentos.*

ICT Parliament,²⁰⁸ es un proyecto acerca de un *Centro Global para las Tecnologías de la Información y la Comunicación en los Parlamentos*, propuesto oficialmente durante la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (Túnez, 16-18 de noviembre de 2005).

El centro nace tras una fase de consultas de alto nivel entre los presidentes de los parlamentos del mundo entero, dirigidas – a solicitud del *Departamento de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales de la UNDESA (Oficina de Recursos Humanos para la Cooperación Internacional)*.

El trabajo preparatorio desempeñado por el UNDESA, con la participación activa de las estructuras técnicas de la Cámara de los Diputados, puso de relieve la oportunidad de dar vida a un centro global de cooperación entre los parlamentos – nacionales y regionales – sobre el uso de las nuevas tecnologías de la información, abierto a universidades, centros de excelencia, organizaciones internacionales, empresas y otros sujetos de la sociedad civil.

El centro tiene la finalidad de asegurar los enlaces y el intercambio de informaciones entre las iniciativas ya existentes, multiplicando así sus efectos y ampliando su visibilidad, amén de promover nuevas iniciativas – tanto bilaterales como multilaterales – que puedan acrecentar los conocimientos en un sector de importancia crucial para el reforzamiento de los parlamentos y el desarrollo de la democracia. El marco más adecuado para una actividad con objetivos tan amplios es el de una iniciativa conjunta entre las *Naciones Unidas y la Unión Interparlamentaria*, en cuanto organización mundial de los parlamentos.

El principal propósito del establecimiento de este centro es el de promover una estructura de diálogo y cooperación entre los parlamentarios, la academia, los centros de excelencia, organismos internacionales, la sociedad civil, el sector privado, así como la comunidad en su conjunto, en el uso de las nuevas tecnologías

²⁰⁸ Dirección en Internet: <http://es.camera.it/index.asp?content=%2Fserv%5Fcittadini%2F553%2F554%2F6979%2Fdocumentotesto%2Easp%3F>. Fecha de consulta: septiembre del 2006.

en el proceso parlamentario. El Centro actuaría como catalizador y esclarecedor de la información, investigación, innovación y tecnología que sirva al parlamento, así como un cuerpo de asistencia técnica en esta área, con el fin de potencializar el compartir las experiencias, así como la identificación de las mejores prácticas y la implementación de soluciones técnicas.²⁰⁹

Vemos así, como ya es latente la inquietud en primera instancia a nivel de la Unión Europea, y después podría ser con alcances a nivel mundial, de enlazar en un todo, a través de las herramientas informáticas, todo lo que se produce y genera en los parlamentos de diversas naciones, lo que conllevaría a una inimaginable fuente de información al respecto, misma que estaría al alcance de todos los congresos, siendo una fuente inagotable de enriquecimiento de datos requeridos en las tareas cotidianas de todo congreso, además de reforzar las comunicaciones interparlamentos.

V.3 Situación a nivel Estatal en el ámbito de órganos de asesoría e investigación parlamentaria en los 31 Congresos locales y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

De igual forma, es importante ubicar el avance en este sentido en el ámbito interno, es decir, en los Congresos estatales, ya que esta expresión también se ve traducida en la vida democrática de cada una de las entidades que conforman el territorio nacional.

En cuanto al estudio de derecho comparado de carácter interno, éste abarca la regulación en las distintas Leyes Orgánicas de los Congresos estatales o Reglamentos Internos de los mismo, y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En este caso el estudio contempla los siguientes rubros:

Estados que cuentan únicamente con órganos técnicos de apoyo parlamentario.

²⁰⁹ Dirección en Internet: <http://www.ictparliament.org/globalcetre/784/base.asp>

Estados que cuentan únicamente con Institutos de Investigación.

Estados que cuentan con órganos técnicos de apoyo parlamentario, así como con Institutos de Investigación.

Es así que en una primera instancia se exponen las listas con los Estados que integran cada uno de estos rubros, para después señalar algunos datos y características generales en cada Estado en particular:

Estados que cuentan únicamente con Órganos Técnicos de Apoyo Parlamentario		
Baja California	Dirección de Asuntos Jurídicos Legislativos	
Baja California Sur	Solo hace mención de los asesores jurídicos	
Campeche	Oficialía Mayor (Dirección de Asuntos Legislativos).	
Michoacán	Dirección Jurídica	
Oaxaca	Oficialía Mayor (Dirección Jurídica y Dirección de Apoyo Legislativo)	
Puebla	Dirección General de Apoyo Parlamentario y Dirección General de Asuntos Jurídicos de Estudios y de Proyectos Legislativos.	
Quintana Roo	Dirección de Apoyo Jurídico	
Veracruz	Secretaría General: Servicios Jurídicos e Investigaciones Legislativas.	
Zacatecas	Oficialía Mayor (Dirección Jurídica)	
Estados que cuentan únicamente con Institutos de Investigación		
Aguascalientes	Instituto de Investigaciones Legislativas	
Chiapas	Instituto de Investigaciones Legislativas	
Guerrero	Instituto de Estudios Parlamentarios "Eduardo Neri"	
Hidalgo	Instituto de Estudios Legislativos	
Jalisco	Instituto de Investigaciones y Estudios Legislativos	
Morelos	Instituto de Investigaciones Legislativas	
Querétaro	Instituto de Estudios Legislativos	
Sinaloa	Instituto de Investigaciones Parlamentarias	
San Luis Potosí	Instituto de Investigaciones Legislativas	
Tlaxcala	Instituto de Estudios Legislativos	
Estados que cuentan con Órganos Técnicos de Apoyo Parlamentario, así como con Institutos de Investigación		
Coahuila	Dirección de Apoyo Parlamentario y de Documentación e Información Legislativa.	Instituto de Investigaciones Jurídicas y Parlamentarias
Chihuahua	Oficialía Mayor	Unidad Técnica y de Investigación Parlamentaria
Durango	Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias	Instituto de Investigaciones y Estudios Legislativos y Asesoría Jurídica.

Guanajuato	Dirección General de Apoyo de Estudios Legislativos	Instituto de Investigaciones Legislativas
Nayarit	Secretaría General (Dirección de Proceso Legislativo y Dirección de Asuntos Jurídicos)	Centro de Investigación Legislativa
Nuevo León	Oficialía Mayor	Centros de Estudios Parlamentarios
Tabasco	Dirección de Estudios Legislativos	Instituto de Investigaciones Legislativas
Comisiones o Comités de Estudios Legislativos		
Colima	Comisión de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales	
Distrito Federal	Comisión de Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias	
Estado de México	Comité de Estudios Legislativos	
Sonora	Comisión de Investigación y Estudios Legislativos	
Tamaulipas	Comisión de Estudios Legislativos	
Yucatán	Comisión y/o Comité de Estudios Legislativos Unidad de Servicios Parlamentarios	

Las anteriores clasificaciones y denominaciones de los órganos técnicos que los congresos estatales han utilizado para apoyarse de las tareas técnica y de investigación parlamentaria, permiten tener una idea de la evolución que cada uno de éstos ha tenido en esta materia.

De igual forma las características que en cada estado se muestran, dan una clara visión del grado de evolución y autonomía técnica con que cuentan en cada caso.

A grandes rasgos se mencionan algunas características de los anteriores órganos descritos,²¹⁰ enfatizando que se exponen únicamente los del ámbito de apoyo técnico parlamentario o en su caso de los *Institutos de Investigación Parlamentaria y/o Legislativa*.

La información en gran medida depende de los datos encontrados en cada una de las páginas oficiales de estos Congresos, así como de la encontrada en los Reglamentos Internos y/o de las Leyes Orgánicas, es importante ver como en algunos casos si se hace mención de la entrada por convocatoria abierta y bajo ciertos requisitos previos.

²¹⁰ Esto de acuerdo a la información encontrada, en las páginas oficiales de los Congresos locales, así como en sus leyes orgánicas y/o Reglamentos Internos de los 31 Congresos estatales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

1.- Aguascalientes.

El Congreso del estado cuenta con un *Instituto de Investigaciones Legislativas*²¹¹ que integra por tres áreas de: 1.- *Estudios de las Finanzas Públicas*; 2.- *Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias*; y 3.- *la de Estudios Sociales y de Opinión Pública*.

Este Instituto lo presiden cinco Diputados propuestos por la *Comisión de Gobierno* y aprobados por el *Pleno*, que representan los diversos Grupos Parlamentarios, uno de los cuales fungirá como presidente.

Cuenta además con un *Director General*, el cual es designado por mayoría relativa del Pleno de una terna que le presenten los diputados encargados de dicho instituto.²¹² El instituto publica de manera periódica un órgano de difusión, por medio del cual difunde sus actividades y los estudios relacionados con la práctica parlamentaria. Esta publicación no debe incluir contenidos de política partidista.

2.- Baja California.

La *Dirección de Asuntos Jurídicos Legislativos* es el órgano dependiente y auxiliar del Congreso del Estado, cuya función es la de asesorar, analizar y emitir opinión jurídica sobre las iniciativas, propuestas, solicitudes de estudio y apoyo requeridas por el pleno del congreso o las comisiones en los asuntos de naturaleza jurídica y legislativa que se le planteen.

Al frente de esta dirección está como titular un director, quien es nombrado y removido por la mayoría absoluta de los diputados integrantes del pleno del congreso. El desempeño de las atribuciones y obligaciones está bajo la vigilancia y control de la comisión de legislación y puntos constitucionales.

²¹¹ La Unidad de Capacitación y Formación Permanente de los integrantes de los Servicios Parlamentario, Administrativo y Financiero del Congreso del Estado.

²¹² Para la elaboración del examen de oposición a que para ingresar a este Instituto, el Congreso del Estado solicita la colaboración de la Universidad Autónoma de Aguascalientes y otras instituciones de educación superior del Estado.

3.- Baja California Sur.

El Congreso local cuenta con uno o más asesores jurídicos, y son obligaciones de éstos, entre otras:

Emitir su opinión en los asuntos que le sean encomendados por el congreso.

Elaborar los proyectos de ley, dictámenes, y demás asuntos legislativos, que le sean solicitadas por los diputados del congreso.

Realizar reuniones periódicas con las personas o instituciones dedicadas a las actividades jurídicas, con el objeto de afinar criterios, estudios e investigaciones de carácter legislativo.

Compilar las leyes vigentes tanto de uso estatal como federal.

Asesorar jurídicamente a los diputados en los asuntos propios de la legislatura, y al oficial mayor cuando este rinda informes prevenidos en la ley, en los juicios de amparo, en los que el congreso fuere señalado como autoridad responsable.

4.- Campeche.

La *Oficialía Mayor del Congreso* es el órgano de apoyo técnico, en el área jurídica su titular recibe la denominación de *Oficial Mayor del Congreso* y su estructura la componen, entre otras, las siguientes Direcciones:

de *Control de Procesos Legislativos*.

de *Informática*.

del *Archivo del Poder Legislativo*.

de *Estudios Legislativos*.

5.- Coahuila.

El Congreso del Estado cuenta con una *Oficialía Mayor*, y dentro de las direcciones que comprende, se encuentran la *Dirección de Apoyo Parlamentario*, de *Asuntos Jurídicos*, de *Documentación e Información Legislativa*.

Cuenta también con un *Instituto de Investigaciones Jurídicas y Parlamentarias*, que es un órgano técnico-académico de apoyo para el fortalecimiento y el mejor desarrollo del trabajo legislativo. Realiza, entre otras, las siguientes funciones:

Promover y difundir investigaciones y estudios vinculados con la actividad jurídico-parlamentaria.

Dar opiniones a las comisiones dictaminadoras ordinarias y a las comisiones especiales para apoyar sus dictámenes; a la mesa directiva y demás órganos del Congreso.

Investigar y difundir los antecedentes históricos del poder legislativo, así como del orden constitucional, códigos, leyes, decretos y demás disposiciones vigentes en la entidad.

Realizar estudios comparativos de la legislación del estado, con la legislación federal y la que rige en otras entidades.

Recabar, compilar y analizar información básica acerca de los municipios de la entidad y la que corresponda al estado en general.

Auxiliarse de la biblioteca y archivo del congreso del estado, para obtener la información y datos estadísticos que sean necesarios en sus actividades de investigación.

Promover y organizar la impartición de cursos de técnica legislativa y de derecho parlamentario, así como seminarios, congresos, diplomados, cursos académicos, foros, eventos, coloquios, conferencias y mesas redondas en materia legislativa.

6.- Colima.

El Estado de Colima cuenta con la *Comisión de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales*, misma que se encarga de abatir el rezago existente respecto de los asuntos competencia de esta comisión que le fueron turnadas en pasadas Legislaturas. Actualizar el marco jurídico vigente en el estado, a través del análisis, reformas o creación de nuevos instrumentos legales, en especial de aquellos que más impactan a la población en cuanto a sus derechos y obligaciones, así como al desarrollo social, entre otros.

7.- Chiapas.

El *Instituto de Investigaciones Legislativas*, se integra con funcionarios de carrera y cuenta con los siguientes servicios siguientes:

Servicios de las comisiones, que comprende los de: organización y asistencia a cada una de ellas a través de su secretario técnico; entre otros.

Servicios del archivo histórico, que comprende los de: formación, clasificación y custodia de expedientes del pleno y las comisiones; y desahogo de las consultas y apoyo documental a los órganos de la Cámara entre otros.

Servicios de información, informática y de bibliotecas, que comprende los de: acervo de libros; hemeroteca; videoteca; multimedia; museografía; e informática parlamentaria.

El instituto de investigaciones legislativas depende de la Mesa Directiva, y está a cargo de un director, que depende del presidente de la misma.

8.-Chihuahua.

El Congreso cuenta con la *Oficialía Mayor*, que entre otras, lleva a cabo las siguientes tareas:

Proporcionar los servicios de apoyo, incluidos los de naturaleza jurídica que se requieran para el eficaz desarrollo de las actividades del pleno y los órganos del congreso

Llevar un control de las demandas judiciales en contra del congreso y, en su caso, asumir su representación en juicio y fuera de él.

La *Unidad Técnica y de Investigación Legislativa* tiene a su cargo realizar estudios, suministrar información, atender consultas, emitir opinión respecto a proyectos de iniciativas de ley y proporcionar accesoria, en todos los casos en materia estrictamente técnica y legislativa, que le solicite el pleno, la junta de coordinación parlamentaria y las comisiones de dictamen.

9.- Distrito Federal.

La *Comisión de Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias*, a solicitud de la comisión dictaminadora, apoya en el análisis de las iniciativas de leyes o decretos y concurre a la formulación de los dictámenes respectivos.

En materia de práctica parlamentaria le corresponde:

Preparar los proyectos de ley o decreto, para adecuar y perfeccionar las normas de las actividades legislativas.

Impulsar y realizar los estudios que versen sobre disposiciones normativas, regímenes y prácticas parlamentarias.

Desahogar las consultas respecto de la aplicación, interpretación e integración de esta ley, del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea y de los usos parlamentarios.

10.- Durango.

La *Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias*, dictamina en lo relativo a:

Estudios sobre disposiciones normativas y prácticas parlamentarias.

Desahogo de las consultas respecto de la aplicación e interpretación de esta ley y las practicas parlamentarias.

También tiene un Instituto de Investigaciones y Estudios Legislativos y Asesoría Jurídica.

11.- Estado de México.

Cuenta con el *Comité de Estudios Legislativos*, y de manara general señala que los comités se integran en forma similar a las comisiones legislativas y solo emiten opiniones, proposiciones, informes y recomendaciones de los asuntos que les sean encomendados.

12.- Guanajuato.

La *Dirección General de Apoyo Parlamentario*, es el órgano técnico que auxilia a la Mesa directiva, a las comisiones y diputados, en todo aquello que tenga que ver con el ejercicio de las funciones legislativas y parlamentarias y tiene las siguientes atribuciones:

Preparar y desarrollar los trabajos de apoyo a las sesiones de Pleno.

Asistir a la Mesa Directiva, con asesoría técnica en los trámites de las comunicaciones y correspondencia, así como turnos, control de documentos y desahogo del orden del día.

Asesorar y atender los asuntos legales del Congreso, en sus aspectos consultivo y contencioso.

Para el ejercicio de sus funciones la Dirección General de Apoyo Parlamentario cuenta al menos, con las siguientes direcciones: *Asistencia Técnica, Apoyo Legislativo, Apoyo Jurídico, Contenciosa, Seguimiento a Comisiones, y Práctica Parlamentaria.*

El Instituto de Investigaciones Legislativas tiene las siguientes atribuciones:

Realizar investigación en las distintas áreas del conocimiento concernientes a la función legislativa y parlamentaria.

Efectuar eventos, foros y seminarios académicos.

Establecer mecanismos de coordinación y cooperación con institutos y entidades que realicen funciones similares.

Formular y ejecutar programas de formación y capacitación de personal técnico en el desarrollo de la función legislativa.

Convocar a concursos de investigación.

Tener a su cargo la Biblioteca y el Archivo Histórico.

13.- Guerrero.

El Congreso cuenta con un órgano técnico desconcentrado de investigación jurídica y parlamentaria, denominado Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri”.

El instituto tiene por objeto la promoción, fomento y realización de estudios e investigaciones que contribuyan a mejorar los procesos legislativos y la cultura parlamentaria. Para el cumplimiento de sus fines, el Instituto tiene a su cargo la realización de las siguientes funciones:

Realizar, promover y difundir estudios e investigaciones de legislación y sobre cualesquiera materias relacionadas con su objeto.

Establecer y operar un sistema de información sobre el marco jurídico y los procesos parlamentarios del Estado.

Formar un fondo documental y bibliográfico sobre derecho público y materias relacionadas con su objeto.

Promover la organización y desarrollo de ciclos y cursos de enseñanzas especializadas, acordes a los fines del Instituto.

Editar, coeditar, publicar y distribuir libros, revistas, folletos y otros materiales impresos, grabados y fílmicos en forma directa o coordinada sobre las materias relacionadas en las fracciones precedentes.

Para su eficaz operación, el Instituto puede establecer convenios de colaboración y coordinarse con las dependencias y entidades del Estado y de la Federación, así como con instituciones afines. El Pleno del Congreso del Estado, a propuesta de la Comisión de Gobierno, puede nombrar y remover al Director del Instituto.

14.- Hidalgo.

El *Instituto de Estudios Legislativos*, es el órgano técnico administrativo del congreso del estado, que está a cargo de un director general, que designa el

coordinador general de la junta de coordinación legislativa, teniendo como atribuciones las siguientes:

Realizar las investigaciones legislativas, que le sean solicitadas por el pleno, la diputación permanente, en su caso, los grupos legislativos y las comisiones permanentes o especiales.

Recopilar, ordenar y facilitar la consulta de leyes, documentos y bibliografía relacionadas con el proceso legislativo.

Establecer mecanismos de colaboración y coordinación, con instituciones afines para el cumplimiento de sus objetivos.

Brindar apoyo en las consultas que les soliciten los miembros del congreso del estado, dependencias oficiales, académicas y a particulares, relacionadas con la legislación.

Realizar estudios para el perfeccionamiento de las prácticas legislativas del congreso del estado.

Apoyar en el análisis de iniciativas de leyes y decretos, así como en la elaboración de los cuadros comparativos que con respecto a las mismas se formulen.

Editar y difundir la gaceta legislativa y demás publicaciones que contribuyan a la divulgación de estudios y asuntos legislativos.

Organizar y dirigir actividades académicas en materia de capacitación, actualización y operación de planes de estudio para cursos, seminarios, diplomados, especialidades y cualquier otra a fin.

15.- Jalisco.

El *Instituto de Investigación y Estudios Legislativos*, es el órgano técnico del Congreso del Estado que bajo los principios de especialidad e imparcialidad, desempeña labores de investigación y estudios legislativos, y de apoyo a las comisiones legislativas.

Al frente de este Instituto está el servidor público nombrado por la Asamblea mediante mayoría absoluta, a propuesta de la *Junta de Coordinación Política*, pudiendo ser reelecto.

Se divide para su funcionamiento en el área de investigación y el área de apoyo legislativo a los diputados. Tiene las siguientes atribuciones:

Apoyar el trabajo de investigación legislativa del Pleno, de los diputados y de las comisiones.

Analizar y revisar en forma permanente la legislación estatal.

Investigar los temas relacionados con la historia y el desarrollo legislativo del Estado de Jalisco y de otros cuerpos legislativos ya sean nacionales o internacionales.

Establecer mecanismos de intercambio de información con las demás legislaturas estatales y con el Congreso de la Unión, de acuerdo con las disposiciones que establezca el Comité de Relaciones Interparlamentarias y Asuntos Internacionales.

16.- Michoacán.

La *Dirección Jurídica* es la dependencia del Congreso del Estado que asesora a los órganos del congreso en el ejercicio de sus funciones y tiene, entre otras, las siguientes atribuciones:

Dar seguimiento a los procesos legislativos del congreso del estado

Auxiliar en coordinación con la secretaria a la mesa directiva del congreso, a la junta de coordinación legislativa y a la diputación permanente en la preparación y desarrollo de las sesiones

17.- Morelos.

El *Instituto de Investigaciones Legislativas* es el órgano encargado de apoyar la función legislativa del Congreso del Estado, y de analizar y realizar investigaciones jurídicas de apoyo parlamentario, además de asesorar el trabajo de las comisiones del Congreso y realizar estudios técnicos de las iniciativas presentadas al Congreso, cuando éstas se lo soliciten.

La *Biblioteca del Congreso* está a cargo del Instituto de Investigaciones Legislativas, presta servicios al público en general y de manera especial apoya a los Diputados. Debe procurar especializar su acopio bibliográfico en temas de derecho constitucional, administrativo y parlamentario. Para el cumplimiento de sus actividades cuenta con:

El archivo histórico, activo y pasivo de la Legislatura

Todas aquellas obras que representen interés histórico o técnico jurídico

Las revistas y folletos propios o ajenos a la Legislatura, que tengan significación histórica, jurídica o doctrinaria y que merezcan ser difundidos

Las leyes y decretos que se publiquen en el periódico oficial "Tierra y Libertad"

Una suscripción al Diario Oficial de la Federación.

18.- Nayarit.

La *Secretaría General* por conducto de la *Dirección de Proceso Legislativo* lleva el control y registro de las iniciativas presentadas al Congreso, cuidando que contengan los requisitos legales para su desahogo legislativo.

La *Dirección del Centro de Investigación Legislativa* es la dependencia encargada de realizar la compilación y difusión del marco jurídico federal y local, y las correspondientes ramas del derecho comparado, así mismo desarrollará programas y actividades para fomentar la investigación legislativa.

La *Dirección de Asuntos Jurídicos* tiene a su cargo prestar asesoría jurídica, haciendo toda clase de promociones, cuando el Congreso fuere parte, formular anteproyectos de informes previos y justificados en los juicios de amparo en que el Congreso sea señalado como autoridad responsable, así como presentar opiniones de índole jurídica respecto de algún estudio legislativo.

19.- Nuevo León.

Para la realización de sus atribuciones, el Congreso del Estado cuenta entre otros, con los siguientes órganos de soporte técnico: Oficialía Mayor; y el Centro de Estudios Legislativos.

20.- Oaxaca.

El Congreso cuenta con una Oficialía Mayor, de la cual dependen entre otras áreas: la *Dirección Jurídica* y la *Dirección de Apoyo Legislativo*.

21.- Puebla.

Para el ejercicio de sus funciones y el despacho de los asuntos que le competen, la Secretaría General cuenta con las siguientes dependencias técnicas:

Dirección General de Apoyo Parlamentario.

Dirección General de Asuntos Jurídicos, de Estudios y de Proyectos legislativos.

22.- Querétaro.

El *Instituto de Estudios Legislativos* es una dependencia de la Legislatura del Estado, que tiene por objeto el fortalecimiento del trabajo parlamentario, mediante la investigación y profundización en el conocimiento y difusión de las leyes y el trabajo de la Legislatura, de las técnicas parlamentarias y de aquellas áreas del conocimiento determinantes para el buen desempeño del Poder Legislativo, llevando a cabo tareas de investigación, desarrollo y superación de los diputados y rescatando, preservando y acrecentando el acervo documental, histórico, teórico y doctrinario relacionado con la función legislativa en el Estado.

Los diputados deberán elegir al titular del *Instituto de Estudios Legislativos*, de una terna que al efecto proponga la *Comisión de Gobierno*. Del instituto depende la *Biblioteca de la Legislatura*, la *Jefatura de Publicaciones* y el *Diario de los Debates*.

23.- Quintana Roo.

Para la realización de estudios jurídicos e investigaciones legislativas en las que se apoyen los dictámenes y demás resoluciones de la legislatura o de sus comisiones, hay una *Dirección de Apoyo Jurídico*, que tiene entre otras, las siguientes funciones:

Vigilar que el proceso legislativo se apegue a las disposiciones de la ley y del reglamento.

Orientar a las comisiones, órganos y dependencias del poder legislativo, para que el ejercicio de sus facultades y funciones se realice conforme a las disposiciones legales.

Coordinar y realizar los estudios e investigaciones de carácter jurídico y legislativo.

Rendir los informes previos y justificados en los juicios de amparo en que la legislatura sea señalada como autoridad responsable, o intervenir en ellos o en cualquier otro procedimiento judicial, laboral o administrativo, ya sea federal, o municipal en que la legislatura sea parte, como apoderado legal de la misma.

Proporcionar los elementos de juicio para formular iniciativa o dictámenes de leyes o decretos que le soliciten los diputados.

Rendir las opiniones técnico-jurídicas que le soliciten los órganos, comisiones y dependencias del poder legislativo.

Auxiliar a las comisiones ordinarias o transitorias en el desempeño de sus atribuciones jurisdiccionales.

24.- San Luis Potosí.

El *Instituto de Investigaciones Legislativas* es un órgano de apoyo del Congreso del Estado que tiene como finalidad coadyuvar con los trabajos en comisiones de los Diputados en su tarea de elaborar las normas jurídicas, por medio de la investigación jurídica documental y de campo.

Su labor se desarrolla a través de la investigación heurística y hermenéutica permanente de los antecedentes históricos de las leyes, códigos, reglamentos o decretos vigentes en la entidad, así como mediante estudios comparativos con la legislación de otras entidades federativas y del orden federal.

La recopilación de datos con observaciones jurídico-sociológicas, es mediante la organización de foros de consulta, resulta otro de los medios que se utilizan para el cumplimiento de su tarea.

En el ámbito académico organiza cursos y seminarios de capacitación y actualización legislativa y participa en congresos tanto a nivel nacional como internacional sobre temas jurídico-parlamentarios.

25.- Sinaloa.

El Congreso del Estado cuenta con un Instituto de Investigaciones Parlamentarias, como órgano técnico académico, de apoyo jurídico, legislativo, de investigación y análisis, cuyas funciones principales son:

Realizar, promover y difundir investigaciones vinculadas con los temas relevantes del quehacer parlamentario.

Proporcionar asesoría a las comisiones legislativas para apoyar sus dictámenes, las decisiones del congreso en general.

Investigar los antecedentes históricos del poder legislativo, así como de las leyes, códigos, decretos y acuerdos vigentes en la entidad.

Efectuar estudios comparativos de la legislación del estado con la legislación federal y la que rige en otras entidades federativas.

Recabar, compilar y analizar información básica acerca de los municipios de la entidad y la que corresponda al estado en general.

Apoyar a los diputados en la elaboración de iniciativas, dictámenes, acuerdos, y demás disposiciones legales, así como en la redacción de ponencias, artículos y otros trabajos.

Proponer directrices y líneas de investigación, difusión, conservación de documentos, de intercambio bibliográfico y de experiencia en investigación parlamentaria con otros institutos o centros similares.

Auxiliarse de la Biblioteca del Congreso del Estado, para obtener la información y datos estadísticos que le sean necesarios en sus actividades de investigación.

Organizar la impartición de cursos en técnica legislativa y derecho parlamentario, así como seminarios, congresos, coloquios, conferencias, y mesas redondas, relacionados con el trabajo parlamentario.

Orgánicamente existe también un *Jefe de Documentación y Análisis*.

26.- Sonora.

El Congreso cuenta para esos efectos con la *Comisión de Investigación y Estudios Legislativos*.

27.- Tabasco.

Para su funcionamiento el Congreso del Estado cuenta con los siguientes órganos técnicos y administrativos:

Oficialía Mayor.

Instituto de Investigaciones Legislativas.

Dirección de Estudios Legislativos.

Dirección de Asuntos Jurídicos.

Coordinación de Biblioteca y Videoteca Legislativa.

28.- Tamaulipas.

El Congreso cuenta con la *Comisión de Estudios Legislativos*.

29.- Tlaxcala.

El Congreso cuenta con un *Instituto de Estudios Legislativos*; además que de la Gran Comisión se desprende el *Programa de Asesoría e Investigación Legislativa*, y en el que participan el área de estudio y el área de consultoría.

30.- Veracruz.

La *Secretaría General* del Congreso tiene, entre otras, las atribuciones siguientes:

Realizar los trabajos preparatorios para la celebración de la sesión de instalación del Congreso.

Informar trimestralmente a la junta de trabajos legislativos, sobre el cumplimiento de las políticas, lineamientos y acuerdos adoptados por esta, y respecto al desempeño en la prestación de los servicios legislativos, de fiscalización y administrativos y financieros; así como de las siguientes áreas que estarán bajo su coordinación inmediata: La oficialía de partes; los servicios jurídicos; las investigaciones legislativas; la biblioteca; el archivo y otros.

31.- Yucatán.

La *Oficialía Mayor* tiene entre otros órganos la *Unidad de Servicios Parlamentarios*, la *Unidad de Servicios Técnico-Legislativos*, y el *Departamento Jurídico*.

También cuenta con Comisiones o Comités de Estudios Legislativos.

32.- Zacatecas.

El Congreso del Estado cuenta con una *Oficialía Mayor* que entre otras áreas tiene a su cargo una *Dirección Jurídica*.

Es así que a través de este estudio comparativo, a manera de muestreo panorámico, puede advertirse de manera general la situación que actualmente impera en diversos países del mundo, en materia de apoyo e investigación parlamentaria institucionalizada, los avances o en su caso, las limitaciones entre unos y otros de los Congresos analizados.

De igual forma, en el caso del Derecho Comparado Interno, es donde puede exponerse más claramente las diferencias de criterios o voluntad política que ha habido en cada uno de los Congresos locales de lograr un apoyo institucionalizado, apartidista en las labores diarias de la vida parlamentaria de cada entidad federativa del país.

CAPÍTULO VI

Propuestas para la conformación de un Sistema de Información Parlamentaria Institucionalizada en México.

SUMARIO: VI.1 Principal problemática existente. VI.2 Planteamiento general de las posibles soluciones para la instauración de un sistema de información parlamentario eficaz. VI.3 Tipos y niveles de información y documentación parlamentaria requerida. VI.4 Consideraciones técnicas a implementar en el apoyo de elaboración de documentos legislativos, específicamente en los proyectos de Ley. VI.4.1 Importancia del Derecho Comparado en los estudios de carácter legislativo. VI.4.2 Cuestionario Alemán "Checklisten". VI.5 Cabildeo moderado y bien regulado ante Sistemas de Información Institucionales Fortalecidos. VI.6 Clasificación de Legislaturas de acuerdo a su grado de información. VI.7 Reestructuración Interna de la Cámara de Diputados y del Senado. VI.8 Situación actual del Poder Ejecutivo, en cuanto a la elaboración de Leyes se refiere. VI.9 Iniciativas presentadas relativas a la elaboración de Dictámenes en la LIX Legislatura. VI.10 Importancia de la Informática Jurídica Parlamentaria en nuestros días. VI.10.1 Modernización y automatización Legislativa. VI.10.2 Tipos específicos de Bases de Datos y Automatización de los Trámites Legislativos. VI.10.3 Modelo Informático de Gestión de Trámites del Proceso Legislativo. VI.11 Consideraciones Finales.

Las diversas situaciones por las que atraviesan actualmente los escasos servicios de investigación parlamentaria en el Poder Legislativo mexicano, incluyendo las fuentes de información que se generan en la propia actividad legislativa, y que están ocasionalmente interrelacionadas entre ellas, no ha permitido un desarrollo y fortalecimiento del propio Congreso, y por consecuencia de lo que éste realiza, que en esencia es la creación de las Leyes.

Este capítulo aborda tanto la problemática actual, como las posibles hipótesis para la instauración o adecuación en su caso, de distintos métodos y vías tendientes a mejorar y fortalecer la investigación y asesoramiento parlamentario institucional, en ambos casos a través de la exposición de ideas y soluciones consideradas como viables, abarcando entre otros aspectos, la opinión de especialistas en el tema y desglose de puntos relevantes, aplicados en su conjunto.

Con lo anterior se considera se podrá generar un cambio significativo en la tarea parlamentaria, principalmente desde la perspectiva de la preparación técnica de los proyectos de normas legales producidas en nuestro país.

VI. 1 Principal problemática existente.

En el ámbito de la investigación parlamentaria, uno de los autores más leídos en todo el mundo y retomado para el mejoramiento en el ámbito de organización e investigación parlamentaria, ha sido *William Robinson*, quien con la experiencia de haber estado en el servicio de investigación parlamentaria del Congreso de los Estados Unidos, hace mención a varias cuestiones importantes, que deben de ser tomadas en cuenta, entre ellas las siguientes:

²¹³ *“ La información y el análisis son esenciales para un parlamento activo y efectivo. ... Para que sea posible su funcionamiento efectivo, las asambleas legislativas crean estructuras parlamentarias capaces de suministrar una información y un análisis fiables, de forma que un cuerpo de no expertos esté al corriente de la actualidad y pueda utilizarlos para tomar decisiones con conocimiento de causa sobre temas complejos. Las posibilidades de investigación y estudio se materializan en las bibliotecas parlamentarias, los servicios de estudios, los servicios de documentación, los departamentos de derecho, comisiones de personal, o en la combinación de algunos de ellos. Mientras que se dispone de abundante información acerca de las bibliotecas parlamentarias ..., se conoce mucho menos cómo se llevan a cabo en los parlamentos las investigaciones y los análisis de fondo. Esto se debe, en parte, a la falta de definiciones suficientemente claras acerca de lo que significa “estudios y análisis” y al hecho de que estas funciones están muy a menudo dispersas en la estructura de la cámara. ...”.*

Es así que la implementación de cuerpos institucionalizados que permitan tener una visión objetiva y apartidista de los distintos asuntos que se discuten en un Parlamento, permite a su vez contar con herramientas básicas, tanto en la elaboración de documentos legislativos, como al momento de intervenir en el debate, así los Legisladores pueden estar mucho mejor informados y preparados, a efecto de tener una mayor posibilidad de alcanzar un nivel más alto de enriquecimiento en el intercambio de opiniones y posturas, mismas que en consecuencia, generarán una Ley que sea lo más eficaz y adecuada posible para una sociedad determinada.

Sin embargo, para que lo anterior pueda ser posible, deben de generarse las circunstancias más acordes para ello, lo que implica una organización administrativa en el ámbito parlamentario.

²¹³ H. Robinson, William. Senior Specialist in Public Policy. U.S. Congressional Research Service “Los Servicios de Estudios (1) y Analíticos de los Parlamentos: Un Análisis Preliminar (2)”. Washington DC, USA. Página en Internet: <http://www.ifla.org/IV/ifla64/088-100s.htm>. Fecha de consulta: septiembre del 2006.

En un sentido más elevado, *Bernardo Bátiz*, ve la necesidad de conformación de sistemas de información legislativos, es así que los sitúa dentro de los principios sustantivos,²¹⁴ básicos en la vida parlamentaria, y los circunscribe en del *Principio de Información*, enfatizando su importancia, al señalar que entre otras razones el Poder Ejecutivo fue el protagonista principal de la función legislativa, principalmente porque el propio Congreso no contaba con información suficiente y oportuna, debiendo de cambiar esta situación, de acuerdo a la nueva conformación de la Cámara de Diputados.

Si no se da un cambio en cuanto al manejo de información, se estará provocando que el Poder legislativo no ejerza a plenitud su función de poder independiente y equilibrador, para evitar esto, es indispensable recurrir a los servicios de documentación, biblioteca e investigación, con los que cuentan los parlamentos o congresos, para obtener un apoyo confiable en el desempeño de la labor de los mismos, ya que a través de éstos, pueden obtenerse los instrumentos o medios de información, que podrán convertirse en un ejercicio del control parlamentario que se exteriorizan mediante preguntas, interpelaciones y encuestas al servicio de las asambleas.²¹⁵

Como consecuencia directa de esta situación, se habla entonces de una *crisis de la Ley*, debido al poco o nulo asesoramiento adecuado en la elaboración de un proyecto de Ley, como lo señala un letrado español, al respecto:

²¹⁶ "... La crisis de la ley es, simultáneamente, causa y efecto de la crisis de la función de los Parlamentos, porque, además de otras razones, el Parlamento es uno de los escasísimos órganos (ya sean públicos o privados) que nunca -o casi nunca- revisa, analiza, coteja o reinterpreta, el resultado de los trabajos que tiene constitucionalmente encomendados. Puede hablarse en este sentido de un verdadero desapoderamiento que sufre el Parlamento respecto a las vicisitudes que experimenta la ley una vez aprobada."

Se habla de un *desapoderamiento de lo encomendado* al Congreso por la propia Constitución, señalando así que en realidad y en la práctica no se cumple con

²¹⁴ Considera como principios sustantivos a los siguientes: el de representación, el de libertad, el de información, y el de igualdad.

²¹⁵ Bátiz Vázquez, Bernardo. *"Teoría del Derecho Parlamentario"*. Editorial Oxford, University Press. Colección textos Jurídicos Universitarios. 1999. México. pags. 117-122.

²¹⁶ Osés Abando, Josu. Letrado del Parlamento Vasco. *"El Control del Cumplimiento de las Normas. Cuestiones de Técnica Jurídica en el Procedimiento Legislativo del Estado Social"*. Asociación Española de Letrados de Parlamentos. España, 1994. pags. 281-282.

la división de poderes en estricto sentido, ya que las funciones expresamente señaladas para que pueda funcionar un sistema jurídico-político de un país no son llevadas a cabo como correspondería.

Puede observarse entonces como esta cuestión es fundamental para la vida democrática del país, ya que entre mejor este preparado e informado un Congreso, tendrá más elementos para además de llevar a cabo una mejor elaboración de la legislación en general, ser un contrapeso efectivo con relación a la información intercambiada y confrontada con los otros dos Poderes.

Efectivamente muchos son los autores, en la nueva doctrina mexicana en el ámbito parlamentario, que recomiendan tener un mejor cuerpo técnico, o *staff* de apoyo a los parlamentarios, con el principal propósito de hacer un verdadero contrapeso al Ejecutivo, ya que es inconcebible un legislativo fuerte, que sirva de contrapeso al Ejecutivo, sin un *staff* de expertos como respaldo.

Ante la presencia de las grandes burocracias de los ejecutivos modernos y el acaparamiento que hacen de conocimientos técnicos, recursos e información, resulta indispensable, para las Cámaras, contar con un equipo igualmente capacitado. Con ello se pretende formar un estrecho vínculo entre la fortaleza y la eficacia del Legislativo. Esta organización tiene que ver con la pericia técnica y política del personal, las fuentes de información, reafirmando que deben de ser principalmente a través de la biblioteca y archivos donde se guarden la memoria institucional de las Cámaras, así como el acceso fácil a los mismos, ya que sólo con la integración de un amplio equipo de apoyo, el Poder Legislativo se verá fortalecido. **Se considera finalmente que entre mayor sea la pericia y la información del órgano legislativo, mayor será su capacidad para controlar y cuestionar al Ejecutivo, y sobre todo mayor será la calidad de las leyes.**²¹⁷

Así como en México en el resto de toda Latinoamérica, de un tiempo a la fecha, se ha generado una conscientización por la necesidad de que los parlamentos cuenten con mayor información especializada, con el principal propósito de que funcionen como verdaderas instituciones democráticas, realmente

²¹⁷ Carbonell, José, "El fin de las certezas autoritarias. Hacia la construcción de un nuevo sistema político y constitucional para México", Instituto de Investigaciones Legislativas. UNAM., México, 2002, pags. 219-220.

informadas de su actuar y la trascendencia que tiene el mismo, surgido así diversas aportaciones en la materia; un caso especial es el de la argentina *Beatriz Grosso*, especialista en el tema de asesoramiento legislativo, misma que al hacer mención de los principales males a los que se enfrentan muchos de los congresos de Latinoamérica, la difícil implementación de nuevos sistemas de información, es uno de ellos.

Entre los principales aspectos que aborda esta autora, está la mala imagen que tiene el Congreso ante el resto de la sociedad, señalando que se habla permanentemente de la lentitud en la toma de decisiones, de la falta de preparación de sus integrantes, de la escasa participación de éstos en las reuniones de las comisiones de asesoramiento y en el recinto, de la inexistencia de adecuados servicios de asesoramiento, del “amiguismo” que desplaza a asesores capacitados, de la fuerte presión de grupos de interés que actúan sobre estos cuerpos parlamentarios, y del excesivo protagonismo de los partidos políticos en la determinación del voto, afectando la deliberación y en muchos casos la compatibilización de los mejores criterios.²¹⁸

Otra autora muy en boga en la vida parlamentaria de nuestro país, es *Cecilia Mora Donato*, misma que al abordar el asunto de la preponderancia del Presidente en los sistemas democráticos latinoamericanos, hace alusión entre otros factores, al hecho de que nuestros parlamentos carecen de cuerpos de asesores que permitan legislar con independencia frente a las propuestas elaboradas por el Ejecutivo, además de que el procedimiento legislativo está plagado de normas que inducen y en ocasiones fomentan la confusión, toda vez que la elaboración de las leyes se hace sin una adecuada agenda legislativa, y en muchos casos, se hace con propósitos políticos de corto plazo, independientes de la eficacia y el real impacto en la sociedad.²¹⁹

Dicha autora asevera que las deficiencias administrativas y funcionales, además de la ausencia de estudios jurídicos sobre el Poder Legislativo, son, sin

²¹⁸ Grosso, Beatriz Marina y Stevaz, María Alejandra. “*El Poder Legislativo en la Democracia y la Integración de los Estados Americanos*”. 2000. Argentina. pags. 46-48.

²¹⁹ Mora- Donato, Cecilia “*Teoría de la Legislación*”. Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita. Bogotá, Colombia 2003. pag. 13.

duda, consecuencia de la preponderancia del Poder Ejecutivo, el cual funciona de manera más efectiva cuando tiene un Congreso débil que no está en la posibilidad de refutar sus iniciativas ni de ejercer adecuadamente los mecanismos de control político.²²⁰

De acuerdo a la anterior panorámica, pueden advertirse los distintos puntos que conlleva la escasez de cuerpos técnicos parlamentarios realmente institucionalizados, y todo lo que esto significa en la práctica, en la vida de nuestras instituciones jurídico-políticas, así como la verdadera legitimación de los trabajos realizados por éstas, sin dejar de mencionar la obligación jurídica, moral y ética que tienen todos los legisladores, con relación a sus representados y en general ante la sociedad y la Nación.

VI.2 Planteamiento general de las posibles soluciones para la instauración de un sistema de información parlamentario eficaz.

A continuación se mencionan diversas ideas, vistas como posibles soluciones a esta situación, siendo todas ellas dignas de retomarse y conjuntarse para un verdadero proyecto, que permita la puesta en marcha de un equipo de asesoramiento y cuerpo técnico especializado en la actividad legislativa en nuestro país, a nivel Federal, incluso estatal.

Empezamos por mencionar dos grandes factores básicos, que deberán de tomarse en cuenta para la instauración de cuerpos de asesoramiento institucional:

1.- Elección del personal capacitado y apto para realizar esta labor especializada, toda vez que es importante el perfil de las personas que ingresan a estas áreas de apoyo; este proceso debe demandar un personal con suficiente experiencia en el quehacer parlamentario, habilidad para procesar información, capacidad de investigación y de trabajo en equipos interdisciplinarios, así como conocimiento pleno del proceso parlamentario. También es indispensable que tengan bien definidas las aspiraciones personales, evitando así que en lugar de concentrarse en su actividad técnica, por el contexto en el que se encuentran,

²²⁰ Idem.

deseen acceder a un cargo político o estar en estas áreas técnicas por simple “compadrazgo”.

2.- Material e instalaciones adecuadas para el desempeño de la labor encomendada. Es vital para un trabajo oportuno contar además de la gente capacitada, con equipos de *hardware* y *software* adecuados para este tipo de labor intelectual-legislativa, así como los espacios necesarios para estar por largas horas, en principio los cinco días laborales de la semana., ya que en gran medida, también dependerá de estas facilidades que otorgue la Institución, para dar una pronta respuesta técnica al legislador, evitando que se pierda tiempo valioso por no contar con los equipos actualizados.

Sobre esta misma tónica, *William Robinson*, aborda la forma en que debiesen de estar organizados estos servicios, relacionándolos dentro del ámbito de la Biblioteca Parlamentaria, por considerarlo útil y práctico, es así que partiendo de esta visión presenta varios modelos, sugiriendo así una tipología basada en el grado de integración de los servicios:

Servicios integrados. Las actividades de investigación y referencia están localizadas en la misma unidad (a menudo en la biblioteca), y los dos servicios están bien coordinados (Como el CRS).

Servicios articulados. La biblioteca y los servicios de estudios forman parte de una estructura orgánica más amplia, pero en los que las dos actividades de investigación y referencia están estrechamente unidas. Las actividades de investigación y las de la biblioteca tienen lugar dentro de una misma organización, pero con objetivos más amplios.

Servicios separados. En los que dos organizaciones independientes deben de ponerse de acuerdo para fundir las actividades de investigación y de referencia.

Servicios dispersos. En este caso, los servicios de investigación se encuentran distribuidos entre las distintas unidades que componen la estructura orgánica de la cámara o son servicios que se ofrecen desde perspectivas disciplinarias separadas.

Un caso extremo de todos los anteriores, simplemente sería la casi nula existencia de estas áreas, -como sucede todavía en algunos congresos locales de nuestro país-. Siendo los mismos parlamentarios los encargados de encontrar la información necesaria, a través del presupuesto destinado para ello. Existen ventajas y desventajas en cada uno de los modelos. La adaptación de uno u otro dependerá de cada caso en concreto. Por lo que no se puede hablar de que un modelo sea superior a otro.²²¹

Este mismo aspecto también es abordado por una de las integrantes del IFLA, -*International Federation of Library Association*-²²² al señalar los problemas que pueden haber dentro del ámbito del servicio de biblioteca y el de investigación, en el aspecto de cooperación y coordinación, ya que si bien estas dos áreas tienen el mismo objetivo y son parte del mismo proceso, difieren en el tipo de información que proporcionan, así como en sus funciones y tareas, es por ello que se considera que si los proveedores de información (bibliotecarios e investigadores), van a ser de utilidad real, -proveyendo información oportuna, no partidaria, relevante y objetiva-, tiene que existir una organización, comunicación y relación óptima entre ellos, para obtener así mejores resultados en su conjunto.

Además de que mientras que la investigación parlamentaria inicia en la biblioteca, las actividades del departamento de investigación se dirigen al trabajo tanto actual como futuro del parlamento, para garantizar la cooperación productiva, y funcional, por lo que los lazos de coordinación tienen que definirse y ser claros para cada una de las áreas.

De acuerdo a esta concepción de los servicios de investigación y asesoramiento parlamentario, notamos la importancia de lo señalado en capítulos anteriores de nuestro trabajo, sobre la teoría de los sistemas y como éstos debían de apoyar la conformación de áreas información parlamentaria.

²²¹ H. Robinson, William. Senior Specialist in Public Policy. U.S. Congressional Research Service “*Los Servicios de Estudios (1) y Analíticos de los Parlamentos: Un Análisis Preliminar (2)*”. Washington DC, USA. Página en Internet: <http://www.ifla.org/IV/ifla64/088-100s.htm>. Fecha de consulta: septiembre del 2006.

²²² Kanev, Dobrin y Anguelova, Margarita. “*Las Bibliotecas Parlamentarias y los Servicios de Investigación: Cooperación, Coordinación, y Directrices Futuras*”. Recent Publications on Parliamentary Librarianship. Sección de Biblioteca y Servicios de Investigación para los Parlamentos. 63 Conferencia IFLA. Copenhagen, Denmark Agosto 31 de Septiembre 5, 1997. Dirección en Internet: <http://www.ifla.org/VII/s3/conf/1dobka-s.htm>. Fecha de consulta: septiembre del 2006.

Es así que en este caso, puede mencionarse que el sistema que tiene actualmente la Cámara de Diputados, si bien en un principio era un sistema integrado, de hecho su nombre era S.I.I.D. -Sistema Integral de Información y Documentación-, en el cual se concentraban diversas fuentes de información siendo la de más alto nivel la proporcionada por el Servicios de Investigación y Análisis, posteriormente, este sistema se vio modificado, pasando a ser un sistema separado y disperso, ya que con la creación de los centros de estudio, en sus distintas especialidades, así como diversas fuentes de información de carácter legislativo, se vio fragmentada la unidad que en sus inicios se tenía.

Con lo anterior, se vio interrumpida la secuencia e intercambio más fluido de información entre las diversas áreas, es por ello que se considera que actualmente, si se desea consolidar todos y cada uno de los servicios ofrecidos por la Cámara de Diputados, es menester indispensable, su organización integral, siendo necesaria incluso una reglamentación interna que permita entender, sin ambigüedades, los alcances e interrelaciones de unos y otros de los servicios, al momento de proporcionar información al Legislador, ya que si bien existe una Ley Orgánica del Congreso, esta no contempla a detalle todos estos aspectos.

Además de lo anterior, y con miras a la integración de un verdadero Parlamento innovador, la aportación con una visión integral que plantea *Beatriz Grosso*, aporta más propuestas tendientes a fortalecer al Poder Legislativo, propone más elementos que propicien que se esté más capacitado, para una mejor creación de legislación, así como para poder intervenir en la formulación, evaluación y control de políticas públicas, requiriendo para ello, de estructuras de asesoramiento altamente profesionalizadas, independientes y dotadas de los recursos técnicos acordes a los niveles actuales de desarrollo.

Lo anterior puede ser posible, a través de estructuras de asesoramiento que suministren de manera permanente información necesaria, debidamente analizada y procesada, útil para la toma de decisión política (como serían antecedentes legislativos, parlamentarios, doctrinarios, jurisprudenciales, opiniones de los sectores de interés), así como preparar argumentos que permitan afrontar la deliberación, redactar proyectos, dictámenes y colaborar en la preparación de discursos

parlamentarios, y en general proveer la evaluación de la posible y eficaz ejecución de la ley proyectada.²²³

Para hacer posible lo anterior, se plantea los aspectos fundamentales como los siguientes:

- ²²⁴ "... transformar las Legislaturas en cuanto a sus estilos de asesoramiento significa:
- 1.- Modernizar sus sistemas de información, desarrollando bibliotecas legislativas y organismos de información y referencia legislativa con conexiones a bancos de datos internos e internacionales
 - 2.- Incrementar sus capacidades de investigación y análisis
 - 3.- Priorizar el trabajo de las comisiones de asesoramiento y promover la existencia de asesores de comisión
 - 4.- Informatizar el trámite parlamentario
 - 5.- Fomentar la realización de audiencias públicas en las que se reciban a particulares y grupos de interés, generando un ámbito de expresión de los intereses, necesidades y proyectos de los diferentes sectores de la sociedad...".

Esta propuesta contempla también la informatización de los asuntos legislativos, así como las audiencias públicas y en sí una mayor retroalimentación de la sociedad en general.

Es importante ubicar dentro de un enfoque más amplio, otro tipo de causas que evitan la instauración formal y real de estos centros de investigación, que es el poco interés por conocer los servicios en este ámbito, de los legisladores a comienzo de cada legislatura, siendo que son éstas sus herramientas más cercanas con las que contarán los próximos años, esto aunado a la falta de preparación del personal, de un equipo humano capacitado para sintetizar, completar y organizar la información que requieren los legisladores y las comisiones parlamentarias.²²⁵

Cecilia Mora Donato, en el contexto de una *Teoría de la Legislación*, hace mención a algunas posibles soluciones dentro del campo de la elaboración más eficiente de la legislación, haciendo mención de lo siguiente:

"Dicha teoría ... tiene como ejes principales cuatro etapas perfectamente diferenciadas que hemos denominado: dos prelegislativas, una legislativa y una poslegislativa... Lo anterior

²²³ Grosso, Beatriz Marina y Stevaz, María Alejandra. Curso Regional. *"El Poder Legislativo en la Democracia y la Integración de los Estados Americanos. Asesoramiento de los Cuerpos Parlamentarios"*. Documento de la ponencia presentada en la Cámara de Diputados en el año 2000.

²²⁴ Ibidem.

²²⁵ Campos Verdecía, Sylvia María. *"Guía para laborar Estudios de Antecedentes de Interés Legislativo"*. Congreso de la República de Guatemala. 1999. pag. 10.

requerirá necesariamente de un cuerpo de apoyo técnico que permita establecer una clara diferenciación entre el decisor político (el parlamentario y a la postre responsable político) y el técnico que debe suministrar toda la información y documentación necesaria para que tal decisión sea sustentada y asumida de manera responsable. Este es, sin duda, uno de los mayores retos en los países con una escasa tradición parlamentaria. Estos cuerpos de élite deben ser más y mejores que los que están al servicio del Ejecutivo: en ellos se encuentra la diferencia cualitativa entre la forma de presentar iniciativas entre éste y el Congreso. Si la facultad legislativa es propia del Parlamento, es necesario protegerla no sólo política, sino también técnicamente. En suma, sin Parlamento no hay ley, pero sin un cuerpo técnico de apoyo no hay una ley técnicamente "buena".

...

Por otro lado, debe considerarse que en un Estado compuesto, como es el nuestro, es preciso tener presente que pretender mejorar la ley que aprueba el Congreso de la Unión es incidir, de manera notable, en las leyes aprobadas por los congresos locales. Las leyes federales son en cierta medida el parámetro técnico e, incluso, el paradigma que sirve de referencia a las asambleas de las entidades federativas. ... , es importante racionalizar el proceso de creación de las normas legales que implique una mayor precisión y claridad de las leyes emanadas del Congreso de la Unión. Es imprescindible abandonar de una vez, y para siempre, el arcaísmo en la elaboración de las normas con rango de ley

...

Por último, es preciso señalar que a través de nuestra teoría de la legislación no pretendemos, ni mucho menos, un adoctrinamiento mitificador de la letra de ley, sino recuperar el sentido de esta categoría normativo como actos de inteligencia, de justicia y de razón".²²⁶

Deben de ser retomados conceptos tales como: validez, coherencia, lógica y claridad; haciendo alusión al resultado final del proceso legislativo, y la necesidad de la existencia de leyes realmente eficientes en nuestro país, que den certidumbre y certeza, traducida en seguridad jurídica.²²⁷

A partir de esta visión, surgen varios cuestionamientos, entre los cuales estarían, el método más adecuado a emplear en nuestro Congreso en concreto, para que sea posible este mejoramiento de asesoramiento parlamentario; los primeros pasos que deben de generarse para llevar a cabo esta tarea, es gestar las bases que puedan quedar lo demasiado sólidas para que legislaturas futuras, no puedan tan fácilmente vulnerar y dejar a medias, cada 3 o 6 años, -dependiendo de la Cámara- los escasos logros generados.

De igual forma queda corroborada la estrecha relación entre la realización de una buena Ley, -al menos en su aspecto técnico- y la existencia de estos cuerpos de asesoramiento, pero subrayando que no sólo es suficiente que de nombre o vía burocrática se diga que ya éstos existen, sino que en la práctica estos cuerpos

²²⁶ Mora- Donato, Cecilia *Ob Cit.* pag. 77.

²²⁷ *Ibidem.* pags. 78-79.

técnicos deben de ser los mejores capacitados y poder tener ingerencia directa en la aportación de insumos teóricos para el perfeccionamiento de un proyecto de Ley.

Es así que se consideran diversos ámbitos de acción para lograr la instauración formal de estos servicios de asesoramiento parlamentario, su óptimo desarrollo, y que tenga sus resultados la relevancia necesaria para cumplir con sus propósitos, destacando entre éstos los siguientes:

Obligatoriedad en la necesidad de tomar en cuenta los estudios diversos, como serían el de impacto jurídico (constitucional, legal, reglamentario, etc.), económico (materia presupuestal y hacendaría), social (ubicar la necesidad real que tiene la población en determinada materia), cultural (evitar la afectación de nuestra idiosincrasia a través de la implementación de modelos extraños a la mayoría de la población), entre otros muchos estudios al respecto.

Instauración formal y real de un servicio de carrera en ambas Cámaras, con el propósito de que a mediano y largo plazo se cuente con especialistas parlamentarios, capaces de absorber las necesidades de información que se generan en la actividad legislativa cotidiana.

Implementación de sistemas informáticos, que atiendan tanto el trámite legislativo, así como los que faciliten los datos e información en general, indispensable para la adecuada elaboración de las leyes.

Actualizar la regulación interna de las Cámaras, con el propósito de incorporar mucho de lo establecido en los acuerdos parlamentarios, -que han venido a proliferar en las recientes Legislaturas- ya que en sentido formal, dichas disposiciones deberían de estar contempladas en la Ley Orgánica del Congreso, para una mayor legalidad y legitimidad de los actos legislativos; también es conveniente la instauración de un Código de Ética para los parlamentarios mexicanos, con la finalidad de empezar a crear una cultura de respecto a la legalidad, (situación que complementaría una actividad legislativa más digna y reconocida por la sociedad).

Puede advertirse lo preocupante que resulta el hecho de que no se cuenten con los instrumentos necesarios en la creación de las leyes mexicanas, ya que no se

está partiendo de una realidad objetiva y concreta, sino que la propuesta que se pone a consideración del Pleno para que éste lo apruebe, parte de un conocimiento parcial, que en ningún momento del procedimiento legislativo se ve enriquecido, - sino en todos los casos, si en muchos de éstos-, no hay una contrapropuesta de ideas, por falta de elementos técnicos, siendo muy probable, que se apruebe en esas condiciones, o en sentido contrario, si es una buena propuesta, no se tenga la conciencia real de la necesaria aprobación de dicho proyecto, por meros intereses partidistas.

Puede decirse entonces, no se cuenta en el trascurso del proceso legislativo, con un “*control de calidad*” de lo que se presenta a debate, toda vez que la regulación en la materia no prevé en ningún momento ajustes obligatorios de carácter técnico que se deban de realizar al proyecto de ley, tanto en la iniciativa, en el dictamen o en la misma discusión, en ninguna de las dos cámaras legislativas, ya sea que funcionen como cámara de origen o cámara revisora.

Más aún, desde hace cierto tiempo a la fecha, los acuerdos parlamentarios han imperado más de lo deseado, lo que negativamente ha generado que no se de paso a una verdadera reforma al Reglamento Interno del Congreso,²²⁸ lo que permitiría contar con instrumentos formales y más legítimos en la actuación legislativa.

Sin embargo, es importante también que los legisladores se concienticen del papel fundamental que tienen, - ya que son los decisores únicos y finales de todos los proyectos doctrinales o teóricos que puedan plantearse desde la academia, o cualquier otra plataforma-. Es primordial que se tenga una verdadera intención política de llevar a cabo todos estos cambios, y no dejar las cosas a medias de una legislatura a otra, creyendo que la nueva habrá de continuar la tarea pendiente, ya que todos estos temas por lo general se abordan en el último periodo ordinario de cada legislatura saliente.²²⁹

²²⁸ Pendiente hasta el día de hoy, en cada una de las Cámaras, después de dilucidar que a cada una de ellas, corresponde la creación de un Reglamento por separado.

²²⁹ En la Gaceta Parlamentaria de fecha 25 de abril de 2006, -apenas 5 días antes de que se clausure el último periodo ordinario de la LIX Legislatura-, se publica a través de un Acuerdo Parlamentario, los “*Lineamientos para la Administración y Control de los Recursos Humanos de la Cámara de Diputados*”, emitidos por la Junta

Formar un cuerpo de asesores parlamentarios no es una tarea fácil, ya que la actividad que éstos desempeñarán, influirá en forma sustancial en el desarrollo de las actividades del órgano legislativo, por tal razón, se debe realizar con sumo cuidado la planeación de su estructuración, los mecanismos de selección del personal, las labores que éstos realicen y puntualizar la responsabilidad que implica un órgano de esta naturaleza.

A continuación se mencionan algunos requisitos esenciales que deben de operar para el funcionamiento eficaz de estos órganos de asesoría:

La columna vertebral de un sistema de información parlamentaria son los asesores institucionales. Por ello, el sistema de selección debe fundamentarse en exámenes de admisión rígidos, en los que el aspirante demuestre su capacidad intelectual, sus méritos académicos (preferentemente de estudios de postgrado), su conocimiento en los temas parlamentarios y su habilidad para el desempeño eficaz de la función que se le encomendará. En este procedimiento de selección se deberá garantizar la transparencia y la imparcialidad partidista de los evaluadores. Por otra parte, a los asesores legislativos, se les deben de dar una categoría igual a la de los asesores del órgano Ejecutivo, como también el sueldo debe ser similar.

Es importante tener presente la actual situación de desigualdad que sigue imperando entre el Poder Ejecutivo frente al Poder Legislativo, en el ámbito de la información generada por el mismo órgano, ya que hasta hace muy poco es que se puede decir que el Congreso cuenta con verdaderos cuerpos especializados de generación de información, sin embargo, aún es mucho el camino por recorrer, toda vez que en cada cambio de Legislatura, se plantean nuevas formas y esquemas de trabajo, en relación a estos centros de información e investigación.

de Coordinación Política, en los que señala entre otras cuestiones, la forma de ascenso de todos los miembros de la Cámara y que aboga en sus Transitorios a una serie de acuerdos parlamentarios anteriores. Sin embargo, no se hace mención alguna del reforzamiento o actualización que debería de tener el *Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados*, mismo que entró en vigor desde junio del 2000.

Dentro de este contexto, el Mtro. Roberto Gil Zuarth,²³⁰ consultor independiente en el tema de sistemas de información parlamentaria, contempla puntos interesantes sobre el particular, y entre otros aspectos, señala las características de un “Ideal Mínimo”, siendo éstos los siguientes:

“Dentro de los Criterios del Modelo “Ideal Mínimo”, debe encontrarse lo siguiente:

Existencia de sistemas institucionalizados de acceso a fuentes externas:

Capacidad de generación de información. Esta Categoría, a su vez, se subdivide en:

- Acervos sistematizados y ordenados de información – externa o interna-útil para las tareas parlamentarias;

-Capacidad para generar investigaciones de largo alcance;

- Existencia de un cuerpo institucionalizado y profesional de asesoramiento a todas las áreas del Congreso.

A esto últimos los denomina sistemas de autogeneración.

Sistemas Institucionalizados de Información:

Características:

- Dan cobertura a una pluralidad de usuarios

- Generan información técnica, objetiva e imparcial

- Prestan servicio en condiciones de igualdad

- Forman parte de la estructura administrativa del parlamento

- Operan bajo los principios rectores de los servicios profesionales de carrera”.

Este ideal mínimo, como lo menciona el autor, hace alusión a un planteamiento esencial, que junto con otros que se señalan en este mismo rubro, pueden hacer posible la constitución de un efectivo sistema de información parlamentario, y que si bien en la Cámara de Diputados ya se tienen ciertos indicios y avances de los puntos señalados, es necesario formalizar diversos criterios y conjuntar las tareas que se llevan a cabo en muchas de las áreas, con la finalidad de unificar las directrices que se plantean y señalar tiempos específicos de avances en cada una de las áreas en particular, así como los objetivos generales como institución.

Una visión trascendental de estos servicios, asegura que pueden servir a su vez como motor impulsor interno de un verdadero equilibrio de Poderes, cumpliendo de esta manera con lo estipulado por nuestra Carta Magna, ya que cualquier sistema democrático que se aprecie de serlo, además de contener formalmente estos postulados, tiene el deber de cumplir realmente con las funciones encomendadas a cada uno de ellos.

²³⁰ Impartió el Módulo II “Sistema de Información Parlamentaria” del Diplomado sobre “Análisis e Investigación Parlamentaria”, llevado a cabo del 12 de junio al 3 de Diciembre del 2005, en la Cámara de Diputados de México.

VI.3 Tipos y niveles de información y documentación parlamentaria requerida.

Si bien ya en anteriores apartados se hizo alusión a lo que significa la información en general, es importante ahora hacer una mención más específica, de lo que es la documentación legislativa, se entiende que es la que se produce por los órganos titulares del Poder Legislativo en el ejercicio de la facultad que tienen conferida para llevar a cabo la elaboración de las normas, proyectos y proposiciones, discusión y aprobación, además de toda la información generada en el desarrollo de la actividad del Parlamento, como la documentación administrativa que se incluye dentro de esta clase, y comprende todas las normas interiores y actos administrativos unidos a la gestión y procedimientos propios de una actividad o función parlamentaria.²³¹

La clasificación que se hace de la documentación parlamentaria puede ser de varias formas, atendiendo a su procedencia, esta documentación tiene un doble origen:

Documentación interna, que puede dividirse, según su finalidad u objeto, en:

- Documentación originada por los órganos de la Cámara, en el interior del propio Parlamento, **en el origen o en el transcurso del iter parlamentario. Se trata de documentación parlamentaria propiamente dicha o *strictu sensu*.**
- La documentación originada por los órganos administrativos del propio Parlamento, en el interior del mismo, y necesaria para el funcionamiento de éste.

La documentación externa, teniendo en cuenta su contenido, puede subdividirse en:

- Documentación originada en el exterior del Parlamento, pero recibida con el objeto de llevar a término las funciones que éste tiene encomendadas.

²³¹ Mateo Macías . "Manual de Documentación Jurídica". Editorial Síntesis. España. 1998. pag. 20.

- Documentación originada en el exterior del Parlamento, seleccionada, adquirida y procesada por los distintos servicios de información (biblioteca, centros de documentación, etc.).²³²

De acuerdo a esto, existen en el interior del Parlamento, un sin fin de documentos circulando por todas las áreas tanto administrativas, como de los órganos estrictamente legislativos, como podrían ser las Comisiones, el Pleno, la Mesa Directiva, algunos de estos documentos que en el transcurso de su trámite, son complementarios unos con otros, por lo que tiene que haber una mayor organización y control de los mismos, evitando así que puedan generarse abruptos administrativos-legislativos, y con el final propósito después de haber cumplido con su cometido oportuno, deben de ser almacenados correctamente, a efecto de mantener la memoria institucional, -situación que puede verse facilitada y eficientada con la implementación de un sistema automatizado único para este tipo de actividades, como se verá más adelante-.

Los trabajos realizados internamente en las cámaras legislativas, relacionados con la investigación y análisis no se tratan de trabajos meramente académicos, sino que si bien deben de contar con elementos científicos concretos, éstos deben de estar diseñados para permitir una toma de decisiones precisa, ágil y confiable, sin tener que entrar a la discusión de diversas cuestiones excesivamente teórico-dogmáticas, su lectura debe de ser de rápida y de fácil comprensión en la medida de lo posible, sin menoscabar la trascendencia de los datos, de ahí su carácter *sui generis*.

Otro tipo de estudio en particular que se necesita llevar a cabo en el parlamento, es el denominado *análisis político*, aunado a éste, deben de encontrarse expertos en análisis en los que se combinen las habilidades tales como: capacidad de respuesta rápida, objetividad, enfoque práctico, facilidad para comunicarse en términos no técnicos, destreza en el análisis a fondo, pericia para algunos temas, sensibilidad política y conocimiento del funcionamiento del Parlamento. Es conocida la frustración en cuanto al intento de atraer académicos con una dedicación parcial

²³² Ibidem. pags.: 209 a la 213.

para llevar a cabo tareas de análisis a nivel práctico. Esto ha dado lugar a que muchos parlamentos hayan creado sus propios equipos de estudio, de forma que se pueda capturar la memoria institucional que éstos generan.²³³

La experiencia en la práctica, en cuanto al tipo de necesidades parlamentarias ha sido muy diversa, ya que se está hablando de las necesidades de información de 628 legisladores, -500 Diputados y 128 Senadores-. Las inquietudes en cuanto a los temas a abordar para la presentación de iniciativas de Ley, y su posterior dictaminación, dispara en gran medida los diversos tipos y niveles de procesamiento de la información requerida, siendo necesario contar con mucha y variada de ésta, a efecto de satisfacer los distintos requerimientos en la actividad legislativa.

Es así que la información y asesoría parlamentaria puede generarse desde la facilitación de un “*simple*” reporte de una noticia periodística para que el legislador la comente en tribuna, hasta el análisis jurídico y/o económico de un asunto de extrema importancia y delicadeza como puede ser la constitucionalidad o no de los Contratos de Servicios Múltiples realizados por PEMEX con empresas particulares, o el seguimiento presupuestal en cierto rubro o materia, y su proyección a través de distintos escenarios a 2 o tres años.

Se considera que en el análisis legislativo debe de prevalecer el provisto por equipos profesionales propios del Parlamento, que brinden sus servicios por igual a todos los legisladores, en relación directa con una biblioteca legislativa y conectados a los distintos ámbitos científicos, recordando siempre que el que tiene la última palabra es el legislador, de quien se espera tenga el conocimiento innato del decisor político, así como un instinto e intuición que logre sacar adelante todo el proyecto en su conjunto.

VI.4 Consideraciones técnicas a implementar en el apoyo de elaboración de documentos legislativos, específicamente en los proyectos de Ley.

La implementación formal de una nueva ley o reforma a ésta, en el marco jurídico de determinada materia, no debe de ser más que el resultado final de todo

²³³ H. Robinson, William. Senior Specialist in Public Policy. U.S. Congressional Research Service “Los Servicios de Estudios (1) y Analíticos de los Parlamentos: Un Análisis Preliminar (2)”. Washington DC, USA. Página en Internet: <http://www.ifla.org/IV/ifla64/088-100s.htm>.

un camino explorado, refiriéndonos no solo al señalado a nivel Constitucional, que se conoce como el proceso legislativo formal, sino más aún debe de ser aquel camino que entreteja las verdaderas necesidades y posibilidades intrínsecas que un proyecto de ley debe de tener, a efecto de al momento de que cobre vida jurídica, logre en realidad lo que se propone, además de prever los posibles impactos que éste genere.

En la evaluación que se haga de una norma jurídica, ya sea antes de su realización, así como de su seguimiento posterior, al ser ya ésta aplicada, encontramos algunas consideraciones, denominadas: “*Características Fundamentales de la Evaluación*”: siendo éstas las de *definición*: que se refiere a los alcances de la ley; *sistematicidad* su introducción en el resto del ámbito legal y de las políticas públicas; *permanencia*: continuidad del trabajo evaluatorio, *posterioridad*: seguimiento de la secuencia lógica de la ley, puesta en práctica.²³⁴

Otros rubros enfatizados, que se considera deben de tomarse en cuenta dentro de la técnica legislativa *a priori*, en la fase de elaboración de la ley, especialmente dentro de el campo económico, son los siguientes:

²³⁵ *“Economía*: Valorar cuantitativamente los recursos empleados en la ejecución de la ley. Dicho de otra forma, se persigue la austeridad o ahorro respondiendo a la pregunta: ¿se podía haber realizado la política pública a un menor coste global?

Eficiencia: Se refiere a la óptima utilización de recursos disponibles desde una perspectiva de gestión; en definitiva, podríamos sacar más provecho a los fondos disponibles mediante la mejora de nuestra gestión?, ¿es posible una mejor relación costo/beneficio?

Eficacia: Valora si se han logrado los objetivos perseguidos. ¿Conseguimos el cambio que pretendía el legislador en la realidad social?. ¿en qué grado?, ¿ha habido efectos colaterales, positivos o negativos?”.

Otra perspectiva sobre los sistemas de evaluación que debiesen emplearse en la elaboración de las leyes en general, es el que recientemente se le ha llamado la “*Racionalidad de los Proyectos Normativos*”, ya que se entiende que para la creación de leyes racionales, se parte del supuesto de un “*legislador racional*”, por lo que quien legisla debe justificar la elaboración de normas racionales,²³⁶ tanto en el

²³⁴ Osés Abando, Josu. *Ob Cit.* págs. 283 a 284.

²³⁵ *Ibidem.* págs. 285-286.

²³⁶ Se entiende por racional: “a lo perteneciente o relativo a la razón. Justo , lógico, razonable. Expresión algebraica que no contiene cantidades irracionales”. Ver: “ *Diccionario Enciclopédico de la Lengua Española*”. Edotorial Porrúa, México, 2003. pag. 626.

ámbito lingüístico, jurídico y pragmático,²³⁷ es así que el autor retomando a Manuel Atienza, propone cinco niveles de racionalidad, complementándolos con otros “subniveles”, destacando los siguientes:

A. Racionalidad lingüística. Lo que se está redactando tenga coherencia y lógica, para que el mensaje legal sea transmitido adecuadamente al receptor.

B. Racionalidad jurídico formal. Los valores que persigue este nivel son la seguridad jurídica y la previsibilidad de la conductas.

C. Racionalidad pragmática. Pretende garantizar la adecuación del comportamiento de los destinatarios, a lo previsto en la norma.

A su vez dentro de este tipo de racionalidad, se encuentran otras tres, a saber:

a) Racionalidad económica. Es deber del Estado el hacer posible el intercambio con un máximo bienestar bajo un mínimo costo posible, así, un sistema jurídico será racional en la medida en que toda la ley o medio jurídico que persiga y proteja un intercambio, lo haga utilizando los recursos menos costosos, en términos económicos y sociales, y obtengan los mayores beneficios a través de la generación de los incentivos y estrategias pertinentes para el desarrollo económico.

b) Racionalidad teleológica. Se enfoca a determinar los fines del proyecto normativo. Desde este nivel, el sistema jurídico es considerado como el conjunto de medios para conseguir fines sociales, tales como una mejor distribución de la riqueza, la disminución del desempleo, la promoción de esquemas productivos, el abatimiento de la pobreza, etc.

c) Racionalidad ética. Desde esta perspectiva, el sistema jurídico es evaluable éticamente y aún cuando los fines que puedan buscarse varían conforme al sistema ético que sirva de referencia, existen referencias objetivas como los valores de legitimidad, libertad, igualdad y justicia.²³⁸

Es así, como puede advertirse la importancia y trascendencia de los estudios y análisis previos que se hagan de cualquier proyecto de ley, ya que perfectamente pueden prevenirse desde varias ópticas -como se acaba de apreciar-, y poder advertir las distintas implicaciones que conlleva introducir un nuevo ordenamiento a

²³⁷ Minor Molina, José Rafael,– Roldán Xopa, José, “Manual de Técnica Legislativa”. Cámara de Diputados, Colección Conocer para decidir, LIX Legislatura, 2006. México. pags. 83-91.

²³⁸ Idem.

la maquinaria jurídica existente, tomando en cuenta además de las cuestiones técnicas, las humanas, que si bien son más subjetivas, son igual de importantes, en la elaboración de un texto jurídico de esta magnitud.

A continuación, y complementando la visión racional de los proyectos de ley, se menciona nueve grandes etapas-guía prácticas, para la elaboración más eficaz de una Ley:

Primera etapa: Comprensión General del Tema. Frente a la demanda del legislador, el redactor o técnico legislativo debe esforzarse por comprender cabalmente el tema sobre el que deberá trabajar. En esta etapa debe priorizar el contacto con el legislador. El uso de cuestionarios prediseñados puede ser de utilidad en tanto economizan tiempo en las reuniones y evitan olvidos importantes. Así como en la materia a legislar.

Segunda etapa: Investigación de Antecedentes. Esta etapa la constituye la búsqueda de antecedentes para complementar el contenido del proyecto y sus fundamentos. Es de destacar que esta tarea se facilita por:

- a) La participación de los grupos de interés afectados por el dictado de la futura ley. Ellos suministrarán información cuya validez y correspondencia con la decisión política adoptada deberá ser corroborada por el técnico.
- b) La nueva tecnología informática de acceso a redes locales, bancos de datos propios de los organismos legislativos e Internet.

Tercera etapa: Análisis de Fondo. En este momento, el redactor debe analizar el tema y sus antecedentes a fin de determinar:

- a) Si su contenido se ajusta o no a las atribuciones que la Constitución deslinda para el Poder Legislativo.
- b) Si la oportunidad en que se encara la reforma o se crea la nueva norma es socialmente propicia.
- c) La posibilidad de efectiva implementación de las soluciones o procedimientos seleccionados, y

d) El grado de consenso que sobre el tema exista en las Comisiones de asesoramiento parlamentario y su posible acogida por el plenario del cuerpo legislativo.²³⁹

Cuarta etapa: Elección de la Forma de Presentación y Diseño de Estructura. En esta instancia el técnico debe analizar el proyecto en relación con las formas de presentación que determinan las normas reglamentarias del cuerpo legislativo y adoptar la que corresponda.

Quinta etapa: Redacción del Proyecto. Comprende la redacción del proyecto y sus fundamentos.

Sexta etapa: Consulta con el Decisor Político. El texto producido es elevado al decisor político para su corrección.

Séptima etapa: Revisión Final del Proyecto. Esta etapa está encaminada a asegurar la producción de un acto legislativo oportuno y conveniente, que resulte de aplicación efectiva y refleje la realidad social, económica, cultural o política que se pretende describir. Se menciona de igual forma que el acto legislativo debe presentar los siguientes caracteres: integridad, coherencia, correspondencia y realismo, entre otros.

Octava etapa: Presentación. Son los pasos propios de la impresión del proyecto en modo claro y legible por el tipo y tamaño de letra; su firma; la preparación de las copias necesarias para su presentación e ingreso a la Legislatura.

Novena etapa: Seguimiento. Una vez ingresado el proyecto se sigue una etapa de registro, creando una carpeta de archivo del proyecto, de sus antecedentes más importantes y de las sucesivas publicaciones de la legislatura en que se lo consigne. Es preciso conservar la información indispensable para realizar el

²³⁹ Lo expuesto en los incisos b), c), y d) no implica que el técnico legislativo deba invadir el ámbito propio de decisión del legislador.

seguimiento del expediente en su trámite legislativo en las comisiones y en el recinto.²⁴⁰

Como es sabido dentro de el tipo de antecedentes legislativos, más comunes a realizar, se abordan en los siguientes ámbitos: legislativos, (proyectos anteriormente presentados ante el Pleno), doctrinarios y jurisprudenciales, de derecho comparado, entre otros, actualmente la mayoría de estos antecedentes pueden ser mayormente localizados por diversos sistemas informáticos, además del Internet.

Ya en la práctica, al momento de apoyar directamente al legislador, el asesor tendrá que prever de igual forma diversas necesidades, de acuerdo a las etapas de elaboración del texto normativo, tomando en cuenta a la técnica legislativa tanto de forma como de fondo, es decir, tanto aquella encaminada a que el texto propuesto cumpla con los requisitos formales exigidos en toda legislación, principalmente relacionados con la mera presentación lógico- visual del texto, estando por otro lado, la técnica de fondo, referente a todas aquellas tendencias e ideologías y lineamientos en concreto, contenidos en el ordenamiento. Otra clasificación que se le da a ésta, es la de técnica legislativa interna y externa, como de menciona a continuación:

“ En cualquier caso el ejercicio de las funciones genera documentos cuya eficacia depende de la utilización de una correcta técnica legislativa.

Nos referimos tanto a la técnica legislativa interna que comprende los instrumentos para la elaboración de esos documentos, como la técnica legislativa externa, que se refiere al contexto institucional en el que se enmarca la elaboración y tramitación de los mismos.

Recordemos que la técnica legislativa externa se ocupa del proceso legislativo en sus tres aspectos:

- a) La génesis de la ley: el proceso que abarca desde la presentación del proyecto hasta la sanción;*
- b) el trámite legislativo: el proceso que abarca desde la presentación del proyecto hasta la sanción, y*
- c) la elaboración técnica, la tarea del asesor y la capacitación: la información, la instrucción, los hábitos y destrezas.*

Su correcta utilización supone entonces:

- a) Adecuación de los procedimientos a las funciones;*
- b) información suficiente;*
- c) tecnología apropiada, y*
- d) personal técnico altamente calificado”.²⁴¹*

²⁴⁰ Grosso, Beatriz Marina y Svetaz, María Alejandra. *“Técnica Legislativa. en Centroamérica y República Dominicana”*. Serie- Parlamentos y Democracia. Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Costa Rica, 2001. Pág.- 45-50. III. La ley desde el punto de vista de la Técnica Legislativa.

Vemos así como para la realización de una ley, de cualquier ámbito que ésta sea, no solo deben de ir ordenadamente las fracciones, incisos, artículo, capítulos, títulos, etc. y además que las palabras contenidas deban de ser lógicas y coherentes, tener una sintaxis y redacción excelente, sino que el contenido en sí, debe de buscar el bien común, la justicia y valores para el resto de la población, es por ello la necesidad de que estos instrumentos jurídicos deban de contar en su realización de los mejores insumos teórico, científicos posibles, así como estar lo más apegado a la realidad nacional.

VI.4.1 Importancia del Derecho Comparado en los estudios de carácter legislativo.

En relación al campo del Derecho Comparado, es importante señalar que es uno de los principales instrumentos utilizados dentro de la esfera legislativa, ya que permite retomar las experiencias legales de otros países, para su adecuación en el ámbito nacional, sin embargo, para su utilización es indispensable conocer algunas de las características de este método de investigación, siendo algunos de los más relevantes las siguientes:

²⁴² "... es necesario formular algunas consideraciones sobre el método utilizado en la comparación, indicando esquemáticamente algunos puntos.

a) ...

b) Anterior a la comparación es la elección de los criterios de clasificación. Éstos tienen un carácter relativo, no absoluto, y varían en función del sector del derecho objeto de investigación y de los fines que se propone el investigador. La clasificación es una operación lógica que tiene por objeto la determinación de unidades de estudio llamadas clases, las cuales pueden, a su vez, subdistinguirse.

En el estudio del derecho público y del derecho constitucional comparado la unidad de estudio es el ordenamiento jurídico estatal, identificable en virtud de sus propios elementos extraídos por la ciencia jurídica.

...

c) Entre los métodos a disposición del investigador para conocer las instituciones jurídicas está la comparación. Como se suele explicar, la comparación puede ser espacial (o sincrónica), cuando se examinan los ordenamientos en un momento determinado, normalmente contemporáneo al análisis que se desarrolla, o histórica (diacrónica), cuando se examinan los ordenamientos en sus sucesión temporal. Convencionalmente se excluye de los estudios comparados la comparación histórica se utiliza como un instrumento auxiliar.

d) ...

e) Los ordenamientos comparables pueden pertenecer a formas de Estado distintas. En otras palabras, la homogeneidad, entendida como necesaria adscripción a una determinada forma de Estado, no es un requisito imprescindible para la comparación.

²⁴¹ Svetaz, María Alejandra, y otros. "Formación y Sanción de las leyes en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Estados Unidos", asesoramiento técnico y capacitación legislativa. Técnica Legislativa, Rubinzal-Culzoni Editores. Argentina, 1998. pags.- 166-168.

²⁴² De Vergottini, Giuseppe. "Derecho Constitucional Comparado", IIJ-UNAM, México 2004, pags. 50-53.

También pueden ser objetos de análisis aquellos ordenamientos que son considerados heterogéneos entre sí siempre que los que se comparen tengan en común ser ordenamientos de comunidades políticas, con independencia del nivel de organización de sus técnicas organizativas. ...

f) El derecho comparable no es (sólo) el que resulta de los textos normativos, sino, más ampliamente, el que está efectivamente vigente en los ordenamientos que se examinan. La investigación deberá, pues, considerar también el derecho no escrito y tendrá que verificar la vigencia del escrito.

g) Al efectuar la comparación pueden tomarse en consideración ordenamientos o institutos de diferentes ordenamientos.

La comparación de ordenamientos o de grupos de ordenamientos (macrocomparación) exige, normalmente, un elevado nivel de generalización y aproximación y sirve para introducir comparaciones más puntuales sobre institutos concretos o conjuntos normativos vinculados a institutos (microcomparación). Según se ha dicho, los estudios comparados más útiles son estos últimos, y la escala que puede recorrerse para pasar de lo general a lo particular puede ser más o menos específica. Del examen de los ordenamientos generales puede pasarse, por ejemplo, a los respectivos ordenamientos parlamentarios y de ahí a los de los grupos parlamentarios y a la regulación del procedimiento legislativo, así como a las normas relativas a la orientación y control políticos, a las leyes electorales, a las modalidades de voto y a la formación de las decisiones parlamentarias, y así sucesivamente.

...

...

j) La comparación consiste en una operación lógica que supone el estudio analítico de los ordenamientos e instituciones examinados, la consideración de los datos obtenidos, su contraste y una síntesis de la que emerge una valoración crítica que contiene el juicio comparativo.

...".

El anterior listado es mencionado con el propósito de ubicar en cierta medida, lo que implica utilizar el método del Derecho Comparado, ya que se requieren de diversos pasos a seguir para poder presentar al legislador la experiencia jurídica de otros países, teniendo siempre presente que deben de tomarse dichos modelos solo como ejemplos, debiendo de ser necesariamente el siguiente paso adecuar dicha regulación a nuestro sistema en la medida de lo posible.

Sin embargo, nuestra realidad por desgracia dista mucho de tener estos parámetros para llevar a cabo este método de investigación, un ejemplo de ello, es el que se muestra a continuación, y que si bien no es el de la mayoría de los casos, si es un indicativo de lo que sucede cotidianamente en nuestras Cámaras, tal es el objeto del siguiente Punto de Acuerdo, tomado en esta LIX Legislatura por la Junta de Coordinación Política:

"Considerandos

I. Que el 7 de noviembre de 2001 en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela se publicó el decreto con fuerza de Ley de Zonas Costeras.

II. Que el 6 de octubre de 2005 en la Gaceta Parlamentaria se publicó la iniciativa de Ley de Zonas Costeras, a cargo de la diputada Irene Herminia Blanco Becerra, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional.

III. Que de la comparación puntual de ambos documentos se deriva que, a partir del artículo tercero, la iniciativa presentada por la diputada mencionada en el considerando

anterior retoma de manera textual el documento que se publicó en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela.

IV. La Junta de Coordinación Política, con fundamento en lo dispuesto por el inciso a), numeral 1, del artículo 34 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo décimo cuarto del Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos Relativo al Orden del Día de las Sesiones, las Discusiones de los Dictámenes y la Operación del Sistema Electrónico de Votación, somete a la consideración del Pleno de esta Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión el siguiente

Acuerdo

Único: Se exhorta a los legisladores de la LIX Legislatura a abstenerse de presentar iniciativas que, por ser exactamente iguales a las leyes de otros países, deriven no solamente en un virtual plagio sino que puedan reflejar la injerencia de gobiernos o fuerzas políticas de extranjeros en el trabajo legislativo de esta Cámara de Diputados.²⁴³

Este acuerdo es representativo, ya que demuestra aspectos que desde hace mucho tiempo debieron de estar superados por las cámaras, sin embargo, a estas alturas se siguen tomando cartas en el asunto por demás básicas; el ámbito de acción a diferencia de esto, debería ser el tendiente a mejorar y renovar los trabajos legislativos en su conjunto y con una visión más amplia, y no sólo estar corrigiendo este tipo de conductas legislativas de manera aislada.²⁴⁴

VI.4.2 Cuestionario Alemán "Checklisten".

Esta técnica se empezó a utilizar en Alemania, en la ciudad de Hamburgo en 1975, consiste básicamente en dar respuestas a un catálogo de preguntas, que deben de ser planteadas desde el diseño de la elaboración del proyecto; técnica que según diversos autores obedece a un triple propósito: moderar la fiebre normativa, evitar el exceso de refinamiento legislativo y elevar las normas jurídicas.²⁴⁵

Esta técnica que ha tomado relevancia en Latinoamérica, a pesar de su ya larga existencia en los parlamentos de Alemania e Inglaterra, es el llamado "Checklisten", el cual ha evolucionado, y su contenido hoy en día, básicamente se trata de un cuestionario con 10 preguntas desglosadas, dando un aproximado de 100 preguntas en total, que deben de ser contestadas antes de que una iniciativa

²⁴³ Gaceta Parlamentaria 8 de abril de 2006. Propositiones con Punto de Acuerdo.

²⁴⁴ El mismo tema lo aborda el Dr. Eliseo Muro Ruiz, en dos de sus obras recientes: "Algunos Elementos de Técnica Legislativa" y "Origen y Evolución del Sistema de Comisiones del Congreso de la Unión". Ambas del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, 2006. En los dos textos expone la necesidad de una profesionalización del cuerpo que integra tanto las comisiones legislativas en lo particular, así como diversas áreas de los cuerpos legislativos, y de igual forma hace referencia al Derecho Comparado como una herramienta básica en el enriquecimiento actual de los proyectos de ley presentados ante el Pleno.

²⁴⁵ Fernández Ruiz, Jorge. "Poder Legislativo". Editorial Porrúa, UNAM. México, 2003. pags. 452-453.

inicie su camino formal en el trámite legislativo, esta técnica en la actualidad ha sido muy bien recibida en muchos parlamentos de habla hispana, dentro del contexto de la llamada "modernización parlamentaria integral".

La finalidad de este cuestionario principalmente radica en advertir la necesidad, oportunidad y eficacia de los proyectos legislativos, así como parámetro de evaluación de la viabilidad de éstos. A continuación se mencionan las 10 preguntas base de este *checklisten*.²⁴⁶

1. ¿Es realmente necesario intervenir?.
2. ¿Cuáles alternativas existen?.
3. ¿Debe intervenir la Federación?.
4. ¿Debe dictarse una ley?.
5. ¿Hay que actuar ahora?.
6. ¿Es necesario que la regulación tenga esa amplitud?.
7. ¿Puede limitarse la duración de su vigencia?.
8. ¿La regulación es comprensible y se aproxima al sentir de los ciudadanos?.
9. ¿Es practicable la norma?.
10. ¿Guardan una adecuada relación la utilidad de la norma y su costo?.

Se considera que estas 10 cuestiones base, si se plantearan en muchos de los proyectos de iniciativas desde un principio, darían respuesta a su viabilidad y necesidad de creación de éstas, sin embargo, no existe ningún mecanismo que hoy en día, formalmente obligue a ello, y en la práctica son muy pocas las iniciativas de Ley que utilizan este valioso recurso.

VI.5 Cabildeo moderado y bien regulado ante Sistemas de Información Institucionales Fortalecidos.

Otro tema relacionado con la asesoría parlamentaria es el del Cabildeo, la relación con éste, se da en el sentido de que entre más claros y objetivos sean los análisis y estudios parlamentarios, se permitirá tener una visión muchos más imparcial de los diversos asuntos que se estén tratando, evitando así los cabildeos poco éticos, tendientes a beneficiar a un sector exclusivo de la sociedad, que

²⁴⁶ Las preguntas de la 1 a 5 se refieren a aspectos que el legislador ha de tener en cuenta de manera previa a la elaboración de un proyecto de ley. Los puntos tratados en las preguntas 6 y 7 tocan cuestiones de técnica legislativa pero orientadas a cuestiones de sistema jurídico. La primera de ellas sobre la extensión y profundidad de la ley. La segunda, acerca de la temporalidad de la ley que se propone. Finalmente, los puntos de las cuestiones 8 a 10 se refieren a problemas de eficacia y eficiencia normativas. Pero el punto 8 enfatiza la "aceptación" de la ley, mientras que la pregunta 10 subraya el aspecto de la eficiencia económica de la ley.

principalmente son aquellos que tratan ciertos temas, especialmente de carácter empresarial, industrial o comercial.

Cabe señalar que si bien el cabildeo, no siempre tiene por que verse en un sentido negativo, ya que en muchas ocasiones ha logrado destrabar temas legislativos que se encuentran empantanados, y dar las posibilidades de entablar una mesa de negociación y dialogo en el transcurso del trámite legislativo, en nuestro sistema por desgracia, el cabildeo es visto como sinónimo de beneficios a unos cuantos, así como de tráfico de influencias.

Es común que en la discusión del dictamen, los legisladores soliciten ser asesorados por ciertos “expertos o asesores externos” en la materia, permitiendo que sean éstos los que tomen la batuta de las cosas que deben de llevarse a cabo, es decir, decidir que incluir y que no en el proyecto de Ley, y la manera en que “debe” de ir el articulado de la misma, no fundamentando y motivando correctamente.

Es por ello importante hacer esta acotación en relación al *lobbying legislativo*, y las necesidades de su reglamentación, a efecto de esclarecer sus delimitaciones dentro del proceso legislativo, y al mismo tiempo contar y robustecer al cuerpo de asesores institucionalizados, ya que con esta medida habrá menos posibilidades de estar a merced de los intereses mercantilistas que buscan las reformas legales en aras de las ganancias de unos cuantos, sin embargo, algunos autores se empeñan en sentido contrario, en apoyar una postura contraria, a sabiendas del mal que esto generaría, señalando que en caso de la existencia de una problemática determinada ante todo es mejor el cabildear, antes que analizar objetivamente la condiciones generales.²⁴⁷

²⁴⁷ Para los autores de la obra *“El Lobbying en México”*, se ve una sutil inclinación al asesoramiento externo, que al fortalecimiento de las Instituciones primordialmente, como se advierte en la siguiente idea: “... un legislador enfrenta diversas restricciones para llevar a cabo su tarea constitucional. He aquí las más evidentes:

... Dentro de los que destacan los siguientes: La escasez de recursos técnicos, humanos, materiales y financieros, La demanda social, que poco tiene que ver con las funciones constitucionales; parecería ser que la gente quiere “gestores” o “superintendentes de obra”, y no legisladores. ...

En lo que respecta a las tareas de los ámbitos parlamentario y administrativo, podemos asegurar que su funcionamiento incide directamente en el trabajo de los diputados, ya que el marco legal actual otorga más apoyos y recursos a los responsables de la administración que a los legisladores mismos.

Por tanto, una de las hipótesis que tratamos de mostrar aquí es la siguiente: el diputado federal no es la unidad de medida para la toma de decisiones parlamentarias y administrativas en la Cámara. La estructura

Este tipo de posiciones se considera, son totalmente opuestas al espíritu de fortalecimiento institucional, y que si bien se considera que no todo debe de ser producido en la institución, y permitir el enriquecimiento de información que pueda proporcionar la academia, los organismos no gubernamentales, entre otras fuentes de información externas, esto debe de ser bajo cierta vigilancia y control, ya que en muchos casos estos tipos de investigaciones, son por "pedido", es decir, de antemano se pretende decidir que es lo "mejor" para la integración de dicho proyecto de ley, para estos intereses no resulta conveniente que el propio Congreso genere los estudios de determinado asunto, ya que por su misma naturaleza serían objetivos e imparciales, no dando lugar a las especulaciones, tendiendo un resultado poco conveniente para los intereses de los políticos que están comprometidos con causas diferentes a las sociales, de hecho recientemente se han dado muchos de estos casos que muestran claramente esta situación.²⁴⁸

VI.6 Clasificación de legislaturas de acuerdo a su grado de información.

Todo lo visto con anterioridad como ya se dijo, es trascendental para la vida democrática del país, ya que de esto depende el grado de relación que se tenga con el Ejecutivo, es así que una de las clasificaciones que concentra y resume muy bien las características que diferencian a una Legislatura de otra, en relación al grado de información con que éstas cuentan, es la siguiente:

Legislaturas de aprobación automática. Se manifiestan en parlamentos de gobiernos autoritarios o totalitarios. Una de las características de este tipo de parlamentos es su papel secundario en el acontecer político del Estado. Su actividad, influida por el régimen gobernante, consiste en legitimar o aprobar todas

administrativa concentra funciones y recursos que la convierten en eje de esa toma de decisiones. Así, pues, el fortalecimiento del Poder Legislativo debería centrarse en cambiar ese eje y convertir al diputado en la unidad de medida para la toma de decisiones al interior de la Cámara ...

La Constitución General de la República establece claramente las atribuciones del Congreso, y señala que los diputados y senadores pueden iniciar leyes, como también pueden hacerlo el Presidente de la República y los Congresos Estatales. Esta responsabilidad obliga a los legisladores a poseer conocimientos – o en todo caso a contratar asesoría externa- sobre los diversos temas.” Ver: Lerdo de Tejada C, Sebastián y Godina Herrera, Luis Antonio. “*El Lobbying en México*”. Grupo Editorial: Miguel Ángel Porrúa. México, 2004. pág.- 36-40.

²⁴⁸ En los diversos medios de comunicación en su momento, a ciertos casos pendientes de legislar que resultaban muy controvertidos los denominaron: Ley de Casinos, Ley Televisa, Ley tabacalera, por citar solo algunos de ellos; en todos ellos imperaban los intereses de los grupos que tendrían muchas ventajas en su aprobación, y donde la característica principal fue la supremacía fáctica del cabildeo más que las razones técnicas proporcionadas por los cuerpos técnicos institucionales.

las disposiciones que les remite el Ejecutivo o el partido de Estado. Este tipo de parlamentos carece de personal de asesoría y de información. En sentido estricto, se podría pensar que no los necesitan, ya que no es conveniente que la misma Cámara cuente con insumos que les permitan tener un criterio contrario al Ejecutivo.

Legislaturas emergentes. Se representan en parlamentos incipientes que buscan equilibrar su peso político y con ello reivindicar la labor legislativa en las decisiones del Estado. Esta clase de parlamentos, sus servicios de asesoría e información lo integran un personal y equipo mínimo, con un grado de organización suficiente que les permite convalidar o fortalecer las propuestas del Ejecutivo. En el caso de que existan centros de investigación, su función es limitada, lo que se refleja en la carencia de material de estudio o de análisis. La información que habitualmente se genera es de recopilación bibliográfica.

Legislaturas informadas. Sus servicios de información, formados por un grupo pequeño, integrado en las Comisiones y en la biblioteca, proporcionan a los legisladores, reportes y materiales que permitan tener elementos básicos para el debate parlamentario. Sus fuentes de información y estudios son limitados, ya que no realizan una investigación a fondo que les permita determinar opciones políticas y sus repercusiones.

Legislaturas transformadoras. Son propias de los países con parlamentos consolidados, los que tienen la capacidad de modificar las propuestas que presenta el gobierno o desarrollar sus particulares opciones políticas. Una de las características de estos parlamentos se traduce en una relación dinámica con el Ejecutivo, que se manifiesta en un trato de iguales y en el equilibrio de las facultades de los poderes del Estado. En este contexto, los servicios de asesoría e información desempeñan un papel fundamental, que se refleja en una legislatura bien informada. El personal que se emplea es permanente y profesional, lo que produce que sus materiales de alta calidad sean utilizados por los parlamentarios como insumos que aumentan la eficacia en el desempeño del legislador. Asimismo, cuentan con

sofisticados equipos de cómputo y telecomunicaciones, los que mejoran el procesamiento de la información.²⁴⁹

De acuerdo a esta clasificación, se puede decir que las condiciones de nuestros actual Congreso, dependiendo el caso, varían apenas de la primera clasificación hasta la tercera, faltándole aún mucho por recorrer y consolidar para por fin poder dar el gran paso final, y ser por fin, una *Legislatura Transformadora*.

Ahora bien, es natural que la implementación y/o renovación a detalle de estos sistemas de información, sea de manera progresiva, además de que debe de ir aparejado con el cambio de muchas costumbres y actitudes muy arraigadas en nuestro sistema, las cuales en gran medida no permiten una evolución más acorde con las exigencias de los tiempos actuales.

VI.7 Reestructuración Interna de la Cámara de Diputados y del Senado.

A través del Derecho Comparado, -como quedo constatado en el anterior capítulo- pueden ser retomadas varias de las experiencias de otros congresos, que han demostrado avances significativos en sus sistema de información, en todos los niveles, y que pueden ser perfectamente adecuados al nuestro, y hasta donde sea posible contar con recursos humanos y materiales bien organizados en el ámbito parlamentario; ya que nuestra Nación nos demanda otro tipo de conducta, más seria y coherente con nuestra realidad, toda vez que las expectativas de la población van en aumento, en cada cambio de Gobierno y de Legislatura.

Cabe señalar que recientemente han sido muchos los esfuerzos de la actual administración interna de la Cámara de Diputados, de implementar nuevos sistemas de información que permitan tener un órgano institucionalizado para ello, es así que en diciembre del 2005,²⁵⁰ a través de la *Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos*, se autorizó la reingeniería de la estructura organizacional de la Secretaría General, de la Secretaría de Servicios

²⁴⁹ Díaz Santana, Héctor. *“Los Servicios de Información y Asesoría en el Poder Legislativo Mexicano: una Reforma Pendiente”*. La Cámara de Diputados en México. Germán Pérez y Antonia Martínez. Compiladores. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. LVII Legislatura. México, 2000. pág.-179-201.

²⁵⁰ Ver: Gaceta Parlamentaria del 20 de Diciembre del 2005. Dir en Internet: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>.

Parlamentarios, así como de la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros.

Entre otros cambios significativos que se dieron es que orgánicamente, la llamada Dirección de Bibliotecas, pasó a ser el Centro de Documentación, Información y Análisis, y que si bien en un principio se cuestionó el cambio de denominación de la Biblioteca Legislativa, se entendió que ésta quedaba inmersa en este nuevo Centro, que cuenta con tres direcciones de área, a saber:

- * Dirección de Bibliotecas y de los Sistemas de Información
- * Museo Legislativo
- * Dirección de Servicios de Investigación y Análisis.

En otras áreas de la Cámara de Diputados, también hubieron cambios importantes en cuanto a su conformación, como es el caso de las siguientes Direcciones Generales: de Crónica Parlamentaria, de Apoyo Parlamentario, y de Proceso Legislativo, es necesario resaltar el nivel de dedicación que para esto tuvo la administración de la Secretaría de Servicios Parlamentarios, misma que es responsable de que todos los aspectos del ámbito parlamentario sean los más adecuados, así como de contar con lo necesario para el buen funcionamiento de la Cámara de Diputados en su conjunto, situación que debe de verse reflejada, ya sea en los trabajos del Pleno de la Cámara, como en el de cada una de las Comisiones.²⁵¹

De igual forma, mediante acuerdo parlamentario a finales del año pasado, se aprobó la creación de otro Centro de Estudios, siendo éste el de estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género.

En el caso del Senado, a mediados del 2004, empezó el proceso de instauración del servicio de carrera en diversas áreas, al parecer más formalmente que en la Cámara baja, hoy en día en todos los ámbitos hay personal que ya está incorporado a este servicio, abarcando la Mesa Directiva, la Secretaría de Servicios

²⁵¹ Sobre esta reorganización parcial cabe mencionar que para su verdadera formalización de la misma, es necesaria su inserción en la Ley Orgánica del Congreso vigente, evitando así que las siguientes Legislaturas sigan modificando *de facto*, el contenido de dicho ordenamiento.

Parlamentarios, la Secretaría de Servicios Administrativos, la Junta de Coordinación, entre otras áreas, lo que llevó a su vez a cierta reestructuración administrativa.

En cuanto a sus sistemas de información los más conocidos son el Archivo Histórico, la Memoria Legislativa, la Biblioteca, y en una rama más especializada el Instituto de Investigaciones Legislativas, pero que al igual que en la Cámara de Diputados, aún no se encuentra implementada una verdadera red de interconexión de información interna que permita un enriquecimiento mayor y más amplio de todos aquellos elementos que se encuentran al interior de la Cámara y que puedan ayudar al proceso legislativo en su conjunto.

Se enfatiza en la necesidad de un control más amplio en el trámite legislativo, que permita además de conocer en que etapa del proceso formal se encuentra la iniciativa o dictamen, también proporcione la identificación rápida y oportuna de los trabajos de análisis e investigación realizados al interior de las Cámaras, así como información diversa, siendo esto posible a través de la implementación de un sistema automatizado de información legislativa, como se verá al final de este capítulo.

En un sentido más formal, han habido distintas propuestas a nivel Constitucional para fortalecer al Poder Legislativo, dejando a un lado las más conocidas, - como serían la reelección legislativa, el formato del Informe de Gobierno o el papel que tienen las Comisiones de Investigación-, en el aspecto estrictamente técnico, sobresale el de la creación de un organismo de asesoría permanente a legisladores y dotación de los recursos suficientes para realizar sus tareas de representación popular, con el propósito de hacer un real contra peso al Ejecutivo, sin embargo, no se considera necesario elevar dicho requerimiento a nivel Constitucional como en su momento llegó a plantearse dicha posibilidad:

"Artículo 70. [...]

El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos. Cada Cámara deberá contar con un cuerpo profesional de asesores permanentes, regido por los principios de imparcialidad y objetividad. Los diputados y senadores deberán contar con un número mínimo de asesores y personal de apoyo para el cumplimiento de sus tareas legislativas y de representación popular, en los términos que disponga la ley. El Presupuesto

*anual de las Cámaras deberá garantizar los recursos necesarios para que el sistema integral de apoyo al trabajo de los legisladores previsto en este párrafo, funcione efectivamente”.*²⁵²

VI.8 Situación actual del Poder Ejecutivo, en cuanto a la elaboración de Leyes se refiere.

Debido al notorio cambio del Poder Legislativo en relación a su conformación más representativa y plural, y es a partir de la LVII Legislatura que queda más evidente esta situación, es por esta razón, entre otros motivos, que se ha venido modificando en gran medida el contexto del proceso legislativo a nivel federal en México, toda vez que desde ese entonces ya no es posible seguir con el sistema del anterior “trámite legislativo”, que se veía realizando.

Se tuvo que pensar en una nueva forma de presentación de las iniciativas, empezando por reformar la sustentación y motivación de las mismas, ya que principalmente el Ejecutivo ahora ya no está más ante una legislatura de “*aprobación automática*”, como se le llamaba anteriormente, sino que su propuesta sobre determinado asunto debe de pasar por ciertos controles legislativos, que en su mayoría están concentrados en la Secretaría de Servicios Parlamentarios, a través de sus direcciones de apoyo tanto parlamentario, como del proceso legislativo, y que si bien no son los suficientes en su totalidad, al menos ya no se actúa en muchos sentidos como antaño.²⁵³

En este sexenio 2000-2006, con el nuevo panorama y el cambio de fuerzas que conforman ambas Cámaras, que son de distinta naturaleza política que la del Ejecutivo, y teniendo en cuenta la experiencia de una Legislatura, (2000-2003), para la LIX Legislatura en la Cámara de Diputados, se planeó una especie de “control de calidad”, siendo éste una estrategia de análisis de la viabilidad del proyecto legislativo a presentar, todo esto previo a la misma elaboración de las iniciativas que el Ejecutivo presenta ante el Congreso de la Unión.

²⁵² Rodríguez Lozano, Amador. “*La Reforma al Poder Legislativo en México*”. Universidad Nacional Autónoma de México. Corte de Constitucionalidad de Guatemala. México, 1998. pág. 52.

²⁵³ Antaño, antes de la vigencia de la actual Ley Orgánica del Congreso, En la Cámara de Diputados y en el Senado, como se sabe, se tenían figuras como la Gran Comisión, y la Oficialía Mayor, que concentraban casi todas las funciones parlamentarias y administrativas, de varias legislaturas anteriores a la LVII Legislatura, y que en algunos Congresos Estatales aún subsisten estos órganos, debido básicamente a la todavía conformación mayoritaria de un grupo parlamentario determinado.

Es así que en el 2003 entró en vigor el Acuerdo por el que se emiten los lineamientos para la elaboración, revisión y seguimiento de Iniciativas de Leyes y Decretos del Ejecutivo Federal²⁵⁴ que opera principalmente a través de la Consejería Jurídica del Ejecutivo, y en el cual se plantean las principales bases para una efectiva elaboración de las iniciativas de leyes y decretos por los que se emitan, adicionen, reformen o deroguen disposiciones constitucionales o legales.

El acuerdo señala que tiene por objeto general, el garantizar que los proyectos de iniciativas sean congruentes con los principios establecidos en la Constitución Política y con las normas que integran el orden jurídico secundario, a efecto de que sean jurídicamente consistentes y que respondan a la realidad social que se pretende regular.

Mediante esta normatividad se busca regular de manera general el procedimiento que habrá de llevarse a cabo en el ámbito de la administración pública, y en específico en determinadas dependencias, mismas que encargan de la planeación integral de una iniciativa de Ley, con el fin de que ésta llene todos los requisitos, tanto de forma y fondo requeridos. Dicho acuerdo contiene entre otros, los siguientes aspectos:

Establece los requisitos, procedimientos y plazos a los que deberán sujetarse las dependencias de la Administración Pública Federal para la elaboración, revisión y seguimiento de iniciativas de leyes y decretos.

Las reglas conforme a las cuales la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en coordinación con la Secretaría de Gobernación, emitirá opiniones y coordinará los estudios técnico-jurídicos por parte de las dependencias de la Administración Pública Federal, durante el proceso legislativo de iniciativas de leyes y decretos.

Se incluyen también las bases conforme a las cuales la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal coordinará la formulación de observaciones a leyes o decretos aprobados por el Congreso de la Unión, para el ejercicio de la facultad que el artículo 72, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga al Presidente de la República. (*veto presidencial*).

²⁵⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación, en fecha: 9 de Septiembre del 2003.

Señala también, que la Secretaría de Gobernación podrá hacer las consideraciones que estime pertinentes respecto de la viabilidad de la iniciativa y emitirá la opinión respectiva.²⁵⁵

El acuerdo establece que concretamente en la elaboración de los anteproyectos, las dependencias deberán:

²⁵⁶ “I. Elaborar la Exposición de Motivos, la cual deberá contener, al menos, una descripción general de la situación jurídica que pretende ser creada o modificada, de las razones del contenido de las disposiciones y de los objetivos concretos que se buscan con el Anteproyecto, así como una exposición de la congruencia de éste con los principios constitucionales y los ordenamientos legales, el Plan Nacional de Desarrollo y demás instrumentos programáticos y, en su caso, con los instrumentos jurídicos internacionales de los que México sea parte;

II. Definir claramente, en su caso, el contenido de los *inrínghulis*,²⁵⁷ en los que se especifiquen las disposiciones que son materia de expedición, reforma, adición o derogación, por cada ordenamiento que contenga el Anteproyecto.

La dependencia promovente del Anteproyecto deberá solicitar la opinión de las dependencias cuyo ámbito de competencia tenga relación con la materia del mismo.

III. Redactar los anteproyectos de manera congruente, clara, sencilla y

IV. Precisar el régimen transitorio correspondiente.

...”.

De igual forma se señala que el anteproyecto, junto con la opinión de la Secretaría de Gobernación, y las opiniones de las demás dependencias competentes, deberá presentarse a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, (COFEMER), para efectos de los dictámenes sobre impacto presupuestario e impacto regulatorio, respectivamente.

En el propio acuerdo, se muestran ciertas estrategias legislativas a seguir por parte del Ejecutivo, como es el caso de que se prevea en qué Cámara es más conveniente presentar determinada iniciativa, misma que se deberá acompañar del dictamen sobre impacto presupuestario correspondiente, de conformidad con lo dispuesto en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de que se trate.

²⁵⁵ En el contenido de dicho acuerdo, se señala en que consiste el *Trámite Ordinario*, mismo que se lleva a cabo en todos los proyectos de iniciativas, así como las formalidades y estudios técnicos requeridos en cada caso, también se hace la mención de un *Trámite Extraordinario*, siendo aplicando éste en los casos de notoria urgencia, a juicio del Presidente de la República.

²⁵⁶ Decreto del Diario Oficial de la Federación, en fecha: 9 de Septiembre del 2003.

²⁵⁷ *Inrínghulis*: Intención solapada o razón oculta que se entrevé o se supone. Ver: La Enciclopedia. Vol.11. Edit. Salvat, España, 2004. pag. 8206.

También se tiene contemplado otro apartado de opiniones técnicas y jurídicas en el proceso legislativo de las iniciativas, con el propósito de fortalecer la propuesta del Ejecutivo durante el debate parlamentario, obligando a las dependencias participantes del proyecto a dar un seguimiento del mismo durante el proceso.

Derivado de este Acuerdo, se dio vida a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, (COFEMER), a través de un instrumento similar,²⁵⁸ mismo tiene como objetivo el de:

“Artículo 1o. El presente Acuerdo tiene por objeto fijar los lineamientos mediante los cuales se establece una moratoria regulatoria, que consiste en suspender la emisión de regulación por parte de las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, que tenga costos de cumplimiento para los particulares y que deba ser sometida al proceso de mejora regulatoria de conformidad con el Título Tercero A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo”.

Se menciona de igual forma, que esta medida no se enfoca directamente a las leyes generales, emanados del Congreso, sino que va enfocado al ámbito de aplicación se circunscribe aquellas regulaciones que son emitidas por las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, sin embargo, resulta muy interesante ver el proceso tan completo que se tiene para la aprobación final de un proyecto.

La misión concreta de la COFEMER²⁵⁹ es garantizar la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones, y que éstas logren beneficios mayores a sus costos para la sociedad. Sus principales funciones son: evaluar el marco regulatorio federal, diagnosticar su aplicación, y elaborar, para consideración del Presidente de la República, proyectos de disposiciones legislativas y administrativas y programas para mejorar la regulación en actividades o sectores económicos específicos.

²⁵⁸ Decreto por el que se establece el “Acuerdo por el que se fijan los lineamientos mediante los cuales se establece una moratoria regulatoria.”, publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha: 12 de mayo del 2004, y entrada en vigor en fecha: 29 de abril del 2005

²⁵⁹ Dirección en Internet de la COFEMER: <http://www.cofemer.gob.mx>. órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía con autonomía técnica y operativa, tienen origen en el Título Tercero A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Los trabajos de análisis que elabora esta dependencia se ven plasmados a través de las llamas MIR, *Manifestación de Impacto Regulatorio*, siendo de dos tipos: los de implican costos de cumplimiento para los particulares y los que no.

Como un ejemplo claro de la globalización en el ámbito de elaboración de leyes, se menciona en la propia página en Internet de las MIR,²⁶⁰ que éstas, son un instrumento de uso generalizado en los países miembros de la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos* (OCDE), mediante el cual se realiza un estudio de los efectos potenciales de la regulación.

En México la MIR es un documento que presenta un estudio exhaustivo que tiene como principal objetivo desarrollar mediante investigaciones analíticas y transparentes los siguientes aspectos:

La justificación de expedir una determinada regulación, mediante la identificación de la problemática o situación que el anteproyecto pretende resolver o abordar.

Analizar los riesgos que representa dicha problemática o situación.

Verificar que la autoridad que pretende emitir el anteproyecto esté facultada para hacerlo y que el anteproyecto sea congruente con el marco jurídico nacional.

Identificar y analizar las alternativas posibles del anteproyecto para hacer frente a la problemática o situación.

Estimar los costos y beneficios esperados para los particulares de aprobarse y aplicarse el anteproyecto.

El desarrollo de la MIR hace posible la discusión objetiva de las ventajas y desventajas de un anteproyecto, también facilita la participación efectiva de los sectores productivos y del público en general en la formulación y revisión de los anteproyectos.

Al menos de manera teórica, la implementación de estos Acuerdos dan vida a instrumentos jurídico-administrativos de carácter eminentemente técnico, dando así

²⁶⁰ Dirección en Internet: <http://www.cofemerir.gob.mx/> Fecha de consulta: septiembre del 2006.

un soporte real y concreto a las iniciativas que presenta el Ejecutivo al Congreso,²⁶¹ frente a esto y de acuerdo a la situación de que se guarda actualmente en cuanto a apoyo técnico institucionalizado en el Congreso como hemos vistos, en términos generales se puede decir que si bien ya hay una pluralidad de actores políticos, aún se está en desventaja técnica en cuanto elaboración y análisis de proyectos de Ley se refiere.

VI.9 Iniciativas presentadas relativas a la elaboración de dictámenes en la LIX Legislatura.

En relación a las distintas propuestas formales sobre la obligatoriedad del análisis y estudios técnicos que deben de acompañar a las distintas iniciativas y dictámenes de Ley realizados en la Cámara de Diputados, si bien se observa un cierto avance, éste es mínimo en comparación de lo implementado por el Ejecutivo Federal en su ámbito de actuación, y como se vio anteriormente en algunos países analizados.²⁶²

Es así que de las diversas propuestas presentadas, sobresalen 3 de éstas, relativas al tema de elaboración de Dictámenes con previa opinión de órgano especializado, presentadas en el transcurso de esta LIX Legislatura en la Cámara de Diputados, a continuación se muestra el texto propuesto en cada una de éstas:

1.- La primera de las iniciativas, hace referencia a incrementar la labor de dictaminación que se lleva a cabo en las comisiones permanentes, en el sentido de que se deberán de tomar en cuenta nuevos elementos para ello:

²⁶³ "Artículo 45.-

las comisiones contarán previamente con el estudio de impacto en las finanzas públicas, el cual será elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara. Las conclusiones del estudio respecto de las iniciativas, los proyectos y las proposiciones presentadas ante las comisiones serán consideradas para efectos del análisis, discusión y deliberación, y DEBERAN acompañar, en calidad de anexo, al dictamen que las comisiones produzcan.

²⁶¹ Cabe señalar que al observar el diseño de las MIR (que abarca más de 50 cuartillas su contenido), en cierta medida se retoma lo propuesto por el cuestionario alemán o "ckeclisten", contextualizándolo a nuestra época y ámbito socioeconómico.

²⁶² De los países analizados sobresale que en sus regulaciones internas del Congreso, incluyan los estudios de carácter económico y otros, como parte de la elaboración de la legislación, se incluí estudios principalmente de impacto económico, constitucional, ecológico, etc.

²⁶³ Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica del Congreso General, presentada por el Grupo Parlamentario del PAN. Publicada en Gaceta Parlamentaria en fecha: 16 de diciembre de 2003.

La evaluación que elabore el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas deberá contener la determinación de las partidas del Presupuesto de Egresos de la Federación susceptibles de crearse o, en su caso, modificarse, de conformidad con los recursos públicos de que disponga el Gobierno Federal para el ejercicio fiscal correspondiente, con base en el objetivo de equilibrio presupuestal aprobado por el Congreso de la Unión; dicho estudio se limitará a establecer el monto de la erogación a cargo del erario público que tendría que hacerse para la realización del objeto de la iniciativa, proyecto o proposición, sin hacer consideraciones de carácter político, ni emitir recomendación alguna a favor o en contra de los mismos.

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas dispondrá de veinte días hábiles para emitir las conclusiones de cada estudio, contados a partir de la fecha de la solicitud del mismo que haga la comisión dictaminadora; en su elaboración se observarán los principios de imparcialidad, legalidad y rigor técnico. Cuando por la complejidad del estudio fuese necesario contar con recursos adicionales al presupuesto anual asignado al Centro, resolverá la Conferencia General para los Trabajos Legislativos de la Cámara y, en su caso, la Junta de Coordinación Política de las Cámaras decidirá en última instancia lo conducente.

Para la realización de los estudios que le sean encargados, el Centro atenderá, sin perjuicio de su autonomía técnica, la opinión que pudieran emitir tanto las comisiones dictaminadoras competentes y la del proponente de la iniciativa, proyecto o proposición que corresponda, como la que en su caso emita la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento del Ejecutivo federal;...”.

2.- Esta iniciativa propone que las comisiones en la elaboración del dictamen se apoyen en estudios de impacto regulatorio emitidos por los Centros de Estudio de la Cámara, como se observa en seguida:

²⁶⁴ “Artículo 45

1. a 5

6. Las comisiones tendrán las tareas siguientes.

a) a e)

f) Dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de los programas legislativos acordados por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, para lo cual PODRÁN apoyarse en los estudios de impacto regulatorio que los centros de estudios realicen a petición de las propias comisiones”.

3.- Esta otra iniciativa pretende facultar a las comisiones para solicitar información a los distintos servicios de la Cámara, así como realizar audiencias públicas o reuniones en las que se escuchará según sea el caso: al autor de la propuesta, la opinión de especialistas en la materia, de grupos interesados y opiniones de ciudadanos, a saber:

²⁶⁵ “Artículo 155.

En el proceso de dictamen, la comisión DEBE:

²⁶⁴ Iniciativa que reforma los artículos 45 y 49 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; Presentada por el Grupo Parlamentario del PAN. Publicada en Gaceta Parlamentaria en fecha 26 de octubre de 2004.

²⁶⁵ Iniciativa que eexpide El Reglamento de la Cámara de Diputados, suscrita por los Diputados de los Grupos Parlamentarios del PRD y PRI. Publicada en Gaceta Parlamentaria en fecha 21 de diciembre del 2005.

- a) Definir el método de dictamen, que puede ser de ponente designado alfabéticamente o de subcomisión;
- b) Solicitar un reporte de investigación a los servicios de la Cámara, que debe incluir los antecedentes legislativos, la doctrina, la jurisprudencia y el derecho comparado del caso en estudio;
- c) Solicitar reportes de impacto económico, regulatorio y de opinión pública a los Centros de Estudio de las Finanzas Públicas, de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias y de Estudios Sociales y de Opinión Pública, respectivamente. El Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria será requerido para que realice un estudio de su materia cuando el dictamen así lo requiera.

Artículo 156.

1. En todo proceso legislativo de dictamen, la comisión DEBE realizar audiencias públicas o reuniones en las que escuche:

B. Al autor de la propuesta, si lo considera pertinente;

b) La opinión de los especialistas en la materia;

c) A los grupos interesados, si los hubiere, y

d) Las opiniones de los ciudadanos.

Al efecto debe circular la propuesta de dictamen con la anticipación debida y celebrar una sesión para discutir y votar la misma.

2. Cuando el iniciador sea el Ejecutivo Federal, puede hacerse oír ante la comisión, a través del funcionario que designe. Cuando se trate de las legislaturas de los estados, puede acudir a la comisión quien designe el Congreso local."

Como puede observarse a diferencia de lo implementado por el Ejecutivo, y que ya está en vigor desde hace 3 años, estas propuestas distan bastante de ser una verdadera vía eficaz, así como un real contrapeso, al no cumplir un mínimo de lo que en realidad se necesita regular, que es la obligatoriedad además de la inclusión de estos estudios en el dictamen, a efecto de que éstos realmente sean tomados en cuenta en éste y en la discusión posterior que se tenga ante el Pleno de ambas Cámaras, como sí sucede en el ámbito del Ejecutivo.

Un ejemplo reciente, sobre la necesidad de apoyo técnico real para la realización de diversas tareas en la Cámara de Diputados, es la siguiente proposición con Punto de Acuerdo, de la Junta de Coordinación Política, que propone lo siguiente:

²⁶⁶ "... se instruye a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de esta Soberanía para que, con Apoyo del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública y del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, realice un estudio para analizar el desarrollo y la evaluación del impacto de los proyectos, programas, acciones y presupuesto de la Secretaría de Educación Pública durante el Periodo 2001-2005.

...

Acuerdo

Primero.- Se instruye a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de esta soberanía para que, con apoyo del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública y del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, realice un estudio, para

²⁶⁶ Gaceta Parlamentaria, año IX, número 1961, martes 7 de marzo de 2006. Fuente en Internet: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

analizar el desarrollo y la evaluación del impacto de los proyectos, programas, acciones y presupuesto de la Secretaría de Educación Pública, durante el periodo del 2001 al 2005⁶².

Segundo.- Se instruye a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos a realizar una amplia convocatoria a instituciones y centros de investigación especializados en educación para que contribuyan en el estudio que se menciona en el numeral anterior".

Es así que puede advertirse una situación de emergencia, en cuanto a la falta y necesidad de una verdadera instauración adecuada y permanente de cuerpos técnicos de apoyo en el Congreso de la Unión, sin embargo también es importante dar el paso de la obligatoriedad de tomar en cuanto a los resultados que se obtengan posteriormente de estas investigaciones, a efecto de que los legisladores puedan en verdad tomar diversas posturas de fondo además de las de forma en sus decisiones que día con día toman en Comisiones y en el Recinto Legislativo del Pleno.

VI.10 Importancia de la Informática Jurídica Parlamentaria en nuestros días.

La información que se maneja en el Congreso Mexicano, predominantemente es carácter especializado y de una gran magnitud, es por ello que se recurre a la Informática Jurídica Parlamentaria, misma que nos permite contar con herramientas técnico-jurídicas para las exigencias de los parlamentos modernos, tendiendo así una mayor garantía en la agilidad, exhaustividad y certeza tanto en la producción como en la transmisión de documentos jurídicos en general, y especialmente de carácter legislativo.

Existen diversos beneficios que puede proporcionar el manejo electrónico de la información, a diferencia de la solamente impresa, entre las ventajas más relevantes, se encuentran las siguientes:

Capacidad de almacenamiento ilimitada.

Rapidez en la distribución de la información. Especialmente por vía Internet.

Posibilidades de búsquedas nuevas.

Acceso a todo tipo de documentos jurídicos de manera simultánea.

Acceso a documentos no jurídicos, pero relacionados.

Disponer de más y mejor información en tiempo real.

Lograr la total automatización del despacho, como apoyo a la gestión de la actividad profesional.²⁶⁷

Todos estos aspectos podrían potencializar enormemente el trabajo legislativo, además de transparentar el trabajo *per se* que se realiza en ambas cámaras, ya que se tendería a tener el criterio lógico y natural, de que mucha de la información automatizada estuviera al acceso de la población, a través de Internet, y más aún de aquella información que por Ley se está obligado a dar conocer a la población.²⁶⁸

Dentro de este esquema las bases de datos jurídicos, juegan un papel fundamental, ya que retoman en mucho el papel de los antiguos escribanos y archivadores, ya que a través de estas bases, se organiza y guarda escrupulosamente la información, misma que al paso de las legislaturas se va incrementando, quedando así plasmada la nueva conformación de la tan añorada "*memoria institucional*", de la cual se espera esté al alcance de las futuras generaciones de legisladores e investigadores en general, contiendo entre otras cosas, todas las ideas y posturas vertidas desde hace tiempo, y poder advertir así de mejor manera, la evolución misma, no solo de nuestra legislación en sí, sino del pensamiento jurídico-político de nuestros legisladores, así como del momento y contexto imperante en cada caso.

Desgraciadamente en la actualidad si bien existen varios proyectos para la puesta en marcha de la automatización de información jurídico-legislativa, aún no se han concretado los mismos, principalmente por falta de interés y presupuesto, ya que este tipo de actividades difícilmente se programan para incorporarse al presupuesto real, que es aprobado anualmente por la Cámara de Diputados, además de la responsabilidad que implicaría el mantenimiento y actualización institucional, aunque si pueden advertirse los diversos avances en cuanto a la

²⁶⁷ Mateo Maciás . *Ob Cit.* pág. 21.

²⁶⁸ De acuerdo a lo establecido por la "Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental" publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002 y al Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública de la H. Cámara de Diputados publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 2003.

información que está disponible en Internet y en algunas bases de datos en ambas cámaras.²⁶⁹

Otras de las ventajas que pueden observarse, en la utilización de Bases de *Datos Parlamentarias*, puede ser en dos sentidos, de forma y fondo, es decir, tanto en el trámite interno que se le da a una iniciativa desde que se presenta ante el Pleno y es turnada a cierta comisión, hasta la información e investigación que puede generarse desde la Cámara, para la posterior elaboración del dictamen.

En cuanto a los sistemas diseñados para la gestión, éstos apoyan en la sustitución de tareas repetitivas y burocráticas dejando este trabajo a la computadora, además de incrementar enormemente la capacidad de almacenamiento de documentos, en referencias, en texto o en imágenes.

VI.10.1 Modernización y automatización Legislativa.

Muchos han sido los intentos y avances de modernizar completamente la actividad parlamentaria, dicha idea se contempla desde las votaciones electrónicas, colocación de información legislativa y acceso a Internet, correo electrónico, hasta la posibilidad de la omnipresencia para sesionar, utilizando los medios teleinformáticos, siendo ésta última poco difundida, por la ya de por sí desprestigiada imagen de los legisladores ante la sociedad, en relación a su asistencia en el Pleno en los días destinados a sesionar.

A manera de ejemplo se menciona el *acuerdo parlamentario* que presentó la Junta de Coordinación Política ante el Pleno de la Cámara de Diputados el año pasado, con el propósito de *"Instrumentar un proceso de modernización integral vanguardista que permita tener los elementos tecnológicos de avanzada para hacer más eficiente el proceso legislativo."*²⁷⁰

²⁶⁹ Un ejemplo de esto es la sección de Crónica Parlamentaria, de la Gaceta Parlamentaria y del Diario de los Debates, ya que cada uno ha logrado incorporar diversas bases de datos con buscadores de información, que permite una localización de la misma de forma más rápida y confiable.

²⁷⁰ Publicado en Gaceta Parlamentaria del 29 de abril de 2005.

Se señala en la Exposición de Motivos, entre otras cosas, que:

"... La influencia de la tecnología en la Cámara de diputados será trascendental, ya que al estar al día en cuanto a tecnología contribuiremos en ofrecer un mejor servicio a nuestra nación. Por lo que, de hacerla, será una inversión tecnológica acertada en la Cámara de Diputados. Pueden mejorar sus beneficios, calidad, tiempo y versatilidad en los trabajos legislativos, tal inversión ayudara a cortar el tiempo de desarrollo de diferentes actividades.

La utilidad que tendría dentro de nuestro recinto legislativo será de velocidad, para que sea más ligero y vertiginoso las labores legislativas; poder: tener la facilidad, tiempo y el lugar apropiado para legislar de una mejor manera; movilidad: trasladarse dentro del mismo recinto legislativo y de su propia curul, a distintas opciones y archivos; rendimiento, ... productividad,Otras de las bondades serían: acceso a nivel nacional e internacional a diferentes foros, para así estar conectados a las distintas dependencias y conocer más de la política interior y exterior; ... para que nuestra labor sea rápida y efectiva; conexión permanente a Internet; ...; acceso a las noticias de los medios de comunicación impresos y visuales, para así estar en contacto directo con la ultimas noticias, nacionales, internacionales, políticas, financieras, etcétera; acceso directo a su oficina, dándole rapidez, y al estar en contacto directo con su asistente o secretaria, tener al orden del día la agenda esta será actualizada diariamente.

Obtener directamente la Gaceta Parlamentaria, orden del día de la sesión, así como sus anexos, etcétera, y obtener mayor versatilidad y ahorro de papel.

...

Punto de acuerdo:

Primero.- Se solicita al Pleno de la Cámara de Diputados que apruebe el presupuesto suficiente para esta modernización integral para contar con equipos computacionales tanto en nuestras curules como en nuestras oficinas, así como las redes de Internet e intranet inalámbricas y la asesoría técnica necesaria para la capacitación y mantenimiento de este".

Es así, que se quiera o no, es necesario un mayor reforzamiento en cuanto a los avances técnicos se refiere, en las distintas tareas parlamentarias, ya que al igual que en muchos otros aspectos, no es conveniente quedarse rezagado del desarrollo que otros países han tenido en cuanto a los beneficios de estas herramientas modernas han traído consigo.

VI.10. 2 Tipos específicos de Bases de Datos y Automatización de los Trámites Legislativos.

De acuerdo a las necesidades que existen actualmente en las Cámaras legislativas, se considera que básicamente serían dos los apoyos en concreto que proporcionaría la informática, a efecto de potencializar las actividades parlamentarias, siendo específicamente las siguientes:

1.- Elaboración de bases de datos especializadas en distintas ramas de las actividades parlamentarias, que va desde la asistenta a la sesión, la votación en determinado sentido, los datos relevantes de cada sesión, la legislación vigente,

la abrogada, las intervenciones y posicionamientos de los Diputados ante el Pleno, hasta aquellas bases de datos que nos permitan tener una visión mucho más amplia como la de organizar por materias específicas todo el ordenamiento jurídico existente en nuestro país, en los distintos niveles de gobierno y mantenerlo vigente,²⁷¹ así como buscadores especializados de información jurídica, y en especial de carácter parlamentario, tanto a nivel interno, como la encontrada en todo el Internet.

Siendo como se aprecia, un universo inagotable de fuentes y datos de información parlamentaria que pueden ser procesados, para su mejor conservación y utilización. Y que si bien, como ya se dijo existen algunos avances, aún es necesario reforzar éstos, así como unificar criterios en su implementación.

2.- Creación de sistemas automatizados en el trámite legislativo. Lo que permitiría acceder con mayor precisión y acierto a las distintas etapas procesales que guardan los asuntos de carácter legislativo, que se llevan a cabo en cada una de las Cámaras, así como de los elementos técnicos que se dispongan para ello, (análisis y estudios diversos, ya sea internos o externos). Permitiendo de igual forma una mayor transparencia en la labor parlamentaria de cada legislatura.

Dentro de este rubro en concreto, es que se propone la establecimiento del siguiente modelo:

VI.10.3 Modelo Informático de Gestión de Trámites del Proceso Legislativo.

A través de un modelo que permita visualizar y actualizarse momento a momento de lo que ocurre con una iniciativa de Ley, se logrará en primera instancia de tener un mayor control y seguridad jurídica de la transformación que va teniendo el contenido de todo proyecto de ley, en sus diversas etapas, así como una mayor apertura e ingerencia de la ciudadanía en general, de tener un mayor conocimiento de lo que se realiza en las Cámaras, principalmente en el ámbito legislativo.

²⁷¹ Actualmente la Subdirección de Política Interior, perteneciente al Servicios de Investigación y Análisis de la Biblioteca de la Cámara de Diputados, tiene un proyecto que se planea terminar a mitad del 2006, en el que se pretende concentrar y clasificar por materia (alrededor de 25) todos los ordenamientos legislativos, a nivel Federal y los existentes en las 31 entidades federativas y el Distrito Federal, con los respectivos enlaces al texto de cada uno de los más de 1,500 que hasta la fecha se han reunido.

El Modelo Informático de Gestión de Trámites del Proceso Legislativo que se plantea, a grandes rasgos abarca los siguientes aspectos:

- Objetivo General:
Apoyarse de los distintos avances tecnológicos para contar con nuevas herramientas de control parlamentario.

- Objetivos Particulares:
Tener acceso desde Internet a los distintos trámites parlamentarios, como: Iniciativa de Ley. Contenido de la misma, número asignado, fecha de presentación, quien lo presentó, etc.
Comisiones a las que se turnó, fecha de turno, situación actual, etc.
Dictamen Legislativo. Que diputados en específico la están estudiando, cual es la metodología a seguir para su análisis, principales estudios en que se basan para la argumentación en general y en particular del documento, etc.
Discusión del dictamen. Legisladores que intervinieron, presentó voto particular (dictamen alterno), si se presentaron mociones, en que sentido.
Aprobación del dictamen. Votaciones a favor o en contra, así como abstenciones, etc.
Seguimiento similar cuando sea turnado a la legisladora.
Seguimiento pormenorizado cuando el proyecto de ley sea remitido al Ejecutivo para su promulgación y posterior publicación.
Una vez publicada la Ley o reforma de Ley, observar y dar seguimiento de que se cumpla con lo establecido en los artículos transitorios, empezando por la entrada en vigor.

Cabe subrayar que si bien ya se cuenta en la Cámara de Diputados con diversas bases de datos, éstas en su mayoría tienen un servicio y funcionamiento aislado, en lo individual,²⁷² no existiendo la posibilidad de proporcionar un servicio de manera integral, el cual impediría caer en contradicciones de criterios al momento de introducir y procesar la información. Hoy en día la información se encuentra dispersa, encontrándose por un lado los trámites legislativos en partes, no en la totalidad del proceso, y por otro lado, los estudios y opiniones diversas con las que se pueden ver enriquecidas dichas iniciativas en cuanto a su contenido y conformación.

- Finalidades del Programa Sugerido.

Se propone un modelo unitario, que sea capaz de aglutinar toda la información que forme parte del proceso legislativo de cualquier Ley, con la principal finalidad de la ubicuidad exacta, si no de todas las fuentes de información interna de


²⁷² Es el caso de las bases de datos de Gaceta Parlamentaria, así como de las bases de datos de la Dirección general de Apoyo Parlamentario, no hay ningún vínculo entre las mismas, lo que en ocasiones ha generado ciertas confusiones y hasta contradicciones.

las Cámaras, si de la gran mayoría. teniendo como ventaja principal a diferencia de los ya existentes, la *unificación y exclusividad* de toda la información relativa a determinado trámite legislativo, especialmente de carácter legislativo, incluso con la posibilidad posterior de expansión a las diversas actividades que realiza también el Congreso, encomendadas por nuestra Constitución.

- Vista Preliminar del Sistema Automatizado del Proceso Legislativo. (SAPROLEG)²⁷³

Lo que a continuación se muestra, es sólo una parte de lo que conformaría dicho sistema, en el caso concreto se desarrolla en la Cámara de Diputados.

Pantallas que componen los módulos del sistema

Descripción	Pantalla
<p>Página principal (principal.html).</p> <p>Esta permite seleccionar al usuario mediante un menú dinámico, las páginas de entrada a Iniciativas de Ley, Dictámenes, consultas en Internet y toda la variedad de menús que se ofrecen.</p>	

²⁷³ Para esta sección, por su ámbito técnico, se contó con la colaboración especial del Ingeniero en Informática Carlos Gabriel Arce Bernal.

Página de Iniciativas de Ley.

Esta página permite al usuario realizar consultas sobre las Iniciativas de Ley que se hayan presentado hasta el momento, con los rubros de “número de folio asignado”, “fecha”, “presentada por:” y “Ley que reforma o nombre de la Nueva Ley”; entre otros datos; así como el llamado de edición y captura de nuevas Iniciativas (myIniciativa.aspx)

CAMARA DE DIPUTADOS
Control de Iniciativas

BUSQUEDA DE INICIATIVAS

Naturaleza
 Formalidades
 Folio

Folio	Naturaleza	Sujeto que inicia	Formalidades	Presentación	Turno
VER 1	ESTE ES UN CAMBIO AL TEXTO DE 'NATURALEZA' DE LA INICIATIVA CON EL FOLIO 1	DIPUTADOS LOCALES	Cambio de la resolución	Ante pleno CAMBIADO	Turno 1, Turno 2.
VER 20	Acreedora	PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, DIPUTADOS LOCALES,	Agronomía Pura	Tampones y Tigrillo	Turno 2.
VER 3	Ejemplo de una iniciativa de Ley No. 2	PRESIDENTE DE LA REPUBLICA,	Sin formalidades.	Una presentación	Turno 3.
VER 13	el 13	DIPUTADOS FEDERALES,			Turno 2.
VER 12	Ejemplo de naturaleza 12	DIPUTADOS FEDERALES	Formalidades: 12	Presentación 12	Turno 1, Turno 3.
VER 123	123	DIPUTADOS FEDERALES	123		TURNO 4
VER 5	ejemplo 5	DIPUTADOS FEDERALES,			Turno 2.
VER 8	ejemplo 8	PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, DIPUTADOS LOCALES,			Turno 1, Turno 3.
VER 122	Aquí va un texto muy largo que representa la naturaleza de un iniciativa de ley dictaminada por la comisión correspondiente	PRESIDENTE DE LA REPUBLICA,	Aquí van las formalidades	aquí va la presentación	Turno 1, Turno 3.
VER 33	ejemplo 33	DIPUTADOS FEDERALES,	35	33	Turno 2.

Listo Intranet local

Página para edición de Iniciativas.

Esta página permite la edición de Iniciativas de Ley a la base de datos. Para entrar a esta página pulse el link de registro “VER” en la página de Iniciativas de Ley. (página de uso exclusivo del personal asignado a dicha labor).

De igual forma permite corregir.

WebForms5 - Microsoft Internet Explorer

Español (México)

Dirección: http://localhost/WebApplication1/SistemaIniciativas/myiniciativa.aspx?FolioID=1&MODE=VIEW

CAMARA DE DIPUTADOS

Control de Iniciativas

Folio:	1
Naturaleza:	ESTE ES UN CAMBIO AL
Sujeto que Inicia:	DIPUTADOS FEDERALES
Formalidades:	Cambio de la resolución
Presentación:	Ante pleno CAMBIADO
Turno:	Turno 1, Turno 2,
Otros links:	

Cancel Update

Página para Adición de nuevas Iniciativas.

Esta página permite añadir nuevas Iniciativas de Ley a la base de datos. Para entrar a esta página pulse el botón “Add” que se encuentra en la parte inferior de la página de Iniciativas de Ley. (página de uso exclusivo del personal asignado a dicha labor).

WebForms5 - Microsoft Internet Explorer

Español (México)

Dirección: http://localhost/WebApplication1/SistemaIniciativas/myiniciativa.aspx?MODE=INSERT

CAMARA DE DIPUTADOS

Control de Iniciativas

Folio:	
Naturaleza:	
Sujeto que Inicia:	DIPUTADOS FEDERALES
Formalidades:	
Presentación:	
Turno:	
Otros links:	

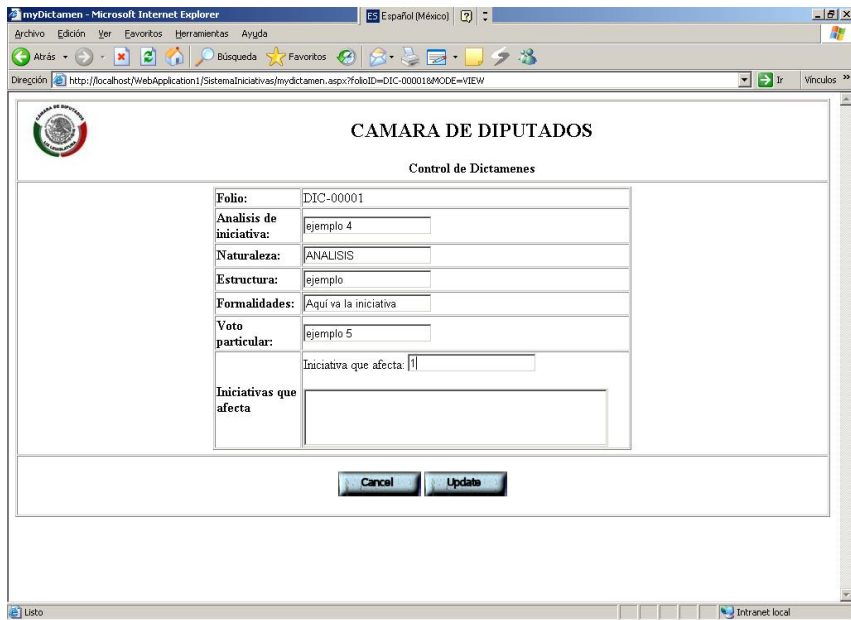
Back Add

Página de Dictámenes. Esta página permite al usuario realizar consultas sobre los Dictámenes que se encuentren en la base de datos por los campos: "Folio", "Análisis", (señala si se considero o no, al algún estudio) "Naturaleza del análisis" (menciona que tipo de estudios se consideraron en la realización del dictamen) "Estructura" (si se cumplen con los requisitos metodológicos requeridos), así como el llamado de edición y captura de nuevos Dictámenes. (myDictamen.aspx).

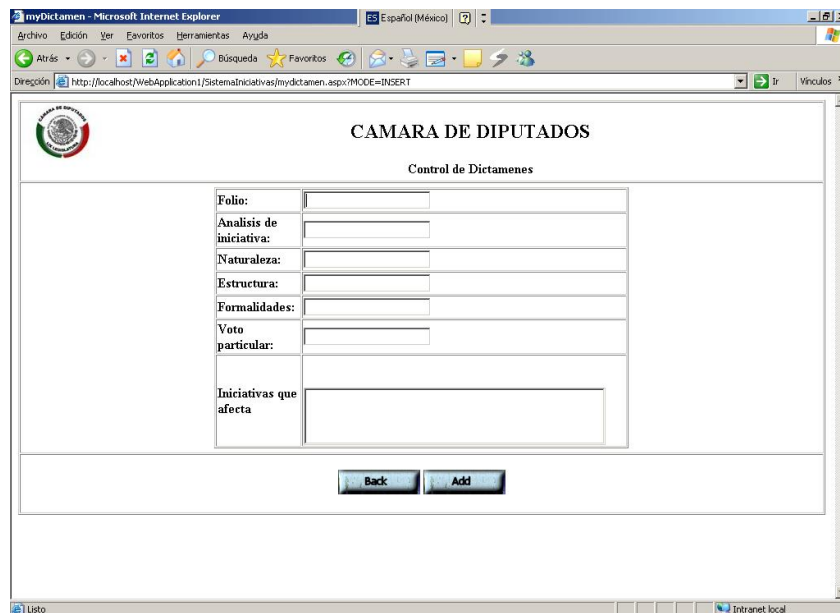


Página para edición de Dictámenes. Esta página permite la edición de dictámenes en la base de datos. Para entrar a esta página pulse el link de registro “VER” en la página de Dictámenes. (página de uso exclusivo del personal asignado a dicha labor).

De igual forma permite corregir.

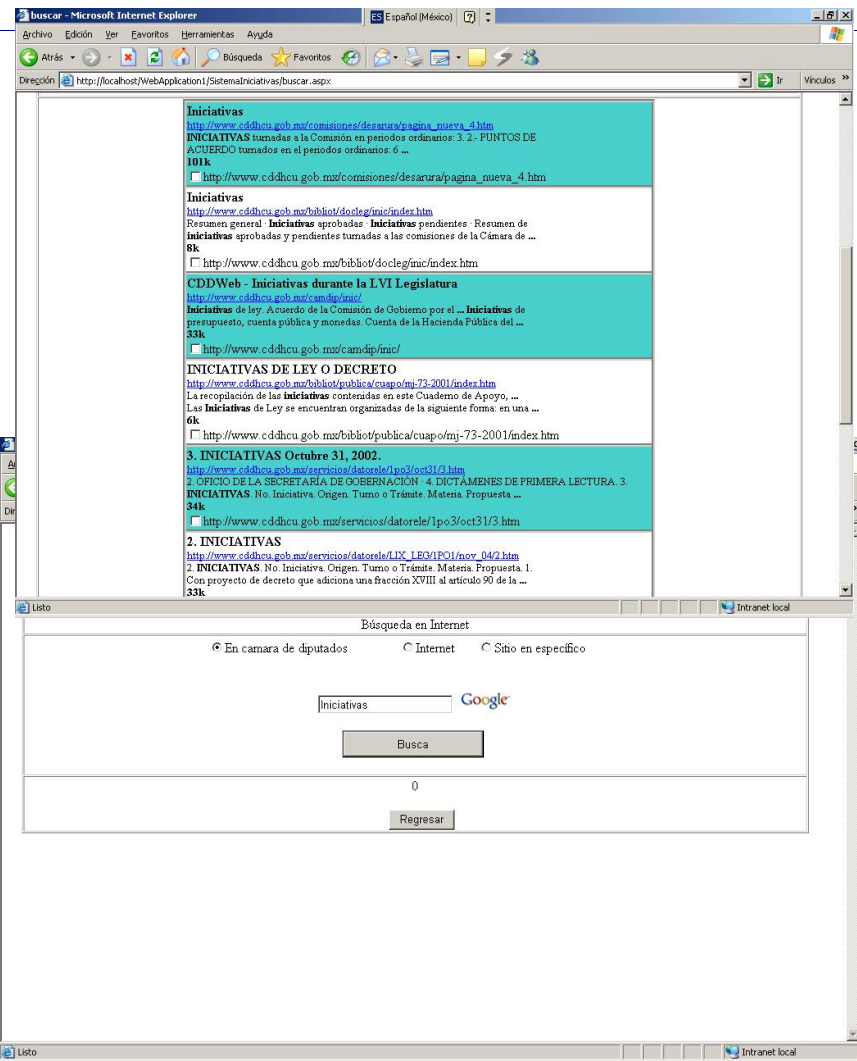


Página para Adición de nuevos Dictámenes. Esta página permite añadir nuevos Dictámenes en la base de datos. Para entrar a esta página pulse el botón “Add” que se encuentra en la parte inferior de la página de Dictámenes. (página de uso exclusivo del personal asignado a dicha labor).

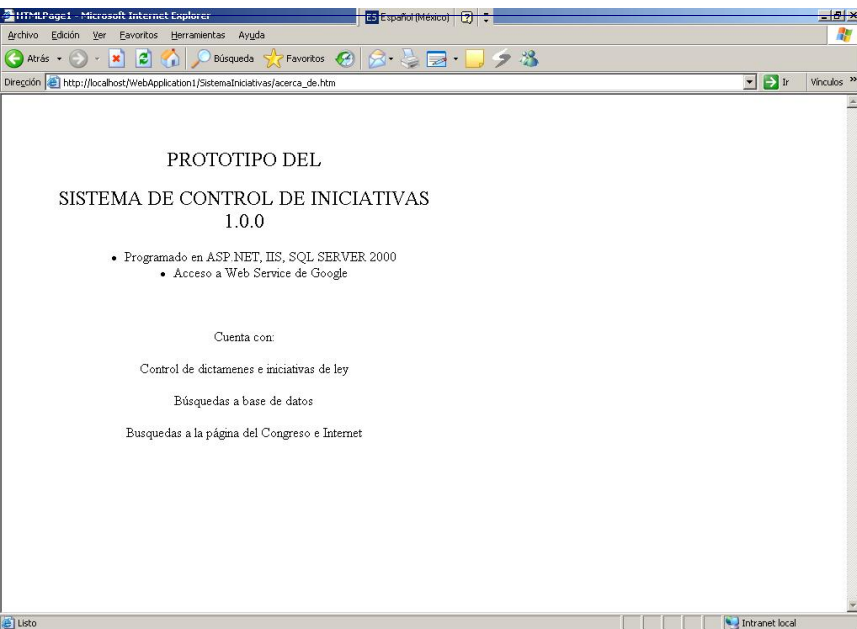


Página para búsquedas en la página de Cámara de Diputados e Internet.

Esta página permite realizar búsquedas de información en la página de Cámara de Diputados o en Internet utilizando el Web Service de búsquedas de Google.



Página "Acerca de ...". Esta página muestra información acerca del sistema, en cuanto a su conformación y elementos técnicos de elaboración.



VI.11 Consideraciones Finales.

Son muchas las cuestiones que necesariamente se ven inmersas al momento de diseñar la implementación de un sistema de información integral en el Congreso de la Unión; así como los diversos factores que deben irse adecuando y renovando para lograr un servicio eficiente y eficaz, debiendo de prevalecer para ello por un lado la voluntad política de los legisladores de invertir a mediano y largo plazo en cuerpos de asesores y sistemas de información institucionales, así como en el del aspecto técnico, que el personal que acceda y permanezca, esté debidamente profesionalizado para llevar a cabo las tareas asignadas, así como que se proporcionen los recursos materiales indispensables, por lo que se debe de actuar al unísono.

Es necesario alcanzar un adecuado *Servicio Civil de Carrera Parlamentaria*, que permita dar continuidad y seguridad a los criterios programados, lo que a la postre llevará al fortalecimiento de este sistema de información, cabe señalar que además de ser necesario el compromiso real por parte de los actores políticos en el ámbito legislativo, también es indispensable que los funcionarios públicos de primer nivel y demás cuerpo de asesoramiento, encargados de la cuestión operativa en cada una de las Cámaras, tengan esta conciencia institucional.

Caso muy especial es el del perfeccionamiento de las técnicas en la elaboración de leyes, a efecto de que permitan un mayor enriquecimiento de éstas, como quedo demostrado, existen elementos previos a la elaboración misma del proyecto de ley que pueden ser empleados, como es el caso del *"checklisten"* alemán, o lo establecido por la COFEMER particularmente a través de las MIR, que se aproxima a este tipo de evaluación previa, ya que es indispensable observar antes de la elaboración propia de la Ley, si se trata de una política pública mal implementada o en su caso sí es necesaria la reforma o creación de una nueva legislación.

Los estudios técnicos de la MIR, si bien tal vez son esencialmente técnicos o por otro lado, o les puede faltar más elementos sociológicos reales, para que fueran más completos. Son un ejemplo claro de avance en este ámbito, que puede

incorporarse como un trámite anterior al legislativo formal, y tener cierta obligatoriedad en los resultados de estos estudios, como en el caso del Ejecutivo.

El derecho comparado bien empleado, es otro ejemplo que puede aportar buenos elementos y ser más fructífero, en el sentido de que también se tenga una mayor comunicación con otros Congresos del mundo para el enriquecimiento mutuo, aprovechando en mucho las nuevas tecnologías. Todas estas técnicas permiten tener en cuenta y prever hasta donde sea posible el impacto que el nuevo ordenamiento habrá de tener, ya sea en el jurídico, económico y social, entre otros.

Entre los estudios doctrinales-académicos, y los requeridos en la tarea legislativa existen muchas diferencias obvias, sin embargo, se considera la necesidad de un reforzamiento teórico, permitiendo así elevar el nivel en los estudios legislativos requeridos por el Congreso de la Unión, a través de cada una de sus Cámaras.

Lo anterior sin que se llegue al exceso de crear una elite de científicos legisladores, que decidan que es lo más conveniente para el pueblo, sin tener un mínimo de sensibilidad social, es por ello, conveniente que exista un término medio.²⁷⁴

En cuanto a la situación del Congreso Mexicano, éste sólo ha logrado la instauración formal de nuevos centros de estudio, sin que en el fondo haya alcanzado nuevos niveles de exigencia a él mismo, en cuanto a la creación de las leyes a través del proceso legislativo se refiere, por otro lado los sistemas automatizados existentes si bien cumplen con una función básica de informar, aún no están lo suficientemente interrelacionado entre ellos para poder proporcionar una visión integral de la actividad legislativa en ambas Cámaras.

²⁷⁴ Un letrado español, al respecto menciona que: "... La pretensión racional burguesa de un derecho «científico», riguroso, lógico y sistemático ha sido sustituida en el Estado social por una nueva racionalidad legal: factibilidad, utilidad, especialidad, adecuación a la realidad de la norma. Es, además, un derecho gestado desde la pluralidad y la participación. El problema, entonces, es cómo combinar adecuadamente los conceptos contenidos en la nueva racionalidad legal con la mejor calidad posible de las leyes y la máxima comprensibilidad de las mismas por parte de sus destinatarios, que son no sólo los operadores jurídicos sino, sobre todo, los ciudadanos". Ver: Cano Bueso, Juan. *Letrado mayor del Parlamento de Andalucía. "La Técnica Legislativa a Debate. Cuestiones de Técnica Jurídica en el Procedimiento Legislativo del Estado Social".* Asociación Española de Letrados de Parlamentos. España, 1994. pags.- 211-212.

De igual forma es primordial ubicar la trascendencia que conllevaría esto en nuestro sistema jurídico-político, ya que en gran medida la viabilidad de nuestro sistema radica en la función que realizan los tres Poderes de la Unión, siendo en el Poder Legislativo, establecido en el Congreso de la Unión, donde emanan de manera formal todas aquellas fuentes legales.

La vida democrática de un país, depende de una serie de factores que se entrelazan entre ellos, formando a su vez diversos mecanismos de acción y desarrollo interinstitucional e interdisciplinario en la actualidad, la informática puede aportar mucho en estos ámbitos de acción. Por lo que en las futuras generaciones debe de pensarse en la posibilidad de ir interactuando con una visión más democrática junto con los beneficios que nos proporcionan a su vez los sistemas computacionales, así como los de información.

Por último, se hace referencia a que si bien las leyes son competencia exclusiva de los legisladores, políticos representantes del pueblo, y que de sobra es conocido que están comprometidos con su ideología, su partido entre otros aspectos, son los que tienen el mandato exclusivo de crear la ley, mientras que los cuerpos técnicos nunca deben pretender sustituir esta voluntad política, sin embargo, los legisladores deben de apoyarse en sus los estudios y opiniones imparciales, los cuales dan lo elementos de solidez y respaldo científico a la decisión política, la ley es la expresión a través de un lenguaje especial, que debe cumplir con ciertas racionalidades, para poder ser efectiva y sobre todo justa.

De la información proporcionada dependerán las decisiones que tomarán los legisladores, por ello la importancia de su autenticidad y eficiencia. La información adecuada incrementa en gran medida la legitimidad en la elaboración de la ley, incluyendo un debate de calidad y de altura, el cual facilita el entendimiento político, obteniendo como resultado final decisiones realmente argumentadas y condensadas que deberán verse a su vez posteriormente reflejadas en la adecuada aplicación de la Ley, así como en adecuadas políticas públicas a implementar.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Regulación del Poder Legislativo en las Constituciones Políticas que han regido en México.

La evolución que ha tenido nuestro sistema jurídico-político, especialmente en el caso del Poder Legislativo, ha quedado plasmada de manera formal, a través de las 5 últimas constituciones políticas de México, en las que se demuestra el tratamiento específico en rubros primordiales como la conformación del Congreso de la Unión, la duración de los periodos ordinarios, las facultades exclusivas para ambas Cámaras, así como las importantes funciones asignadas al Poder Legislativo en distintas materias, otorgando con ello diversas facultades tanto para legislar como para controlar al Ejecutivo en su actuar, y así participar en las distintos asuntos políticos del país.

SEGUNDA.- Trascendencia del Proceso Legislativo.

El actual Sistema Político Mexicano, cuenta con una forma de gobierno presidencialista, sin embargo, el papel que juega el Poder Legislativo a través del Congreso de la Unión, conformado por dos Cámaras –Diputados y Senadores- es vital para nuestra democracia; una facultad fundamental que tiene es el proceso legislativo en la elaboración de leyes federales, mismo que de acuerdo a nuestra propia Constitución Política, cuenta con una serie de posibles vías a seguir, dependiendo de las circunstancias imperantes en el momento de su desarrollo, siendo éstas principalmente de índole social, económico, político y social.

TERCERA.- Transición Democrática y Compromiso Político.

La transición democrática que vive actualmente nuestro país, obliga a los principales actores políticos, a estar mayormente comprometidos con sus acciones, ya que éstas trascenderán en la vida nacional en uno y otro sentido; para que se pueda llegar a un alto nivel político, plasmado a través de buenas leyes, planes y acciones de gobierno, en su conjunto, deben de dejarse atrás los intereses personales o de grupo, y ver por un futuro de Nación, digno de los nuevos tiempos, la transición democrática por ello, si bien debe de servir como una experiencia en todos los niveles del desarrollo en México, también debe de irse perfeccionando en cada cambio de legislatura y de gobierno.

CUARTA.- Teoría de los Sistemas e Información Legislativa.

La *Teoría de los Sistemas* bien aplicada, y adecuada en el ámbito de los servicios de información institucional parlamentaria, permite tener bases sólidas en la elaboración de proyectos y planes a casos concretos, siendo uno de ellos, el del Congreso de la Unión, mismo que si bien a través de su estructura administrativa y orgánica actual ya cuenta con un sistema de información parlamentaria, que funciona en cierta medida, es necesario, por los tiempos jurídico-políticos que imperan, el perfeccionamiento del mismo, tomando en cuenta para ello las principales áreas que conforman dicho sistema, como son las áreas de Informática Parlamentaria, Biblioteca parlamentaria, los Centros de Investigación especializados, así como las diversas direcciones encargadas de producir y entregar información especializada de carácter legislativo.

QUINTA.- Antecedentes de los Sistemas de Información Legislativos y su relación con la informática.

La experiencia en la instauración de sistemas tales como el *Sistema de Información Legislativa* y el *Sistema Integral de Información y Documentación*, entre otros, en la Cámara de Diputados, han fijado las bases para la conformación de sistemas de información sistematizada y automatizada, que aunado al advenimiento de la informática jurídico-parlamentaria, han marcado claramente una nueva era de servicios de información y de investigación de carácter legislativo, ya que la utilización de la informática hoy en día resulta indispensable para toda actividad, por su facilitación, rapidez y certeza en el trabajo.

SEXTA.- Los Servicios de Información del Poder Legislativo en la actualidad.

El marco jurídico actual, en relación a la conformación de los sistemas de información, incluidos los servicios de documentación, análisis e investigación legislativa, en ambas cámaras, que regulan diversos aspectos, tales como su conformación, características, función, la información específica que producen cada uno de ellos, la organización administrativo-parlamentaria a la que pertenecen internamente en cada una de las cámaras, permite tener un diagnóstico general de su situación legal, advirtiéndose lo que aún falta por recorrer en este ámbito.

SÉPTIMA.- Derecho Comparado y Experiencias Internacionales.

De estudios de Derecho Comparado, así como de las experiencias internacionales, relativas a los sistemas de información especializada en parlamentos de diversos países, sobresale el hecho de que en la mayoría de éstos, se han implementado servicios de primer nivel y que si bien han sido clasificados por disciplinas específicas, también se ha procurado el enriquecimiento del trabajo multidisciplinario, siendo así capaces dichos sistemas de suministrar la información requerida por los legisladores, satisfaciendo esta necesidad en todos sus niveles, así mismo han aprovechado las nuevas tecnologías de la información para facilitar sus tareas.

OCTAVA.- Experiencia de los Congresos Estatales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En el ámbito del Derecho Comparado Interno, relativo a los congresos estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, puede apreciarse la heterogeneidad en cuanto a servicios institucionalizados de información especializada se refiere, ya que mientras que en algunos Congresos se cuenta incluso ya con Institutos de Investigación Parlamentaria, en otros, existe aún la Oficialía Mayor que concentra todo tipo de servicios, incluyendo los de asesoramiento e información en general a los legisladores de carácter local, aunque bien se sabe, que dicha situación obedece principalmente al avance democrático en la conformación de cada uno de los congresos locales.

NOVENA.- Factores imperantes en los Servicios de Información Legislativa en la actualidad.

La problemática actual en relación a los escasos servicios de información parlamentaria de carácter institucional en el Congreso Mexicano obedecen a diversos factores, entre los que sobresalen la poca voluntad política para su instauración real, así como a la reminiscencia de la costumbre burocrática existente en ambas Cámaras, situación que es resultado directo de la existencia por más de

70 años de un sistema político anquilosado, y por la poca alternancia hasta hace relativamente pocos años del poder político en nuestro país, además de ser necesario un verdadero cambio, en cuanto a la elaboración de leyes adecuadas se refiere.

DÉCIMA.- Servicio Profesional de Carrera como una solución complementaria. Existen una serie de soluciones teórico-prácticas que pueden llevarse a cabo para que pueda implementarse, desarrollarse y fortalecerse un verdadero *Sistema de Información Parlamentaria* en las Cámaras legislativas de nuestro país, con las características esenciales de eficacia y eficiencia, mismas que deberán de verse plasmadas en el trabajo legislativo; para ello debe de implementarse en primera instancia un verdadero *Servicio Profesional de Carrera Parlamentario*, que permita el acceso, ascenso y permanencia de cuerpos de asesores interdisciplinarios y demás *staff* necesario para hacer posibles esta encomiable tarea.

DÉCIMA PRIMERA.- Necesidad de conectividad entre las áreas que integran el Sistema de Información Parlamentaria.

Para el adecuado establecimiento de un Sistema de Información Parlamentaria se deberá considerar, que existen diferentes niveles de información y que, cada parte de este sistema, debe especializarse en proporcionar cierto tipo de información en particular, y conocer de igual forma, la producida por otras áreas, con el principal propósito de evitar la repetición de actividades; así como el de tener áreas aisladas, que no colaboren con los demás elementos de este sistema, evitando así que no participen en el procesamiento y transformación de la información de carácter parlamentario.

DÉCIMA SEGUNDA.- Apoyos necesarios en la actividad legislativa.

Dentro de las técnicas que se proponen implementar formalmente en la elaboración de leyes en nuestro país, se encuentran las utilizadas con mucho éxito por otros países, como es el caso del propio Derecho Comparado, así como el manejo del cuestionario alemán "*Checklisten*", además de algunas de las técnicas ya implementadas actualmente por el Ejecutivo, como son las *MIR* (Manifestaciones de Impacto Regulatorio), que si bien se considera que en algunos casos resultan extremadamente técnicas, sí enriquecen en gran medida los proyectos legislativos que se presentan ante el Pleno.

DÉCIMA TERCERA.- Disminución del cabildeo mal empleado frente al fortalecimiento de la producción de información de carácter institucionalizado.

Entre los vicios que se pueden disminuir con el fortalecimiento de los sistemas de información parlamentarios, está el mal manejo que se hace de la actividad del cabildeo entre los legisladores y los intereses mercantilistas de ciertos sectores económicos, ya que, a falta de información confiable y objetiva producida por el propio Congreso, muchas de las empresas dedicadas a esta actividad, ofrecen asesoría especializada, que en varios de los casos, está elaborada *ex professo* para beneficiar ciertos intereses de estos sectores, y no aborda o lo hace de manera somera y superficial, en cuanto a los aspectos negativos que generaría la aprobación de determinada ley, ya que estos estudios u opiniones no enfatizan en la importancia del bien común.

DÉCIMA CUARTA.- Propuestas legislativas en materia de Sistemas de Información.

Las pocas iniciativas presentadas, relativas a la implementación de estudios de impacto jurídico, económico y social, en relación a los proyectos de Ley, presentadas en la LIX Legislatura en la Cámara de Diputados, carecen en su mayoría de un vínculo obligatorio en cuanto a tomar en cuenta el resultado de estos estudios técnicos, especialmente al momento de la elaboración de la iniciativa y el dictamen, situación delicada si se toma en consideración que el Congreso debe contar con sistemas de información institucionalizados que le permitan estar a la par de la información producida por el Ejecutivo, para así estar en mejores disposición de confrontarlo, no sólo en la creación de las leyes, sino en todos aquellos rubros encomendados por la Constitución, que básicamente es el de control, como es el caso de las Comisiones de Investigación, el presupuesto, las comparecencias de los secretarios de Estado, etc.

DÉCIMA QUINTA.- Implementación de un Sistema Automatizado de Gestión de Trámites Legislativos.

La importancia y papel fundamental que ha tomado la informática parlamentaria en nuestros días, en el contexto de la llamada *"modernización legislativa"*, implementada en todos los Congresos del mundo, da como resultado la necesidad de estar en la vanguardia, ello con mayores instrumentos informáticos para dichas labores, razón por la cual se propone la implementación de un *Modelo Informático de Gestión de Trámites del Proceso Legislativo*, que permita tener un control más exacto de toda la gestión administrativo-parlamentaria que se efectúa a lo largo de todo proceso legislativo, y que sirva de igual forma, para identificar y ubicar los distintos estudios, opiniones e investigaciones que son susceptibles de ser tomados en cuenta para el enriquecimiento de todo proyecto de ley, dictamen, o cualquier otro asunto de carácter legislativo.

DÉCIMA SEXTA.- Consecuencias positivas de la implementación de un sistema de información parlamentario.

Con la implementación de adecuados sistemas de información parlamentarios de carácter institucional, se contribuirá en gran medida a fortalecer diversos aspectos en nuestra vida democrática, tales como los distintos mecanismos de control existentes entre los Poderes de la Unión y por otra parte, la misma sociedad en su conjunto, estará más apta de conocer a detalle la actividad que se realiza en el Poder Legislativo, a través de sus dos cámaras, promoviéndose de esta manera un eficaz medio de supervisión y legitimación del ejercicio del poder público.

DÉCIMA SÉPTIMA.- Necesidad de formalizar un Sistema Integral de Información del Poder Legislativo.

Es necesaria la conformación de un sistema integral, no sólo en el ámbito de la Biblioteca Legislativa, sino en todas las áreas relacionadas con la producción y facilitación de información a los legisladores, coexistiendo en ambos cuerpos legislativos, permitiendo así una intercomunicación permanente e institucional, así como la elaboración de un reglamento del mismo, encargado de regular todas aquellas tareas encaminadas a este fin, con esta adecuación, tanto en las condiciones legales y *de facto*, enfocadas a un mejor desempeño de la función legislativa, se repercutirá de manera directa en una mejor creación y/o elaboración de Leyes Federales, todo esto dentro del contexto de una *"Reforma del Estado"*.

FUENTES DE CONSULTA

BIBLIOGRAFÍA:

- *"Diccionario Enciclopédico de la Lengua Española"*. Edit. Porrúa, México, 2003.
- Arellano García, Carlos. *"Teoría General del Proceso"*. Edit. Porrúa, México, 1990.
- Arteaga Nava, Elisur. *"Derecho Constitucional"*. Editorial Oxford University Press. México, 1999.
- Bátiz Vázquez, Bernardo. *"Teoría del Derecho Parlamentario"*. Colección textos jurídicos. Editorial Oxford University press, México. 1999.
- Berlín Valenzuela, Francisco. *"Derecho Parlamentario"*. Editorial. Fondo de Cultura Económica, México. 1995.
- Borja, Rodrigo. *"Enciclopedia de la Política"*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- Burgoa, Chavero Ignacio. *"Derecho Constitucional Mexicano"*. editorial Porrúa. México, 1998.
- Cano Bueso, Juan. *Letrado mayor del Parlamento de Andalucía. "La Técnica Legislativa a Debate. Cuestiones de Técnica Jurídica en el Procedimiento Legislativo del Estado Social"*. Asociación Española de Letrados de Parlamentos. España, 1994.
- Carbonell, José, *"El fin de las certezas autoritarias. Hacia la construcción de un nuevo sistema político y constitucional para México"*, IJ-UNAM, México, 2002.
- Carbonell, Miguel. *"Reforma del Estado y cambio constitucional en México"*. Documento de Trabajo. IJ.- UNAM. México, 2000.
- Cárdenas Gracia, Jaime F. *"Una Constitución para la Democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional"*. UNAM. México. 2000.
- Carpizo Macgregor, Jorge. *"Estudios Constitucionales"*. UNAM, México, 1980.
- Castellanos Hernández, Eduardo. *"Legislación y Estadísticas Electorales. 1814-1997"*, Volumen III, Tomo 2, Serie IV, Enciclopedia Parlamentaria de México, Instituto de Investigaciones Legislativas, LIV Legislatura 1997.
- Cruz Barney, Oscar *"El régimen jurídico del curso marítimo: El mundo indiano y el México del siglo XIX"*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Serie C. Estudios Históricos. Num.64. 1997.
- De Pina Vara, Rafael. *"Diccionario de Derecho"*. Editorial Porrúa, México 1997.
- De Vergottini, Giuseppe. *"Derecho Constitucional Comparado"*, IJ-UNAM, México, 2004.
- Díaz, Elias. *"Estado de Derecho y Sociedad Democrática"*, Editorial Taurus, España, 1981.
- Martínez de Sousa, José. *Diccionario de Bibliología y Ciencias Afines*, España 1999.
- *Diccionario de la Lengua Española Larousse*. Editorial Larousse, 58º Edición. México. 1994.
- *Diccionario Electoral. Serie Elecciones y Democracia*. Programa Especializado del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Editorial Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (Capel) Costa Rica. 1989.

- *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México 1998.
- *Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. Ed. Porrúa, México, 2001 (P-Z)
- *Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Edit. Porrúa. México. 1993.
- *Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM Editorial. Porrúa, S.A., Sexta Edición, México 1993.
- *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. Instituto de Investigaciones Legislativas. LVI Legislatura de la Cámara de Diputados. México. 1997.
- *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. Versión electrónica.
- *Diccionario Universal de términos Parlamentarios*. Volumen I, Tomo I, serie II, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, LVI Legislatura, México, 1997.
- *Enciclopedia "Word Encyclopedia of Parliament and Legislatures"*. Vols. I y II. Congressional Quarterly Inc. Washington, D.C. 1998.
- *Enciclopedia Jurídica Mexicana Q-Z*, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma De México. Editorial Porrúa. México, 2002.
- *Enciclopedia Jurídica Mexicana*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo III D-E. UNAM, Editorial Porrúa, México, 2002.
- *Enciclopedia Jurídica OMEBA*, tomo XVIII. Lega – Mand Ancalo S. A., Buenos Aires. 1974.
- *Enciclopedia Salvat*, Diccionario, Tomo 2, Salvat Editores, México, 1983.
- Feather Hohn y Sturses Paul, *"International Encyclopedia of information and library science"*, 2nd ed. London, U.K. Routledge (Taylor & Francis Group). 2003.
- Fernández de Zamora, Rosa María y/o. *"La Biblioteca del H., Congreso de la Unión. 1821-1994. Su historia, sus recursos, sus servicios"*. Senado de la República. LIX Legislatura, julio del 2004. México.
- Fernández del Moral, Javier y Cebrián Herreros, Mariano, *"Manual de Documentación Jurídica"*. Editorial Síntesis. S.A. Madrid, 1998.
- Fernández Ruiz, Jorge. *"Poder Legislativo"*. Editorial Porrúa, UNAM. México, 2003.
- Grosso, Beatriz Marina y Svetaz, María Alejandra. *"Técnica Legislativa. En Centroamérica y República Dominicana"*. Serie: Parlamentos y Democracia. Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Costa Rica, 2001.
- H. de la Mota, Ignacio. *"Enciclopedia de la Comunicación"*, Tomo 2. Editorial Limusa S.A. México, 1994.
- James, Martín. *"Organización de las Bases de Datos"*. Editorial Prentice May. 2ª Edición, México, 1999.
- *La Enciclopedia*. Tomo III. Editorial Salvat Editores. España, 2004.
- *La Enciclopedia*. Vol.11. Edit. Salvat, España, 2004.
- Lerdo de Tejada C, Sebastián y Godina Herrera, Luis Antonio. *"El Lobbying en México"*. Grupo Editorial: Miguel Ángel Porrúa. México, 2004.
- Long, Larry. *"Introducción a las computadoras y al procesamiento de la información"*. Editorial Prentice Hall, 4ª Edición, 1997.
- Manzella, Andrea. *"El Parlamento"*. Instituto de Investigaciones Legislativas. LIII Legislatura. Cámara de Diputados. México, 1987.

- Márquez Rábago, Sergio. *"Evolución Constitucional"* Mexicana. Editorial Porrúa, México, 2002.
- Mateo Macías. *"Manual de Documentación Jurídica"*. Editorial Síntesis. España. 1998.
- Minor Molina, José Rafael, Roldán Xopa, José. *"Manual de Técnica Legislativa"*. Cámara de Diputados, Colección Conocer para decidir, LIX Legislatura, 2006. México.
- Montero Zendejas, Daniel. *"Derecho Político Mexicano"*. Editorial Trillas México.
- Mora Donato, Cecilia *"Teoría de la legislación"*. Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita. Bogotá, Colombia 2003.
- Moreno, Daniel. *"Derecho Constitucional Mexicano"* onceava edición, editorial Porrúa, México. 1990.
- Muro Ruiz, Eliseo. *"Algunos Elementos de Técnica Legislativa"*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, 2006.
- Muro Ruiz, Eliseo. *"Origen y Evolución del Sistema de Comisiones del Congreso de la Unión"*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, 2006.
- Osés Abando, Josu. *"El Control del Cumplimiento de las Normas. Cuestiones de Técnica Jurídica en el Procedimiento Legislativo del Estado Social"*. Asociación Española de Letrados de Parlamentos. España, 1994.
- Padilla Segura, José Antonio. *"Informática Jurídica"*. SITESA. Sistemas Técnicos de Edición, México, 1991.
- Pallares, Eduardo. *"Diccionario de Derecho Procesal Civil"*, 5ª edición, Editorial Porrúa, México 1966.
- Rodríguez Lozano, Amador. *"La Reforma al Poder Legislativo en México"*. Universidad Nacional Autónoma de México. Corte de Constitucionalidad de Guatemala. México, 1998.
- Saldívar Aguirre, Enrique. *"Los retos del derecho público en materia de federalismo"*. UNAM. México, 1997.
- Sirvent Gutiérrez, Consuelo. *"Sistemas Jurídicos Contemporáneos"*. Editorial Porrúa, México, 2001.
- Svetaz, María Alejandra, y otros. *"Formación y Sanción de las leyes en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Estados Unidos"*, asesoramiento técnico y capacitación legislativa. Técnica Legislativa, Rubinzal-Culzoni Editores. Argentina, 1998.
- Téllez Valdés, Julio. *"Derecho Informático"*, Edit. Mac-Grogill, México. 1994.
- Tena Ramírez, Felipe. *"Leyes Fundamentales de México. 1808 – 1999"*. Editorial Porrúa, Vigésima Segunda Edición Actualizada. México, 1999.

LITERATURA GRIS Y PONENCIAS:

- Documento Informativo: *"Sistema de Información legislativa"* Cámara de Diputados. II Legislatura. 1887.
- Cuaderno de Apoyo "Integrantes del Comité de Biblioteca e Informática de 1936 a 1996". LVI Legislatura de la Cámara de Diputados. Sesenta años trabajando al Servicio del Pueblo de México.
- Grosso, Beatriz Marina y Stevaz, María Alejandra. Curso Regional. *"El Poder Legislativo en la Democracia y la Integración de los Estados Americanos"*.

- Asesoramiento de los Cuerpos Parlamentarios*". Documento de la ponencia presentada en la Cámara de Diputados en el año 2000.
- Díaz Santana, Héctor. *"Los servicios de información y asesoría en el Poder Legislativo mexicano: una reforma pendiente"*. La Cámara de Diputados en México. Germán Pérez y Antonia Martínez. Compiladores. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. LVII Legislatura. México, 2000.
 - Campos Verdecía, Sylvia María. *"Guía para laborar Estudios de Antecedentes de Interés Legislativo"*. Congreso de la República de Guatemala. 1999.
 - Mtro. Roberto Gil Zuarth Impartió el Módulo II *"Sistema de Información Parlamentaria"* del Diplomado sobre *"Análisis e Investigación Parlamentaria"*, llevado a cabo del 12 de junio al 3 de Diciembre del 2005, en la Cámara de Diputados de México.
 - Grosso, Beatriz Marina y Stevaz, María Alejandra. *"El Poder Legislativo en la Democracia y la Integración de los Estados Americanos"*. 2000. Argentina.
 - Liahut Baldomar, Dulce María. *"Pautas generales para el establecimiento de un Servicio de Información Parlamentaria"*. Cuaderno de Apoyo distribución interna, LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados. DG-13-03, Enero, 2003.
 - *"El Sistema Presidencial en cinco países de América" / Estudio comparativo: Estados Unidos, México, Costa Rica, Argentina y Brasil. / Jorge González Chávez.* DPI-Septiembre, 2000.
<http://www.diputados.gob.mx/sia/polint/pdf/dpi1302.pdf>,

DIARIO DE LOS DEBATES:

- Diario de los Debates. Legislatura: LIII Año: I. Período: Primer Periodo Ordinario. Diario: 39. Fecha: Diciembre 26, 1985.
- Diario de Debates de la Cámara de Senadores. Legislatura: LVI, Año: II, Período: Primer Periodo Ordinario. Diario: 27.Fecha Diciembre 7, 1995.
- Diario de los Debates de La Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Año II.- Período Ordinario XXXVI Legislatura Tomo II.- Número 16. Fecha 12 de Noviembre de 1935.
- Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados Legislatura: II, Año legislativo: III, Periodo Ordinario, fecha 26-12-81. Núm. Diario: 48.
- Diario de Debates de la Cámara de Diputados de la Legislatura: LI. Año Legislativo: III. Periodo de la Comisión Permanente, Fecha: 06-05-82.

GACETA PARLAMENTARIA:

- De fecha 25 de abril de 2006, - los *"Lineamientos para la Administración y Control de los Recursos Humanos de la Cámara de Diputados"*.
- De la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos por el que se autoriza la reingeniería de la estructura organizacional de la Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios y Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros. De fecha: 20 de Diciembre del 2005.
- De fecha: 8 de abril de 2006. Propositiones con Punto de Acuerdo.
- Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica del Congreso General, presentada por el Grupo Parlamentario del PAN. De fecha: Parlamentaria en fecha: 16 de diciembre de 2003.

- Iniciativa que reforma los artículos 45 y 49 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; Presentada por el Grupo Parlamentario del PAN. De fecha 26 de octubre de 2004.
- Iniciativa que expide El Reglamento de la Cámara de Diputados, suscrita por los Diputados de los Grupos Parlamentarios del PRD y PRI. De fecha 21 de diciembre del 2005.

LEGISLACIÓN VIGENTE:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- *Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, mismo que entró en vigor desde junio del 2000.*
- Acuerdo Parlamentario Relativo a la Organización y Revisiones de las Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados (2 de diciembre de 1977).

PUBLICACIONES DEL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN:

- D.O.F. 24- XII-1923
- D.O.F. 7-II-1931
- D.O.F.28-IV-1933
- D.O.F.29 –IV-1933
- D.O.F. 16-I-1952
- D.O.F.21-XI-1966
- D.O.F. 8-X-1974
- D.O.F.25-V-1979
- D.O.F. 3-IX- 1999
- D.O.F.22-V-2000
- D.O.F.11-VI-2002
- D.O.F.22 –XI-2002
- D.O.F.12- V-2003
- D.O.F. 9-IX- 2003
- D.O.F.12-V-2004
- D.O.F.1- VIII- 2005

MEDIOS ELECTRÓNICOS E INTERNET:

- “El veto. Análisis del artículo 72, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Antecedentes y Derecho Comparado)”. División de Política Interior del Servicios de Investigación y Análisis, DPI-32-Nov-2001, Dirección en Internet: http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi_actual.htm
- H. Robinson, William. Senior Specialist in Public Policy. U.S. Congressional Research Service “Los Servicios de Estudios (1) y Analíticos de los Parlamentos: Un Análisis Preliminar (2)”.Washington DC, USA. Página en Internet: <http://www.ifla.org/IV/ifla64/088-100s.htm>.
- Kanev, Dobrin y Anguelova, Margarita. “Las Bibliotecas Parlamentarias y los Servicios de Investigación:Cooperación, Coordinación, y Directrices Futuras”. Recent Publications on Parliamentary Librarianship. Sección de Biblioteca y

- Servicios de Investigación para los Parlamentos. 63 Conferencia IFLA. Copenhagen, Denmark Agosto 31 de Septiembre 5, 1997. Dirección en Internet: <http://www.ifla.org/VII/s3/conf/1dobka-s.htm>.
- Dirección en Internet de la COFEMER: <http://www.cofemer.gob.mx>. órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía con autonomía técnica y operativa, tienen origen en el Título Tercero A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Dirección en Internet: <http://www.cofemermir.gob.mx/>
 - Disco compacto “*Los Reglamentos del Congreso del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*”. Editado de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Reglamentarias de la LVIII Legislatura en la Cámara de Diputados. Febrero, 2003.
 - Página de la Biblioteca del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente. ITESO <http://www.gdl.iteso.mx/biblio/Fuentes.html>.
 - *Teoría sobre sistemas*. http://www.udec.cl/~hhernand/Arch_2/capitulo3-teoria-sist.html
 - *Teoría General de los Sistemas*. <http://gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/ger/teoriasistemas.htm>
 - *Teoría General de los Sistemas*. <http://webdia.cem.itesm.mx/ac/jcaldero/TGS.html>
 - *Teoría General de los Sistemas*. <http://www.monografias.com/trabajos/tgralsis/tgralsis.shtml>
 - *Bibliotecas Parlamentarias*. <http://www.ifla.org/VII/s3/conf/1dobka-s.htm>
 - Portnoi, Matías. “*Teoría General de los Sistemas*”, Fuente en Internet: <http://www.ilustrados.com/publicaciones/EpZFAAApAyJsXQteXT.php>
 - No señala autor. “*Teoría Concepto y Función de la Biblioteca*”. Fuente en Internet: <http://web.usal.es/~alar/Bibweb/Temario/Concepto.PDF>.
 - <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polint/cua12/index.htm>,
 - Base de Datos del Sistema de Información legislativa de la Secretaría de Gobernación. Página en Internet: <http://sil.gobernacion.gob.mx/>.
 - Página de la embajada de Canadá en México, dirección en Internet: http://www.dfait-maeci.gc.ca/mexico-city/library/canada_info-es.asp.

Páginas Oficiales de Congresos Estatales en Internet:

- Aguascalientes: <http://www.congresoags.gob.mx>
- Baja California: <http://www.congresobc.gob.mx>
- Campeche: <http://congreso.campeche.gob.mx>
- Chiapas: <http://congresochiapas.gob.mx/sitio/>
- Chihuahua: <http://www.chihuahua.gob.mx/congreso>
- Coahuila: <http://www.congresocoahuila.gob.mx>
- Colima: <http://www.congresocol.gob.mx>
- Distrito Federal: <http://www.asambleadf.gob.mx>
- Durango: <http://www.congresodurango.gob.mx/indexjs.html>
- Estado de México: <http://www.cddiputados.uaemex.mx>
- Guanajuato: <http://www.congresogto.gob.mx>
- Guerrero: <http://www.conggro.gob.mx>
- Hidalgo: <http://paginas.infosel.com/congresohgo>
- Jalisco: <http://www.jalisco.gob.mx/plegisla/congreso/congreso.html>
- Michoacán: <http://www.congresomich.gob.mx>

- Morelos: <http://www.congresomorelos.gob.mx>
- Nayarit: <http://www.congreso-nayarit.gob.mx/>
- Nuevo León: <http://www.congreso-nl.gob.mx>
- Oaxaca: <http://www.congreso-oaxaca.gob.mx>
- San Luis Potosí: <http://www.congresosl.p.gob.mx>
- Sinaloa: <http://www.congresosinaloa.gob.mx>
- Sonora: <http://www.congresoson.gob.mx>
- Tamaulipas: <http://www.congresotam.gob.mx>
- Tlaxcala: <http://www.cet.gob.mx>
- Yucatán: <http://www.congresoyucatan.gob.mx>
- Zacatecas: <http://www.congreso-zac.gob.mx>

Páginas Oficiales de Congresos y/o Asambleas de distintos países:

Europa:

- Francia:
 - <http://www.assemblee-nat.fr/>
 - <http://www.senat.fr/>
- Italia:
 - <http://www.senato.it/>
 - <http://www.camera.it/index.asp>
- España:
 - <http://www.congreso.es>
- Reino Unido:
 - <http://www.parliament.uk/>
 - <http://www.parliament.uk/commons/HSECOM.HTM>
- Unión Europea:
 - <http://www.europarl.eu.int/>

América:

- Argentina:
 - <http://www.senado.gov.ar/>
 - <http://www.diputados.gov.ar/>
- Brasil:
 - <http://www.camara.gov.br/>
 - <http://www.senado.gov.br/web/secsdefa/principa.htm>
- Chile:
 - <http://www.congreso.cl/>
- Perú:
 - <http://www.congreso.gob.pe/index.htm>
- Canadá:
 - <http://www.parl.gc.ca/index.html>
- Estados Unidos:
 - <http://www.house.gov/>
 - <http://www.senate.gov/>
- México:
 - <http://www.diputados.gob.mx/>
 - <http://www.senado.gob.mx/>