

**“LA IMPORTANCIA DE LOS CENTROS DE  
INVESTIGACIÓN EN LA CENTRALIDAD DEL  
CONGRESO”**

**MIGUEL ÁNGEL GARITA ARCE**

## **Introducción.**

En los regímenes democráticos, el Congreso de la Unión constituye uno de los pilares en los que se sustenta el Estado de Derecho, y en los países que experimentan procesos de transición y consolidación democrática<sup>i</sup>, como México, es además el garante fundamental no sólo de la estabilidad y gobernabilidad democrática sino también de la vigencia de nuestras leyes e instituciones.

Los estudiosos de la ciencia política y del derecho se han dedicado a estudiar la actual composición y estructura de gobierno en el país, coincidiendo en que el Poder Legislativo ha sido participe en una serie de reformas que configuran la nueva realidad de carácter plural en la institución emblemática de la responsabilidad y hechura de las leyes.

Uno de los grandes retos de nuestra democracia contemporánea, está en lograr que el sentir social y la actuación de los representantes públicos correspondan con una legislación cierta en sus materias y alcances<sup>ii</sup>; el sistema jurídico debe ser un instrumento de organización y orientación de los aspectos más relevantes de la convivencia social, a fin de actualizar su esencia normativa en la realidad cotidiana.

En una era de pluralismo político y activismo reformador, el Poder Legislativo debe lograr una armonía entre el México como país real, en el que confluyen los cambios acelerados de la realidad social, y el México como país legal, representado por el conjunto de normas jurídicas que regulan la conducta humana; este importante reto requiere de una función legislativa impregnada de una virtuosa nomografía, entendida como el arte de hacer leyes<sup>iii</sup>, que trace un sólido puente entre la norma y nuestra realidad.

Para afianzar la actividad de creación normativa por parte del legislador se requiere de estructuras de apoyo técnico que permitan dar contenido sustantivo a la tarea legislativa<sup>iv</sup>, con la finalidad de mejorar la toma de decisiones de los

representantes, lograr un buen diseño del marco jurídico y, en última instancia, contribuir al desarrollo de la democracia mexicana.

Frente a este panorama, los centros de investigación al interior del Congreso tienen una meta de gran envergadura: realizar sus actividades en armonía con los distintos cambios en el orden jurídico, participar de manera activa en las diversas instancias del proceso legislativo para fortalecer la función legislativa y promover la difusión de la cultura de la legalidad a fin de vincular al Congreso con la sociedad.

Los centros de investigación viven un momento histórico para el desarrollo de sus funciones, pues la creciente complejidad en la dinámica del Poder Legislativo y los nuevos cambios normativos respecto a su configuración –como es el caso de la elección consecutiva de legisladores–, hace indispensable su participación institucional en la profesionalización del Congreso y en el fortalecimiento de la autonomía del Poder Legislativo frente al Ejecutivo.

No obstante, se requiere de un diseño institucional que les permita incidir de manera funcional y directa en la dinámica del proceso legislativo, así como de líneas estratégicas que orienten sus actividades al fortalecimiento de la actividad parlamentaria en nuestro país.

## LA CENTRALIDAD DEL CONGRESO MEXICANO

La nación mexicana, forjada originariamente bajo un régimen presidencial, privilegió la predominancia del Poder Ejecutivo por encima de los otros poderes constituidos, lo cual inhibió al Congreso Mexicano en el despliegue de las facultades constitucionales con las que fue dotado<sup>v</sup>, particularmente su función legislativa. Esta situación no emanaba necesariamente de las atribuciones constitucionales del Poder Ejecutivo, sino de la presencia del partido hegemónico del Presidente en el Congreso de la Unión.

El panorama antes descrito comenzó a cambiar en la medida que los partidos de oposición se fueron fortaleciendo y la presencia de los legisladores fue aumentando en el Congreso federal a través de diversos arreglos constitucionales que, durante la segunda mitad del siglo XX, modificaron el diseño institucional del Poder Legislativo en nuestro país, hasta convertirlo en un auténtico espacio asequible a la vitalidad democrática.

Los cambios constitucionales de 1977 y 1986 abrieron los canales de participación política dentro del Congreso y permitieron la incorporación de grupos políticos y sociales excluidos, sentando las bases para la transformación democrática del sistema político mexicano.

La reforma de 1977 introdujo el sistema de partidos políticos y la representación proporcional en la Cámara de Diputados, elementos indispensables en el desarrollo de los partidos electorales modernos; con este cambio, se buscaba generar un ensanchamiento de las posibilidades de representación política que captara el complicado mosaico ideológico de la diversidad política en el país.

De esta forma, se reconoció a los partidos políticos como entidades de interés público dotadas de personalidad jurídica y de una serie de derechos y prerrogativas, entre ellos, tener acceso a medios electrónicos de comunicación y recibir financiamiento público. Además, se integró un sistema mixto de mayoría relativa y de representación proporcional; este nuevo sistema determinó que se elegirían 300 diputados según el principio de votación mayoritaria, mediante el

sistema de distritos electorales uninominales, y hasta 100 diputados electos por representación proporcional, a través del sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales.

El efecto de la reforma de 1977 en relación con la inclusión partidista dentro el Congreso fue contundente: si inicialmente el Partido Revolucionario Institucional y su opositor Acción Nacional eran los principales protagonistas electorales, junto con el Partido Popular Socialista y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, después de la reforma se incluyeron nuevos partidos al lograr su registro condicionado para participar en los comicios electorales de 1979, como el Partido Socialista de los Trabajadores, el Demócrata Mexicano y el Comunista Mexicano; posteriormente lo harían el Partido Revolucionario de los Trabajadores (1982) y el Mexicano de los Trabajadores (1985).

La reforma de 15 de diciembre de 1986 avanzó en la misma dirección, al incrementar de 100 a 200 el número de diputados electos por el principio de representación proporcional, manteniendo los 300 diputados electos por el principio de mayoría relativa, con lo que la Cámara de Diputados aumentó a 500 diputados para tener su composición actual.

Las reformas de 1977 y 1986 abonaron al pluralismo político, al aumentar la representación política de las minorías en la Cámara de Diputados y reflejar de manera más exacta el número de curules con relación al número de votos obtenidos por partido. La asignación de escaños por representación proporcional se extendió a todos los partidos políticos, ya no sólo a los minoritarios; y se estableció una cláusula de gobernabilidad, en la que el número de diputados por partido estaba topado a 350 por ambos sistemas de votación.

Con estos cambios constitucionales de apertura democrática, la Cámara de Diputados se convirtió en el espacio idóneo para la expresión de las ideas, la representación plural de las fracciones, la discusión de propuestas sobre temas de diversa índole y en el motor de la transformación democrática en el país.

Pero no fue sino hasta 1988 que se vio concretado el efecto catalizador de las reformas en la nueva integración de la LIV Legislatura: el partido mayoritario obtuvo el 51.1% de la votación y contó con 260 curules en la Cámara de Diputados; en cambio, el resto de los competidores, en conjunto, obtuvieron el 48.9% de la votación y 240 curules; en el caso del Senado, el pluralismo se asentó en una medida similar pero en menor grado, el partido mayoritario obtuvo 50.85% de los votos, ganó 30 de las 32 entidades federativas y obtuvo 60 senadurías, por cuatro de la oposición<sup>vi</sup>.

La nueva forma de integración del Congreso impidió al partido predominante contar por sí solo con los votos necesarios para reformar la Constitución, por lo que, desde entonces, fue indispensable la negociación política entre las distintas fuerzas representadas en el Congreso para aprobar las reformas constitucionales con la mayoría calificada.

A pesar de la nueva conformación plural de las cámaras, el Poder Legislativo logró conjuntar la mayoría suficiente para aprobar diversas reformas constitucionales en 1990, 1993, 1994 y 1996, orientadas principalmente a la construcción de instituciones electorales autónomas, transparentes, auténticas y equitativas, así como leyes que dieran mayor certeza y seguridad jurídica en los comicios electorales.

La reforma constitucional de 1996 modificó la cláusula de gobernabilidad en la Cámara de Diputados estableciendo un tope máximo 300 legisladores por ambos principios y se introdujo la representación proporcional en el Senado de la República para 32 de los 128 senadores, con lo que se garantizó también la integración plural en el Senado de la República.

Durante los años 90's, el activismo legislativo comenzó a tener una tendencia ascendente que se mantendría en las legislaturas posteriores. En este periodo se fortaleció la centralidad política del Congreso al recobrar su autonomía en la función legislativa, por las siguientes razones: 1) el órgano representativo de la soberanía popular tuvo mayor injerencia en el proceso de reformas al orden

jurídico; 2) por primera vez generó más iniciativas de ley que el Ejecutivo; y 3) el Congreso regresó a ser el centro de los debates nacionales en tiempos de corresponsabilidad, pluralidad de opiniones y críticas de distintos grupos sociales que buscaban que sus ideas fueran escuchadas y aterrizadas en acciones concretas, como fue el caso de la aprobación de la *Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas*, aprobada en el Congreso y posteriormente publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 1995.

Diversos expertos y especialistas afirman que a partir de la nueva conformación de la LVII Legislatura, en 1997 inició en México la era de los gobiernos divididos, cuya característica principal es que el Ejecutivo Federal no dispone de una mayoría suficiente en el Congreso, adoleciendo también de mecanismos para la construcción de mayorías gobernantes<sup>vii</sup>. En ese año, el partido mayoritario obtuvo por primera vez menos curules de las necesarias para lograr la mayoría absoluta, al obtener 239 escaños, condición que provocó una compleja relación entre el Ejecutivo y el Legislativo.

El fenómeno de los gobiernos divididos se consolidó en las elecciones de 2000, cuando ninguno de los tres partidos políticos con mayor representación política alcanzó la mayoría en las Cámaras del Congreso de la Unión y el partido predominante perdió la presidencia de la República<sup>viii</sup>.

La integración plural en las Cámaras se afianzó como una característica definitoria y consolidada del parlamento mexicano del siglo XXI. Además, se generó con mayor intensidad un activismo legislativo en las distintas etapas del proceso de creación normativa al aumentar la cantidad de iniciativas presentadas en el Pleno y el trabajo en comisiones, las cuales tuvieron una configuración más plural desde 1988<sup>ix</sup> en la Cámara de Diputados, y a partir de 1997 por lo que respecta al Senado de la República; situación derivada del sistema de representación proporcional en los órganos de representación política.

La centralidad del Congreso Mexicano, cuyas bases se edificaron desde 1977, como sugiere Woldenberg, se ve reflejada en distintos aspectos que se pueden corroborar en el Cuadro sobre la Evolución de la Producción y Eficacia Legislativa del Congreso Federal que se muestra a continuación:

**CUADRO 1. EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCION Y EFICACIA LEGISLATIVA DEL CONGRESO FEDERAL**

Legislatura*	Trienios	Reformas a la Constitución presentadas por los legisladores al Congreso Federal	Reformas Constitucionales aprobadas por los legisladores al Congreso Federal	No. De Iniciativas (Constitucionales y secundarias) presentadas por los legisladores al Congreso Federal	Tasa de aprobación de Iniciativas del Congreso Federal
LIV	1988-1991	S/D	S/D	184	22%
LV	1991-1994	S/D	S/D	107	25%
LVI	1994-1997	S/D	S/D	163	21%
LVII	1997-2000	183	22	595	18.5%
LVIII	2000-2003	352	6	1308	20%
LIX	2003-2006	758	11	3045	12.4%
LX	2006-2009	902	52	3906	7.19%
LXI	2009*	256	0	1153	0.26%

Fuente: Laura Valencia Escamilla. "La relación Ejecutivo-legislativo en la elaboración de Políticas Públicas". En: Confines, México, ITESM, Núm. 8. Agosto-diciembre 2012 (S/D: Sin Datos). \* A excepción de la primera columna "Legislatura", así como de los títulos de las columnas 3, 4 y 5 en donde se precisa que se trata sobre temas presentados por los legisladores al Congreso **Federal**, la información se retomó del trabajo de Valencia Escamilla. p.12.

Con base en lo anterior, es posible afirmar lo siguiente:

1) El número de iniciativas presentadas por el Poder Legislativo se incrementó notablemente a partir de la LVIII Legislatura en 2000, duplicando la cantidad de iniciativas con respecto a la Legislatura anterior y aumentando la tasa de aprobación de iniciativas del Congreso Federal en 2.5% más con respecto a su antecesora.



2) Si bien el aumento en la producción legislativa no fue proporcional al éxito de las medidas presentadas (tasa de aprobación de iniciativas del Congreso Federal), sí se construyó paulatinamente la capacidad para generar propuestas de reforma al interior del Poder Legislativo, fortaleciendo así la función de creación normativa desde el órgano de soberanía popular.

3) Se dio un aumento en la producción legislativa, en la medida que el Ejecutivo tuvo menor control sobre el Congreso, derivado de la presencia del creciente pluralismo político, garantizado con las reformas político electorales de 1977, 1986 y 1996.

4) Se observa una relación indirectamente proporcional entre las iniciativas presentadas por el Ejecutivo y el Legislativo: mientras que en el primer caso la tendencia ha sido disminuir el número de iniciativas presentadas, en el caso del Legislativo la inclinación es aumentar la presentación de iniciativas independientemente del éxito en su aprobación.

Así, ante la creciente complejidad dentro del funcionamiento del Poder Legislativo y la mutabilidad de la dinámica social que exigió cambios inmediatos, se hizo necesario que la actividad de los legisladores fuera asistida por estructuras de apoyo técnico parlamentario al interior del Congreso que les permitieran cumplir de mejor manera con su mandato constitucional en la elaboración de leyes, cuestión que se desarrolla en el siguiente apartado.

## LOS CENTROS DE INVESTIGACIÓN Y SU VINCULACIÓN CON EL CONGRESO

### *Antecedentes*

El momento histórico de creación de los centros de investigación dentro del Congreso coincidió con el de los cambios estructurales que se gestaron en nuestra realidad política mexicana de finales del siglo XX, en las que se asentó la pluralidad en las Cámaras del Congreso de la Unión.

No obstante, la aparición de dichas entidades de investigación no surgió de manera inédita en 1999; en realidad, la evolución de los servicios de apoyo parlamentario y en particular de las unidades de investigación al interior del Congreso se fue desarrollando desde la segunda mitad del siglo XX de manera gradual, en la medida que se intensificó el trabajo legislativo y se generaron propuestas desde el interior de las cámaras del Congreso sin la intervención del Ejecutivo.

Los servicios de apoyo parlamentario se institucionalizaron con la creación del de la Biblioteca del Congreso de la Unión en 1936, que contempló el primer centro de información; no obstante, dicha entidad brindaba servicios no sólo a legisladores, sino también al público en general. Esta tendencia continuó durante la segunda mitad del Siglo XX, en 1970 se fundó la Biblioteca “Melchor Ocampo” del Senado de la República, con una Unidad de Información Documental y para 1976 se creó el Centro de Documentación de la Mayoría Parlamentaria de la Cámara de Diputados, como órgano de consulta en materia de documentación y apoyo informático.

El primer antecedente directo de las instituciones de investigación parlamentaria al interior de las cámaras surgió con la creación del Instituto de Investigaciones Legislativas en la Cámara de Diputados<sup>x</sup>, al aprobarse la Proposición con punto de acuerdo de 26 de diciembre de 1981 para la creación de ese Instituto durante la LI Legislatura. La función del Instituto consistía en auspiciar y patrocinar estudios históricos, jurídicos y de análisis institucionales sobre la vida

parlamentaria en general y a la mexicana en particular<sup>xi</sup>; con esta nueva institución se dejó atrás el esquema de servicios de apoyo parlamentario centrado únicamente en búsqueda de información para avanzar a una nueva modalidad de generación de información analítica e investigación legislativa y parlamentaria exclusiva para los legisladores.

En lo que respecta al Senado de la República, el primer antecedente surgió en la sesión de la Gran Comisión celebrada el 29 de diciembre de 1984, en la que se acordó la creación de la Comisión Especial de Informática (CEI). El 26 de diciembre de 1985, el Pleno aprobó la creación del Centro de Informática Legislativa (CILSEN), con el objetivo de proporcionar oportunamente a esa cámara, a sus comisiones y miembros, información actualizada, ordenada y exhaustiva en distintas áreas del conocimiento. Institución que continuó funcionando hasta el 7 de diciembre de 1995, fecha en la que se transformó en el primer instituto de investigación denominado Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSEN), actualmente conocido como Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

La configuración de los institutos adscritos al Congreso cambió de manera estructural al reconocerse como centros de estudios (centros de investigación) en la nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1999.

La anterior Ley Orgánica de 1979 no obedecía a las nuevas necesidades del órgano parlamentario. Los diputados que participaron en la integración del nuevo proyecto de decreto de la Ley de 1999 consideraron que el dinamismo propio de los efectos del sistema electoral en la conformación de los cuerpos que integraron el Poder Legislativo de la Unión aconsejaba la revisión de la normatividad existente para adecuarla a los tiempos de la democracia plural y construir los entendimientos necesarios para garantizar la gobernabilidad de la Cámara en caso de que no existiera mayoría absoluta<sup>xii</sup>.

En la exposición de motivos de la Ley de 1999 quedaron plasmadas las razones fundacionales ofrecidas por los diputados de distintos partidos políticos para justificar la creación de los centros de investigación dentro del parlamento.

Una de las motivaciones nodales consistió en entregar a los próximos diputados al Congreso de la Unión, una estructura profesional, no partidista, institucional, que impulsara y apoyara los trabajos parlamentarios y legislativos de la Cámara, para evitar el fenómeno constante de formar e improvisar la estructura de apoyo legislativo parlamentario al inicio de cada Legislatura. Se consideró que sin una estructura especializada de carácter permanente y puesta al servicio de las actividades de los legisladores, no podía existir el apoyo y el desarrollo del área legislativa y parlamentaria, función esencial del Congreso de la Unión<sup>xiii</sup>.

De igual forma, en la Iniciativa con Proyecto de reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por diversos diputados de la LVII Legislatura, el 22 de abril de 1999, se determinó que “la estructura interna actual de la Cámara de Diputados corresponde, en sus partes principales, a un órgano legislativo muy diferente al actual. El pluralismo de la representación nacional no se encuentra debidamente recogido en las normas de funcionamiento orgánico de la Cámara. Lo que más destaca es la ausencia de un aparato institucional permanente que apoye las tareas parlamentarias y legislativas de los diputados y, de manera específica, a sus instrumentos, tales como el órgano de gobierno, las comisiones y los grupos parlamentarios.

El funcionamiento de las cámaras legislativas y los parlamentos en la mayor parte de los países donde tales órganos funcionan regularmente sobre la base del pluralismo político, tienen como una de sus características la de contar con un aparato permanente de apoyo, integrado por equipos profesionales y con suficiente capacidad técnica.

El esquema básico predominante consiste en la existencia de un órgano o persona que se encarga de los asuntos del gobierno interior, no sólo de carácter administrativo, sino fundamentalmente de carácter parlamentario y legislativo, que organiza a la cámara y procura el libre y eficaz funcionamiento del cuerpo

representativo y, junto a esto, destaca la existencia de un aparato técnico, integrado por personas que no son legisladores, al servicio de los representantes.”<sup>xiv</sup>

Los legisladores de común acuerdo consideraron indispensable integrar un cuerpo profesional de apoyo para los trabajos administrativos y parlamentarios al interior de la estructura de una nueva Secretaría General, que tendría cuando menos tres áreas de funcionamiento: administrativa, técnica y tesorería, a fin de lograr un vínculo profesional y permanente entre los trabajos administrativos y parlamentarios necesarios para que los diputados desarrollaran su tarea con la eficacia y eficiencia que les demandaba su alta responsabilidad.

Desde entonces, se buscó que la estructura de los servicios parlamentarios tuviera tres características primordiales: sistemática, especializada y profesional. Sistemática, al contar con estructuras bien definidas para la provisión de servicios camarales; especializada, para que las funciones sean distribuidas atendiendo a la naturaleza propia de cada servicio; y profesional, para que el personal de la cámara conforme en su trayectoria una carrera sustentada en la capacitación<sup>xv</sup>.

El artículo 49 de la Ley Orgánica, numeral 3, contempló, en el ámbito de la Secretaría de Servicios Parlamentarios, la creación de tres centros de investigación: el Centro de Estudios de la Finanzas Públicas (CEFP)<sup>xvi</sup>, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) y el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP), órgano que, de acuerdo con el artículo tercero transitorio de la Ley, asumió las funciones del Instituto de Investigaciones Legislativas.

Posteriormente, en la LVIII Legislatura, mediante distintos acuerdos parlamentarios, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó la creación de tres Comités que funcionarían como órganos de gobierno de los tres centros de estudios, respectivamente <sup>xvii</sup>.

La estructura de los centros de investigación se amplió ante la necesidad de contar con nuevas entidades especializadas en temas que sobrevenían a las necesidades sociales: el 10 de mayo de 2004 se reformó el artículo 49 del citado ordenamiento para crear el Centro de Estudios de Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDERSSA) y el 3 de agosto de 2005 se creó el quinto y último Centro: el de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y Equidad de Género (CEAMEG).

Algunas razones de expansión de los centros de investigación y su importancia en el Congreso quedaron establecidas dentro de la exposiciones de motivos de la iniciativa por la que se creó el CEDERSSA: 1) se necesitan de entidades de análisis técnico especializado que sean de utilidad a las Comisiones; 2) es indispensable el mejoramiento de las propuestas y las acciones de los legisladores con base en un saber especializado; 3) se deben brindar servicios de asesoría, análisis e información en la materia para el mejor desempeño de la Cámara; 4) se requiere contar con la infraestructura que recopile, ordene, analice y ponga a disposición de las comisiones y legisladores, la información sobre diversos temas; 5) es de gran utilidad contar con el apoyo documental que permita a los legisladores contar la información necesaria de manera oportuna.

Actualmente, el objeto de los centros de investigación al interior de la Cámara de Diputados está previsto en el artículo 35 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, y consiste en prestar, en forma objetiva, imparcial y oportuna, 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 a los cánones de investigación científica.

Por su parte, el objeto y finalidad del Instituto de Investigaciones Legislativas “Belisario Domínguez” del Senado de la República, contempla a dicha entidad como un órgano especializado, dependiente de la Mesa Directiva, encargado del desarrollo de investigaciones, análisis y estudios sobre los temas de la agenda legislativa del Senado de la República con el fin de fundamentar la toma de decisiones para el mejor ejercicio de sus facultades y competencias; así como

de establecer vínculos institucionales con organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros, que le resulten de utilidad la para consecución de sus fines<sup>xviii</sup>.

### ***Hacia la profesionalización del Poder Legislativo***

La reforma político electoral de 2014 marca una nueva era en la configuración del Congreso mexicano al introducir la figura de la elección consecutiva de legisladores. Un Legislativo fuerte requiere de parlamentarios profesionales y expertos en sus temas, por ello, un incentivo eficaz para el buen desempeño de los mismos se encuentra en la posibilidad de reelegirse, lo que genera una mayor responsabilidad en cuanto a la gestión pública y rendición de cuentas en su actuación al tener la necesidad de informar a sus electores sobre su trabajo, propuestas y resultados específicos; dando además al ciudadano la opción de reelegirlo por sus logros, o de no hacerlo por su regular desempeño.

Asimismo, los legisladores deberán adquirir mayor experiencia legislativa y desarrollarán una carrera parlamentaria; con lo que se potencializaría su profesionalización y el surgimiento de la memoria institucional en el seno de los órganos legislativos.

En este ámbito, la reelección fomenta el desarrollo de conocimientos expertos que pueden ser funcionales desde una perspectiva de eficiencia y efectividad contribuyendo a la calidad de la política.

De esta forma, la profesionalización de la política es uno de los principales beneficios de una reforma que además, generará un proceso de aprendizaje parlamentario y fomentará que los legisladores tengan una experiencia acumulativa en el trabajo que realizan. La reelección legislativa, que surtirá efectos para los procesos electorales de 2018, marca un nuevo rumbo en el oficio de la política generada desde el Congreso.

Empero, también se desarrollará el conocimiento especializado, contribuyendo a la calidad de la política y de las leyes; este conocimiento no sólo se verá reflejado en cada legislador, sino de manera general en el Poder Legislativo de nuestro país. Igualmente, habrá una mayor institucionalización de los partidos políticos, al existir una mayor estabilidad en el Congreso; en definitiva, la profesionalización del Poder Legislativo permitirá el fortalecimiento del Congreso en todas sus dimensiones y en todos los momentos del proceso parlamentario, conformando así un Poder Legislativo que será un sólido contrapeso al Poder Ejecutivo.

La elección consecutiva de legisladores sienta las bases hacia una era de profesionalización y fortalecimiento del Poder Legislativo, sin embargo, este cambio debe ir de la mano con la consolidación de las actividades de los centros de investigación, los cuales deben asegurar un nivel de capacitación a la altura de los retos que enfrenta el Poder Legislativo y una participación directa en la dinámica del proceso de creación normativa.

### ***La creación de la Escuela de Gobierno y Derecho Parlamentario***

El 10 de marzo de 2016, los diputados César Camacho Quiroz y Braulio Guerra Urbiola, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentaron ante el Pleno de la Cámara de Diputados la Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 283 del Reglamento de la Cámara de Diputados, en la cual se propuso la creación y organización de la Academia de Gobierno y Derecho Parlamentario, adscrita al Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP). En esa misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara tuvo por presentada la iniciativa de mérito y la turnó a la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, para su dictamen respectivo.

En sesión de 31 de marzo de 2016, los integrantes de la Comisión de referencia aprobaron por unanimidad el dictamen con Proyecto de Decreto por el que se



adiciona un numeral 3 al artículo 283 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Posteriormente, el 12 de abril de 2016, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó por unanimidad el Dictamen antes descrito, cuyo Decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de abril de 2016, fecha en que nace formal e institucionalmente la Academia de Gobierno y Derecho Parlamentario.

La Academia tiene como objetivo propiciar la formación de cuadros y personal parlamentarios, como plataforma de preparación, fortalecimiento y actualización profesional de los representantes populares y demás servidores públicos que integran la Cámara de Diputados, así como difundir el conocimiento en las materias relacionadas con el gobierno y derecho parlamentarios (Dictamen de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, con proyecto de decreto por el que se adiciona un numeral 3 al artículo 283 del Reglamento de la Cámara de Diputados.)

Dicha institución permitirá la armonización y sistematización de la profesionalización en la Cámara de Diputados en esta nueva era en la que el Poder Legislativo ocupa un lugar central en el diseño del Estado mexicano.

### ***La importancia de los Centros de Investigación al interior del Congreso***

Hoy más que nunca, el Congreso debe generar que sus recursos humanos operen de manera eficaz y eficiente para lograr un buen diseño de la legislación, lo que implica perfeccionar, entre otras cuestiones, los estudios e investigaciones previas al debate parlamentario, con la finalidad de mejorar la toma de decisiones por parte de los legisladores; algunos de estos trabajos versan sobre estudios de impacto regulatorio, análisis del costo/beneficio de las políticas públicas, proyecciones de impacto presupuestal, estudios de constitucionalidad

y convencionalidad de las propuestas, estudios de derecho comparado y en general cualquier tipo de información analítica de tipo objetiva, imparcial y oportuna, orientada a fortalecer las propuestas de los legisladores.

Con la información adecuada, los congresistas no sólo pueden ser capaces de comprender tanto los aspectos generales como las particularidades de la problemática que buscan regular, sino que también pueden contar con mejores herramientas para tomar decisiones realistas y eficientes.

Para afianzar la profesionalización dentro del Poder Legislativo, se requiere de instituciones de apoyo parlamentario que cumplan con tareas fundamentales como son: la sistematización de un cúmulo de saberes y de conocimientos técnicos que incidan en la viabilidad legislativa de la propuesta; personal con suficiente preparación técnica y especializada; la posibilidad de generar espacios de intercambio académico que permitan mejorar los conocimientos y la preparación de las personas que laboran al interior de las cámaras.

La mayoría de los países en los que existe una diversidad de grupos representados dentro del Congreso han coincidido que para el fortalecimiento de la institución es indispensable contar con sólidos centros de investigación dentro de la estructura parlamentaria, como sucede en naciones como España, Costa Rica, Uruguay, Argentina, Alemania, Reino Unido, Estados Unidos, Francia, Italia, Chile, Canadá, entre otros.

Dichos órganos juegan un papel trascendental en los países democráticos, pues a través de sus actividades de apoyo parlamentario refuerzan la autonomía del Poder Legislativo y han permitido que el Congreso retome su papel central de generador de leyes y propuestas, permitiendo que la democracia fluya y se desarrolle de mejor manera.

Las entidades de investigación que pertenecen a los Parlamentos, a fin de cumplir con los objetivos referidos, deben estar vinculadas con otros entes: órganos públicos, universidades de distintas corrientes de pensamiento, institutos de investigación, organizaciones no gubernamentales y asociaciones

civiles generadoras de investigación científica, a fin de aprehender nuevo conocimiento desde distintas perspectivas que renueven y mejoren las propuestas al interior de las cámaras, así como exportar los recursos generados de manera institucional y su perspectiva desde el Congreso. Sólo con una visión incluyente es posible alcanzar un conocimiento plural y neutral, de lo contrario se puede llegar a paralizar y predeterminar el conocimiento generado por los centros de investigación.

En ese sentido, debe existir una red de información e investigación legislativa que permita afianzar una perspectiva crítica sobre las problemáticas y necesidades de la realidad social.

Desde otra óptica, la investigación parlamentaria puede ayudar a mejorar la dinámica institucional del Congreso. Una investigación útil, objetiva e imparcial puede contribuir a que los legisladores lleguen a acuerdos derivados de un conocimiento de mayor alcance y profundidad. El uso de información técnica profesional, así como las investigaciones de calidad, pueden inclusive ayudar a mejorar la imagen pública del Congreso y de los legisladores.

Para todo parlamento, la posibilidad de disponer de instituciones generadoras de investigación es trascendental para el aseguramiento de su autonomía como Poder de la Unión. El conocimiento que estos órganos generan representa un auténtico activo o patrimonio del Congreso, generado por personas o capital humano que lo transmiten, organizan y almacenan para su recuperación y para ser compartido con la comunidad parlamentaria y con la sociedad.

Ese conocimiento, propiedad de los Congresos, permite alcanzar distintos fines de gran relevancia: mayor grado de certeza legislativa, mejor aplicación de la técnica legislativa, mayor capacidad fiscalizadora, mejor representación de las aspiraciones ciudadanas, óptima defensa de los intereses nacionales y un adecuado equilibrio entre los poderes del Estado.

Así, con el apoyo de los centros de estudio, el Congreso puede tener un papel más activo y decisivo en la política nacional, cumpliendo de mejor manera su

función de control de los otros Poderes de la Unión y mejorando su labor en la representación de los ciudadanos.

### ***Características de la investigación legislativa.***

El objeto central de la investigación legislativa, al igual que toda investigación en sentido amplio, es la búsqueda y aportación de conocimiento. En especial, aquella que se realiza al interior del Congreso tiene las siguientes características particulares:

*Científica.* El conocimiento derivado de la investigación legislativa, al ser institucional, no debe formar parte de algún límite que dicte el interés político, éste sólo debe estar limitado por el saber verdadero.

*Limitada.* El tono del conocimiento que surge de la investigación legislativa se presenta sólo como recomendación sobre un estado de cosas, justificada por su aportación a la construcción de soluciones legislativas. Sin embargo, esta recomendación no puede ir más allá de la voluntad del legislador, pues éste es el único facultado para decidir sobre la aceptabilidad o inaceptabilidad de ese tipo de conocimiento para efectos de ser introducido en una iniciativa de ley o en cualquier otro acto parlamentario.

*Especializada.* El ámbito de investigación es excesivamente múltiple como para ser analizado únicamente desde una posición en particular. En ese sentido, el conocimiento de la investigación legislativa debe ser tan particularizado como lo exija su objeto de estudio. No es extraño que la tendencia en la Cámara de Diputados, como se afirmó anteriormente, sea la creación de más Centros de Estudio especializados en distintos campos del saber, a medida que nuevos temas de relevancia en la realidad social requieren de un análisis continuo e institucional.

*Oportuna.* El conocimiento debe posicionarse en el acontecer diario de la realidad legislativa, no puede ser un conocimiento que sólo mire al pasado o que se proyecte a un mediano o largo plazo, pues dejaría de ser de utilidad a los legisladores. El ritmo de la producción del conocimiento debe ser dinámico, vigente y debe ir a la par de la actividad de las distintas agendas legislativas de los parlamentos.

*Útil.* La información generada por los centros de investigación debe de servir concretamente a las necesidades específicas de los parlamentos y, en ese sentido, debe estar directamente relacionada con algún tema de la agenda legislativa.

### **Líneas estratégicas de los centros de investigación**

Los centros de investigación en la Cámara de Diputados, por vocación natural y normativa, tienen la responsabilidad institucional de prestar servicios de apoyo técnico de manera objetiva, imparcial y oportuna, así como la información analítica requerida para los 500 diputados, las comisiones y demás órganos en los que se organiza dicha Cámara.

Para cumplir a cabalidad con los objetivos antes mencionados, a continuación se proponen seis líneas estratégicas, con la finalidad de orientar eficazmente el trabajo de los centros de estudios hacia el fortalecimiento del Congreso mexicano:

#### *1.- Análisis del trabajo legislativo.*

Los Centros de Estudios deben proporcionar en forma imparcial objetiva y oportuna, los servicios de apoyo técnico y la información analítica sobre cualquier tema que les sea requerido por los órganos de gobierno, comisiones,

comités, grupos parlamentarios y diputados, para el cumplimiento de las atribuciones de la Cámara de Diputados.

Este apoyo parlamentario permite a los parlamentarios en lo individual y a las comisiones, sustentar jurídicamente sus iniciativas y dictámenes, por lo que se considera de la mayor importancia orientar las actividades de los centros a la eficaz realización de esa tarea. Cabe destacar que a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, resulta de enorme trascendencia el análisis de la constitucionalidad, convencionalidad y legalidad de las propuestas legislativas.

## *2.- Difusión de la Cultura Parlamentaria.*

Esta actividad se logra a través de la organización distintos espacios de intercambio académico, como pueden ser foros, cursos, encuentros internacionales, entre otros, orientados a fortalecer la cultura de la constitucionalidad y legalidad en nuestro país y acercar el contenido e implicaciones de las transformaciones del orden jurídico mexicano no sólo al personal de la Cámara, sino al público en general; logrando con ello cohesionar un vínculo entre la sociedad y el Poder Legislativo.

## *3.- Actividades de Capacitación.*

Con la intención de profesionalizar al Congreso y a sus trabajadores, los centros de estudios deben coadyuvar con las instancias competentes al interior de las cámaras del Congreso, en los procesos de capacitación y actualización de personal para el mejor conocimiento de la función legislativa encomendada a los servidores públicos de la Cámara de Diputados; con ese objetivo se desarrolla un amplio programa de docencia e investigación, que se complementa con publicaciones y un ciclo permanente de conferencias y seminarios.

#### *4.- Producción y trabajo editorial:*

Los centros de estudios deben promover investigaciones y estudios que permitan de forma objetiva, imparcial y oportuna servir de apoyo técnico con carácter institucional, para lo cual deben tener alguna relación con los distintos temas de la agenda legislativa; la distribución de los materiales permite socializar el pensamiento y acercar a la sociedad mexicana textos útiles para construir conocimiento relacionado con el ámbito parlamentario.

#### *5.- Actividades de Vinculación.*

Con la intención de acercar el trabajo legislativo a la sociedad, los centros deben contar con la promoción de celebración de convenios de colaboración con centros de estudios e instituciones académicas, nacionales e internacionales, para el intercambio de experiencias y de personal.

Al respecto, al interior de la Cámara de Diputados se ha gestionado la conformación de un banco de información nacional denominado *Sistema Nacional de Investigaciones e Información Legislativa*. Este sistema tiene como propósito conjuntar, en una sola base de datos ágil y transparente, la información parlamentaria y académica generada en los Congresos Locales y en el Congreso de la Unión, así como en las principales instituciones académicas nacionales y autónomas de los estados.

#### *6.- Fortalecimiento de la Información y la Comunicación.*

Los centros deben mantener un sistema de archivo especializado que contenga la información documental necesaria para el desempeño de sus funciones y procesar la información de su especialidad.

## **Comentario final**

Existen diversos factores que trazan una nueva configuración del Congreso mexicano a partir del siglo XXI: el creciente activismo legislativo, la consolidación del pluralismo político, el nuevo esquema del orden jurídico bajo el paradigma de los derechos humanos y la elección consecutiva de legisladores.

Frente a esta situación, los centros de estudios al interior de las cámaras del Congreso viven un momento especial hacia su consolidación como unidades indispensables de apoyo a la función legislativa y al desarrollo democrático del país.

No obstante, es indispensable que estas entidades de investigación trabajen de manera armónica con los distintos órganos de la Cámara y participen de manera activa en la dinámica del proceso legislativo, teniendo como ruta crítica los distintos temas de la agenda legislativa. También, deben encauzar sus actividades en líneas estratégicas que les permitan cumplir con su responsabilidad institucional, entre las que destacan: el análisis sobre el trabajo legislativo, la difusión de la cultura parlamentaria, su producción de trabajo editorial y los esfuerzos institucionales de capacitación para una profesionalización y fortalecimiento del Poder Legislativo.



---

<sup>i</sup> González Chávez, José Ramón, “Investigación y práctica legislativa”, *Congreso Redipal “Virtual V. Enero-agosto 2012”*, México, Cámara de Diputados, 2012, p. 3.

<sup>ii</sup> *Agenda Legislativa 2008-2011*, Puebla, H. Congreso del Estado de Puebla, LVII Legislatura, p. 5.

<sup>iii</sup> El concepto de nomografía, o el arte de redactar leyes fue acuñado por Jeremy Bentham, en una obra intitulada *Nomografía o el arte de redactar leyes*, México, Senado de la República, Mesa Directiva, LXI Legislatura, 2009.

<sup>iv</sup> López Ayllón, Sergio. “El desafío del Congreso y el futuro del país”, *El Universal*, 27 de junio de 2013.

<sup>v</sup> Arroyo Vieyra, Francisco. “Un político de acción e ideas”, *Alonso Lujambio, Estudios Congressionales. Edición Homenaje*, México, Cámara de Diputados, Mesa Directiva, 2010. p. 10.

<sup>vi</sup> Becerra Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Editorial Cal y Arena, 2011. Cuarta ed., pp. 202 y 204.

<sup>vii</sup> Senador Beltrones Rivera, Manlio Fabio. “Iniciativa que contiene proyecto de Decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Gobiernos de Coalición”, *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, Núm. 268, Miércoles 14 de Septiembre de 2011.

<sup>viii</sup> Carpizo Jorge, “Presentación”, *Poder Legislativo*, México, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003. P. XXVII.

<sup>ix</sup> Valencia Escamilla Laura, “Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la elaboración de políticas públicas. De la dependencia a la autonomía del Congreso de la Unión”, *Congreso Redipal “Virtual V. Enero-agosto 2012”*, México, Cámara de Diputados, 2012, p. 8 y 12.

<sup>x</sup> En 1936, con la inauguración de la Biblioteca del Congreso de la Unión, se creó el primer centro de información para el Congreso Mexicano. Sin embargo, no era una entidad exclusiva para los legisladores, pues desde entonces presta sus servicios al público en general.

<sup>xi</sup> Punto de Acuerdo “Creación del Instituto de Investigaciones Legislativas”, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*. Núm. 48, Legislatura LI - Año III - Período Ordinario - , 26 de diciembre de 1981, (En: <http://cronica.diputados.gob.mx/> )

<sup>xii</sup> Dip. Ocegüera Ramos, Rafael. “Iniciativa de Decreto que reforma el Título Segundo de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”. *Diario los Debates*, Núm. 6, Comisión Permanente, 26 de mayo 1999, p. 44.

<sup>xiii</sup> Dip. Gómez Álvarez, Pablo. “Iniciativa de Reforma a la Ley Orgánica del Congreso General. Exposición de motivos”, *Diario los Debates*, Año I. Núm. 19, 30 de abril 1998, p. 1869.

<sup>xiv</sup> *Ídem*.

<sup>xv</sup> Dip. Ocegüera Ramos, Rafael. “Iniciativa de Decreto que reforma el Título Segundo de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario los Debates*, Núm. 6, Comisión Permanente, 26 de mayo 1999, p. 53.

<sup>xvi</sup> El CEFP asumió las funciones de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas, creada por Acuerdo Parlamentario de abril de 1998, y publicado el 15 de ese mismo mes y año en el Diario Oficial de la Federación.

<sup>xvii</sup> *Gaceta Parlamentaria*. México, 8 de noviembre de 2000.

<sup>xviii</sup> Artículos 1 y 2 del Reglamento del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República “Belisario Domínguez”.

---

## BIBLIOGRAFÍA

ARROYO VIEYRA, FRANCISCO. “Un político de acción e ideas”, *Lumbajio, Alonso, Estudios Congresionales*, México, H. Cámara de Diputados, Mesa Directiva, 2010.

GONZÁLEZ CHÁVEZ, Jorge, “Investigación y práctica legislativa”, *Congreso REDIPAL “Virtual I” Enero-agosto 2008*. México, H. Cámara de Diputados, 2008.

LUJAMBIO, Alonso, *Estudios Congresionales, Edición Homenaje*, México, H. Cámara de Diputados, Mesa Directiva, 2010.

PITALÚA, Víctor, (comp.), *Congreso REDIPAL “Virtual VI “2013*. México, H. Cámara de Diputados, 2014.

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

RODRIGUEZ PRATS, Juan José, *Desencuentro y parálisis en el Congreso mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.

SALAZAR, Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.

VALENCIA ESCAMILLA Laura. “Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la elaboración de políticas públicas. De la dependencia a la autonomía del Congreso de la Unión”, *Congreso REDIPAL “Virtual V “2012*. México, H. Cámara de Diputados, 2012.

WOLDENBERG, José, *Historia mínima de la tradición democrática en México*, México, El Colegio de México, 2012.

\_\_\_\_\_, SALAZAR, Pedro y BECERRA Ricardo (coords.), *La mecánica del cambio político en México. Elecciones partidos y reformas*, México, Ediciones Cal y Arena, 2005.