

Quórum 137 Legislativo

LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN. APOYO AL TRABAJO LEGISLATIVO POR PARTE DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

PARLIAMENTARY RESEARCH IN THE CONGRESS OF THE UNION. SUPPORT FOR LEGISLATIVE WORK BY THE STUDY CENTER OF LAW AND PARLIAMENTARY RESEARCH

JUAN CARLOS CERVANTES GÓMEZ¹

RESUMEN: La presente investigación en un análisis de los antecedentes de la investigación parlamentaria en el Congreso de la Unión y de su legislación relativa, demuestra que la investigación parlamentaria y los servicios de información se han convertido en un insumo fundamental para el trabajo parlamentario al aportar elementos que coadyuvan en la toma de decisiones. Particularmente, el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias contribuye a la consolidación del Poder Legislativo a través de la prestación de diversos servicios y la generación de información especializada y multidisciplinaria.

PALABRAS CLAVE: investigación parlamentaria, servicios de información, centro de estudio, evaluación ex ante.

ABSTRACT: This research, in an analysis of the background of parliamentary research in the Congress of the Union and its related legislation, shows that parliamentary research and information services have become a fundamental input for parliamentary work by providing elements that contribute to decision-making. In particular, the Study Center of Law and Parliamentary Research contributes to the consolidation of the Legislative Branch through the provision of various services and the generation of specialized and multidisciplinary information.

KEYWORDS: parliamentary research, information services, center for research, ex ante evaluation.

¹ Director General del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La investigación parlamentaria y el fortalecimiento del Poder Legislativo*. III. *Antecedentes de la investigación parlamentaria*. IV. *Los centros de estudios de la Cámara de Diputados*. V. *Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias*. VI. *Conclusiones*. VII. *Referencias*.

I. INTRODUCCIÓN

La información y la investigación parlamentaria, así como los servicios de análisis especializados y de información de la Cámara de Diputados, se han convertido en un insumo fundamental para el trabajo parlamentario, ya que aportan elementos que coadyuvan de forma sustancial en la toma de decisiones. De acuerdo con William Robinson, estos servicios resultan esenciales, pues *en el complejo mundo de hoy, la legislatura eficaz depende de la información y análisis que le permitan tomar decisiones bien fundadas*.² De igual manera, afirma que es conveniente crear un sistema efectivo de investigación y análisis para el Poder Legislativo, dado que en la práctica la eficacia de su trabajo es lo que atrae el apoyo de los ciudadanos y da obligatoriedad a sus actos.³

Como puede observarse, la información que deriva de una investigación analítica constituye un elemento fundamental para la toma de decisiones. Esta afirmación ha encontrado resonancia en prácticamente todos los órganos legislativos del país,⁴ razón por la que las estructuras de investigación parlamentaria se han visto fortalecidas, particularmente las del Congreso de la Unión, en un proceso del cual daremos cuenta en el presente trabajo.

2 ROBINSON, William H., “El papel de la información en una legislatura democrática: el caso del servicio de investigación del Congreso de Estados Unidos de Norteamérica”, *Memoria del Primer Encuentro Iberoamericano de Bibliotecas Parlamentarias*, México, Cámara de Diputados, LV Legislatura, 1994, p. 85.

3 Cfr. *Idem*.

4 Respecto a la situación de los servicios de investigación en los congresos locales, véase NAVARRO ARREDONDO, Alejandro y GÓMEZ MACFARLAND, Carla Angélica, “Los servicios de investigación parlamentaria en los congresos locales: un balance”, *Polis*, México, vol. 16, núm. 2, julio-diciembre 2020., pp. 121-156. Los autores realizan un análisis sobre la institución, organización y funcionamiento de los congresos locales y describen las teorías sobre la gestión de la información.

La necesidad de que las cámaras del Congreso Federal cuenten con información e investigación especializada tiene sus antecedentes en la primera parte del siglo XX. Pero fue hasta la reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM, septiembre de 1999) que se dio un impulso sin precedente a este tipo de estructuras, ya que se adicionaron nuevos órganos de investigación –entre ellos el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP)– y se incorporó la facultad de las Cámaras para establecer instituciones de investigación jurídica y legislativa.⁵ Con la mencionada reforma también se suprimieron varios de los órganos de investigación ya existentes. Lo anterior evidencia que la recopilación de información fiable y las investigaciones de calidad son parte esencial del adecuado proceso de toma de decisiones,⁶ por lo que atender tan importantes requerimientos demanda una estructura fuerte y bien organizada.

Actualmente, la legislatura tiene una conformación plural, razón por la que el debate en torno a los distintos proyectos de ley requiere de investigaciones especializadas que faciliten la conformación de acuerdos entre los grupos parlamentarios. Así, una reforma viable al marco normativo debe contar con un robusto sustento informativo y analítico que sea desarrollado por equipos de asesores altamente capacitados, quienes, a su vez, deben estar apoyados por órganos de investigación generadores de información en las diversas materias de competencia del Poder Legislativo federal.

El CEDIP tiene un papel fundamental en el apoyo al trabajo parlamentario por la investigación analítica que realiza y, desde luego, es un órgano que produce una cantidad considerable de información que requiere ser sistematizada y difundida ampliamente a fin de cumplir con sus objetivos. Aunado a lo anterior, destaca que, a partir

⁵ El artículo 144 de la Ley Orgánica del Congreso (135 antes de la reforma de mayo de 2014) dispone que las Cámaras podrán establecer instituciones de investigación jurídica y legislativa para la mejor información y realización de los trabajos.

⁶ Ringe advirtió que, al estudiar las fuentes de información utilizadas en la Cámara de Representantes los informes de agencias internas, como el Servicio de Investigación del Congreso (Congressional Research Service, CRS), formaban parte de los principales insumos para la toma de decisiones. RINGE, Nils, “Policy Preference Formation in Legislative Politics: Structures, Actors, and Focal Points”, *American Journal of Political Science*, vol. 49, núm. 4, octubre de 2005, pp. 731-745, <https://www.jstor.org/stable/3647693?refreqid=excelsior%3Af9b449f1dee08171b359910d2aa54bc9>.

de febrero de 2021 se incorporó una vocación multidisciplinaria a su estructura con especialistas en diversas materias como: ciencia política, economía, sociología, filosofía, física y biología, entre otras, ampliando así las líneas de investigación allende el ámbito jurídico y con análisis integrales de carácter multidisciplinario. Esto se concretó a partir de la implementación del servicio profesional de carrera en la Cámara de Diputados que, a su vez, creó las condiciones para la permanencia de los servicios de investigación e información.

Asimismo, es destacable la labor que el CEDIP lleva a cabo en apoyo a la evaluación *ex ante* que deben realizar las y los legisladores, así como los órganos parlamentarios de instrucción y el propio Pleno. Este apoyo se presta en el ámbito jurídico a través de la revisión técnico-legislativa para que los proyectos normativos sean claros, precisos, concisos y coherentes, además de dilucidar las implicaciones jurídicas y de impacto normativo que podrían derivar tras la aprobación de los textos propuestos. Estos trabajos pueden aportar argumentos que apoyan a preservar la consistencia lógica y la coherencia axiológica del derecho con la emisión de conclusiones jurídicas sustentadas en estudios analíticos de las propuestas que son remitidas para análisis. No obstante, tienen un carácter meramente informativo y carecen de vinculatoriedad.

Dada la relevancia de los centros de investigación parlamentaria, resulta indispensable conocer su evolución y cuál es su estado actual a fin de ubicar tanto sus principales fortalezas como sus áreas de oportunidad. Es así que en el estudio se describirán las funciones y antecedentes de los órganos de investigación, y se realizará un análisis general de la investigación parlamentaria y su importancia para el fortalecimiento del Poder Legislativo federal.

II. LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA Y EL FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO

En la historia reciente del Congreso mexicano, el quehacer legislativo estuvo apoyado únicamente por servicios que procuraban concentrar el mayor número de bibliografía y otros documentos útiles para el trabajo

de los legisladores, y que clasificaban manual o automatizadamente la información que se producía en el Pleno de ambas Cámaras.

Durante el siglo XX, el apoyo en materia de investigación y análisis de los legisladores se limitó al que producían los órganos del Poder Ejecutivo para sustentar las escasas iniciativas que presentaban. Así, durante muchos años la información e investigación especializada eran limitadas debido a que no existía una efectiva división de poderes. Además, el presidente de la República presentaba la mayor parte de los proyectos de ley, los cuales, debido a las circunstancias políticas imperantes, no encontraban mayor obstáculo en el proceso legislativo para su aprobación.

Cecilia Mora-Donatto señala que un elemento que contribuyó al debilitamiento de las facultades del Legislativo fue *la falta de apoyo técnico para los congresistas*.⁷ También menciona que el Congreso mexicano debe contar con un *selecto grupo de profesionales competentes e independientes, peritos en determinadas materias que auxilien a los legisladores proporcionándoles la información técnica requerida para realizar sus funciones* [ya que] *hasta ahora el sistema de asesores eventuales y personales de los representantes ha dejado mucho que desear*.⁸

Al respecto, se advierte que en los últimos años el Congreso de la Unión se ha transformado y fortalecido en forma sustancial. Ejemplo de ello es la puesta en marcha del Servicio Civil de Carrera que ha permitido robustecer la estructura de investigación de la Cámara de Diputados. Actualmente, el Poder Ejecutivo encuentra limitantes derivadas, entre otras, de la deliberación de los parlamentarios.

La aprobación de iniciativas se encuentra enmarcada en la realización de un ejercicio de racionalidad parlamentaria, por lo que, sus rechazos y modificaciones se han vuelto una práctica recurrente en el Congreso. Esto ha implicado que los servicios de información e investigación tengan una mayor demanda, ya que la capacidad de análisis de las Cámaras depende en gran medida de sus servicios de investigación. Fue así que desde la LV

7 MORA-DONATTO, Cecilia Judith, *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Cámara de Diputados, 1998, p. 221.

8 *Idem*.

Legislatura (1991-1994) los grupos opositores han tenido una presencia significativa en la Cámara de Diputados, por lo que la necesidad de contar con apoyos técnicos y análisis propios fue en aumento.

Asimismo, al revisar los servicios de investigación de otros parlamentos se puede apreciar que los recursos a su disposición son considerables, lo que les permite contar con personal altamente capacitado y con competencias que los posicionan en igualdad de condiciones con los distintos órganos de investigación de los otros poderes.⁹

Es de destacar que, en gran medida, la reivindicación de las facultades del Legislativo depende de sus herramientas de trabajo, una de las cuales es la información.¹⁰ Es así como, podemos señalar diversas pautas que debieran seguir los órganos de investigación de las Cámaras del Congreso de la Unión, a saber:

1. La información que generen debe permitirles competir en igualdad de condiciones con los distintos órganos de investigación de los otros poderes, en especial, con los del Ejecutivo Federal.
2. La información debe aportar elementos fundamentales que apoyen las distintas fases del proceso legislativo.
3. Es necesario generar investigación que apoye el razonamiento de los parlamentarios y, por ende, sus deliberaciones.

No obstante, resulta complejo enfrentar los retos descritos; pero al ir aumentando el desarrollo de la investigación parlamentaria, esta actividad se fortalece cada vez más y se torna imprescindible para el análisis, la discusión, la aprobación de las normas y, en general, para todas las decisiones que deben tomar los legisladores.

⁹ Cfr. MORA DONATTO, Cecilia Judith, *Constitución, congreso, legislación y control. Coordinadas para legisladores en los tiempos de reelección*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Colección Temas de Democracia y Parlamento 1, 2015, p. 171. (Capítulo Cuarto, El servicio de apoyo técnico parlamentario); ENCINAS NÁJERA, Alejandro, *Institutos de Investigación de los Parlamentos: Los casos de Chile e Inglaterra*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Cuadernos de Investigación, 2015, http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1886/CI_1_DGIE.pdf?sequence=1&isAllowed=y

¹⁰ Cfr. MORA-DONATTO, Cecilia Judith, *Las comisiones ... cit.*, p. 180.

III. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA

La investigación parlamentaria en México cuenta con antecedentes que datan de principios del siglo XX y ahora serán revisados a fin de ilustrar el avance de esta actividad de apoyo a las labores esenciales de las diputadas y los diputados.¹¹

1. *La biblioteca del H. Congreso de la Unión*

La necesidad de contar con información técnica para realizar los trabajos legislativos comenzó a tener una incipiente importancia durante las primeras décadas del siglo XX. En esa época, el Congreso sólo contaba con algunas colecciones de libros dispersas en varias oficinas de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.¹² Fue hasta 1936 cuando se inauguró la Biblioteca del H. Congreso de la Unión¹³ y, con ello, se creó el primer centro de información para el Poder Legislativo. Si bien en esta biblioteca se agruparon las distintas colecciones bibliográficas que existían tanto en el Senado de la República como en la Cámara de Diputados,¹⁴ no era un servicio exclusivo para legisladores, ya que también este se prestaba al público en general, como lo sigue haciendo actualmente.

¹¹ La Asamblea Nacional de Francia (1796) fue el primer congreso que estableció una biblioteca parlamentaria y poco después le siguió la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos de América (1800), las cuales tenían como objetivo atender las necesidades de información. En 1963, se creó en ese país norteamericano la división de información parlamentaria y administrativa tras haber reconocido la importancia de la información en el Congreso y con el propósito de recopilar y sintetizar la información, esfuerzo que culminó con la creación de la Oficina de Investigación y Documentación. En 1970, el Congreso de los Estados Unidos de América transformó el Servicio de Referencia Legislativa en el Servicio de Investigación del Congreso, aumentando los recursos para la realización de investigaciones que apoyaran el proceso legislativo. Cfr. NAVARRO ARREDONDO, Alejandro y GÓMEZ MACFARLAND, Carla Angélica, *op. cit.*, pp. 130 y 131.

¹² CÁMARA DE DIPUTADOS, *Sesión de la Cámara de Diputados efectuada el día 12 de noviembre de 1935*, Diario de los Debates, (2 de marzo de 2022), <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/36/2do/Ord/19351112.html>.

¹³ CÁMARA DE DIPUTADOS, *Biblioteca General - Historia*, (2 de marzo de 2022), https://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/bibgen_hist.htm.

¹⁴ *Idem*. El acervo se constituyó por 9,814 volúmenes de la Cámara de Diputados, 4,270 volúmenes de la Cámara de Senadores, 1,243 volúmenes de la Contaduría Mayor de Hacienda y 1,151 volúmenes adquiridos por compra y donación de instituciones públicas y privadas, destacando las Bibliotecas Madrinas, que fueron la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos de Norte América, el Museo Británico de Londres, la Biblioteca Nacional de París, la Biblioteca Nacional de Madrid y el Instituto Iberoamericano de Berlín.

Con la intención de dotar de información ágil y confiable¹⁵ a los diputados, en 1991 se creó el Sistema Integral de Información y Documentación a propuesta del diputado Francisco Paoli Bolio.¹⁶ En este sistema se fusionó la Biblioteca Legislativa y el Sistema de Información Legislativa (SIL) con el fin de unificar esfuerzos y evitar la duplicidad de labores. El SIL cumplía con la función de formar bancos de datos automatizados sobre procesos legislativos.¹⁷ El 15 de junio de 1994 comenzó a funcionar la nueva Biblioteca del Palacio Legislativo de San Lázaro,¹⁸ quedando a cargo de la Cámara de Diputados; posteriormente, en 1998 se creó el Servicio de Investigación y Análisis de la Biblioteca con el fin de realizar investigaciones exclusivas para los diputados. Con la creación de este servicio, la biblioteca dejó de ser solo un órgano concentrador, convirtiéndose también en generador de información.

Con la reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de septiembre del 1999, se creó el Sistema de Bibliotecas del Congreso, encabezado por una Comisión Bicameral¹⁹ integrada por tres diputados y tres senadores. En lo que respecta al Senado, su biblioteca depende de la Comisión de Biblioteca y Asuntos Editoriales,²⁰ mientras que en la Cámara de Diputados las Bibliotecas se encuentran adscritas a la Secretaría de Servicios Parlamentarios.²¹

15 Se entiende que la información es confiable cuando es: a) fiable, fidedigna y oficial, proviene de alguien que es un experto y está debidamente cualificado, b) oportuna, c) precisa, irrefutable y completa, d) objetiva e imparcial, y e) adaptada a las necesidades del usuario, así como útil para el usuario. CUNINGHAME, Keith, *Directrices para bibliotecas parlamentarias*, s.l.i, Gruyter Saur, 2009, pp. 45 y 46.

16 Propuesta con punto de acuerdo para la creación del Sistema Integral de Información y Documentación, *Diario de los Debates*, 20 de diciembre de 1991, <http://cronica.diputados.gob.mx/>.

17 El primer antecedente de un centro de información automatizada lo encontramos en la L Legislatura, en la cual se creó el Centro de Documentación de la Mayoría Parlamentaria de la Cámara de Diputados (CEDIMAP) mediante un acuerdo del 2 de septiembre de 1976. Este era un órgano de consulta en materia de documentación y de apoyo informático. Su director general fue el diputado Gustavo Salinas Íñiguez y sus instalaciones se encontraban en la calle de la Fragua. Posteriormente, se creó el SIL en la LI Legislatura con el nombre de CADI. Sin embargo, sufrió varias reestructuraciones, por lo que su denominación también cambió a INFOCADI y, posteriormente, el 4 de mayo de 1987, fue nombrado como SILE.

18 CÁMARA DE DIPUTADOS, *Sesión de la Cámara de Diputados efectuada el día 14 de junio de 1994*, *Diario de los Debates*, (2 de marzo de 2022), <http://cronica.diputados.gob.mx/>.

19 *Idem*, artículo 134, Título quinto “De la difusión e información de las actividades del Congreso”.

20 El artículo 90, fracción IV de la LOCGEUM instituyó la Comisión ordinaria de Biblioteca y Asuntos Editoriales. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 03 de septiembre de 1999, última reforma publicada el 06 de octubre de 2021.

21 El inciso f), numeral 1 del artículo 49 de la LOCGEUM señala que los Servicios de Bibliotecas se insertan como un servicio de la Secretaría de Servicios Parlamentarios.

2. El Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados

Cuarenta y cinco años después de la fundación de la Biblioteca del Congreso se creó otro importante órgano de apoyo al trabajo de las diputadas y los diputados a propuesta del diputado Luis Medina Peña durante la LI Legislatura (1979-1982): el Instituto de Investigaciones Legislativas (IIL) comenzó sus labores en diciembre de 1981.²² En virtud del acuerdo de creación, el nombramiento del director general del IIL correspondía al Pleno, a propuesta de la entonces Gran Comisión y escuchando a los grupos parlamentarios.

Conforme a lo dispuesto por el mencionado acuerdo, el 30 de diciembre de ese mismo año en esos términos, el Pleno designó una Comisión Redactora presidida por el diputado Medina Peña para elaborar el reglamento interior del instituto, cuyo propósito fue establecer su organización y funcionamiento.²³ El 6 de mayo de 1982, la Comisión Redactora hizo entrega del reglamento al presidente de la Gran Comisión, quien designó como director provisional del Instituto al presidente de la misma Comisión Redactora, y se procedió a designar como integrantes del órgano de gobierno del IIL al resto de los legisladores redactores.²⁴

En la LII Legislatura (1982-1985), el presidente de la Gran Comisión, el diputado Humberto Lugo Gil propuso a Rafael Minor Franco como director del IIL, quien posteriormente fue designado por el Pleno. A partir del 3 de octubre de 1985, el diputado Diego Valadés se desempeñó como director en la LIII Legislatura.²⁵

²² La propuesta con punto de acuerdo para crear el Instituto de Investigaciones Legislativas fue presentada, votada y aprobada en la misma sesión. CÁMARA DE DIPUTADOS, *Sesión de la Cámara de Diputados efectuada el día 26 de diciembre de 1981*, Diario de los Debates, (2 de marzo de 2022), <http://cronica.diputados.gob.mx/>.

²³ La Comisión redactora estuvo conformada por el diputado Luis Medina Peña como presidente, e integrada por los diputados Miguel Ángel Camposeco, Eugenio Ortiz Walls, José I. Pichardo Pagaza y Fernando Peraza Medina. CÁMARA DE DIPUTADOS, *Sesión de la Cámara de Diputados efectuada el día 30 de diciembre de 1981*, Diario de los Debates, (2 de marzo de 2022), <http://cronica.diputados.gob.mx/>.

²⁴ CÁMARA DE DIPUTADOS, *Sesión de la Cámara de Diputados efectuada el día 6 de mayo de 1982*, Diario de los Debates, (2 de marzo de 2022), <http://cronica.diputados.gob.mx/>.

²⁵ CÁMARA DE DIPUTADOS, *Sesión de la Cámara de Diputados efectuada el día 3 de octubre de 1985*, Diario de los Debates, (2 de marzo de 2022), <http://cronica.diputados.gob.mx/>.

En la LVI Legislatura (1994-1997), el diputado Jorge Moreno Collado fue nombrado presidente del Comité del IIL, destacando la realización de la Enciclopedia Parlamentaria.

En la LVII Legislatura (1997-2000), el Comité del IIL fue presidido por el diputado Bernardo Bátiz Vázquez, quien sería su último presidente, pues en esta Legislatura el IIL fue sustituido formalmente por el CEDIP,²⁶ en virtud de la reforma a la LOCGEUM, la cual también dio lugar a la creación del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) y dispuso que la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas, creada por un acuerdo parlamentario (abril de 1998),²⁷ pasara a constituir el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP).

La función del Instituto consistía en auspiciar y patrocinar estudios históricos, jurídicos y de análisis institucional sobre la vida parlamentaria, en general, y la nacional, en particular.

Una de las formas para difundir los trabajos que producía y auspiciaba el Instituto fue la revista *Quórum*, que se comenzó a editar en abril de 1992 bajo la dirección del diputado Agustín Basave Benítez. En esta época, el director del Instituto fue el Diputado Abraham Talavera. Así, la revista nació con los siguientes propósitos:

1. Ensanchar los canales de comunicación entre los diputados que integraban la LV Legislatura;
2. Facilitar el intercambio con otros parlamentos del mundo;
3. Ampliar los mecanismos de comunicación entre el Poder Legislativo y la sociedad civil;
4. Ser un espacio de relación y trabajo compartido entre las instituciones de educación superior y las comisiones de trabajo de la Legislatura, y
5. Abordar los temas del debate parlamentario, así como los que definiera la opinión pública y el interés nacional.²⁸

²⁶ El artículo tercero, numeral IV, inciso a) transitorio de la LOCGEUM dispuso que los asuntos pendientes del Instituto pasaran al Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

²⁷ Acuerdo firmado el 2 de abril y publicado el 15 del mismo mes en el Diario Oficial de la Federación.

²⁸ Discurso del diputado Abraham Talavera en la presentación de la revista *Quórum Legislativo*, realizado el 21 de abril de 1992 en el Museo de la Pinacoteca Virreinal de la Ciudad de México.

Además, el diputado Talavera afirmó que la revista sería una manera de llevar los debates de la tribuna a un público más amplio.²⁹ *Quórum* se convirtió en uno de los medios más importantes de difusión del quehacer parlamentario y de las opiniones de los legisladores que conformaban los distintos grupos parlamentarios. Dada la importancia de la revista, el CEDIP se dio a la tarea de continuar con su publicación, aunque se ha modificado su estructura en diversas ocasiones con el fin de adaptarla a las necesidades actuales del Congreso.³⁰

3. *La Comisión de Estudios Legislativos de la Cámara de Diputados*

Durante septiembre de 1997 y mediante un acuerdo del Pleno de la Cámara de Diputados, en la LVII Legislatura fue creada la Comisión Especial de Estudios Legislativos a propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.³¹ La Comisión estuvo integrada por el diputado Juan Enrique Ibarra Pedroza como presidente, y como secretarios: las diputadas Marlene Catalina Herrera Díaz y Lenia Batres Guadarrama y, el diputado Ramón María Nava González.

La Comisión realizó varios seminarios de derecho constitucional y parlamentario, además de algunas publicaciones, para finalmente desaparecer al concluir esa Legislatura, pasando los asuntos pendientes a la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias como se aprecia en el artículo tercero, numeral IV, inciso a) transitorio de la LOCGEUM.

4. *La investigación parlamentaria en el Senado de la República*

Debido a las particulares necesidades de información del Senado, se creó uno de los servicios de información más importantes con el que cuenta actualmente: la Biblioteca *Melchor Ocampo*. Esta inicia sus trabajos como unidad de información documental en 1970, integrando

²⁹ *Idem*.

³⁰ En marzo de 2003 el CEDIP publicó el número 74 de la revista, en el cual destaca un nuevo formato para sus contenidos, así como una adición a su denominación, con lo que pasaría a ser *Quórum Legislativo*, lo que dio paso a una nueva época para la revista.

³¹ Acuerdo para la integración de las comisiones ordinarias y especiales, así como comités de la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura, votada por mayoría, con el voto del PRI en contra, 30 de septiembre de 1997.

a su acervo la colección bibliográfica del último constituyente de 1917, Jesús Romero Flores.

Desde su fundación ocupó distintas oficinas en la Cámara de Senadores, hasta que en la LVII Legislatura (1997-2000) se le asignó un edificio especial ubicado en la calle de Allende en el Centro de la Ciudad de México.

En lo que respecta a la investigación parlamentaria, el Senado cuenta con el Instituto de Investigaciones Legislativas (IILSEN), creado a propuesta de la Gran Comisión el 7 de diciembre de 1995 mediante un punto de acuerdo del pleno de la Cámara de Senadores y por el cual se transformó el Centro de Informática Legislativa del Senado de la República (CILSEN).³²

Los fines del IILSEN fueron desarrollar actividades de investigación, estudios y análisis relacionados con las competencias del Senado de la República, así como el establecimiento de vínculos institucionales tanto con organismos públicos y privados como nacionales y extranjeros con el objetivo de apoyar el trabajo legislativo de los senadores.

El 21 de diciembre de 2006, la Junta de Coordinación Política del Senado de la República aprobó la creación de un órgano colegiado para dirigir los trabajos del IILSEN. El 4 de diciembre de 2007 se aprobó el nuevo Reglamento Interno del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, lo que permitió dos grandes cambios: centrar las funciones de investigación del IILSEN en las prioridades de la agenda legislativa del Senado de la República y fortalecer las facultades de investigación de cada una de las tres direcciones generales de acuerdo con una división temática. Así, el IILSEN pasó entonces de la denominación de Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado a *Instituto Belisario Domínguez*.³³

Después de realizar este breve análisis de los antecedentes, se observa que la investigación parlamentaria en el Congreso es una actividad que se ha venido desarrollando desde hace ya varias décadas, lo que ha

³² El CILSEN fue creado en diciembre de 1985 por el pleno de la Cámara de Senadores como un órgano de asesoría y apoyo técnico.

³³ SENADO DE LA REPÚBLICA, *Acerca del Instituto Belisario Domínguez*, (2 de marzo de 2022), <http://www.ibd.senado.gob.mx/?q=node/202#historia>.

permitido su consolidación, al igual que la de los servicios de información existentes desde hace más de ochenta años y de los informáticos que se incorporaron a los primeros desde 1976. Sin embargo, tanto la biblioteca como el resto de los órganos de información del Congreso han tenido su mayor desarrollo en las últimas Legislaturas. Asimismo, es de destacar que los servicios que se prestan en ambas Cámaras tienen cada vez mayor demanda y la información que se solicita es más compleja. En consecuencia, los órganos encargados de la investigación han tenido importantes modificaciones, especialmente en la Cámara de Diputados, donde se creó una nueva y más especializada estructura para la investigación, aprovechando también algunos de los órganos ya existentes como la Unidad de Finanzas Públicas y la experiencia del IIL para crear los centros de estudios.

Finalmente es de comentar que la LVIII Legislatura consideró necesario impulsar el desarrollo de la investigación con el fin de que los órganos al servicio de la Cámara no sólo recabaran la información necesaria para tomar las mejores decisiones, sino que también la generaran. Es por lo anterior que instruyó la conformación de los centros de estudios que habían sido incorporados a la estructura de la Cámara de Diputados en la LVII Legislatura.

IV. LOS CENTROS DE ESTUDIOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Se ha señalado que el Poder Legislativo mexicano debe contar con un grupo de expertos independientes que apoyen a los legisladores, proporcionándoles la información técnica requerida para realizar sus funciones. En respuesta a la anterior problemática, con la reforma a la LOCGEUM en su artículo 49, inciso f), número 3 se dispuso que la Cámara de Diputados contara con los Centros de Estudios de las Finanzas Públicas; de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, y Sociales y de Opinión Pública, en el ámbito de la Secretaría General y adscritos a la Secretaría de Servicios Parlamentarios.

Posteriormente y mediante distintos acuerdos parlamentarios, en la LVIII Legislatura (2000-2003) 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.³⁴

En octubre del año 2001, el Comité del Centro de Estudios de Derecho Investigaciones Parlamentarias convocó a un concurso de oposición abierto para ocupar los primeros puestos de directores de proyecto e investigadores.³⁵ En ese mismo mes, el Comité del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública convocó al concurso de oposición abierto para ocupar puestos de director de proyecto y de investigador, así como un subdirector de análisis y procesamiento de datos.³⁶ En abril de 2002, los dos centros comenzaron sus trabajos, sumándose al Centro de las Finanzas Públicas que ya venía operando desde 1998 como Unidad de Finanzas Públicas. Con esto quedaron completos los órganos de investigación previstos en la LOCGEUM. Posteriormente, en 2004 se creó el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), y en 2005 el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG).

Con la conformación de los centros de estudios se dio un importante paso para atender la transformación de los servicios de información y asesoría del órgano legislativo, que se habían considerado obsoletos.³⁷ Por otra parte, no obstante los avances en torno a los órganos encargados de prestar servicios de información como insumo para la investigación, aún se requiere fortalecerlos y mejorar la coordinación prevista en el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados (Estatuto),³⁸ pues los trabajos de los centros dependen en gran parte de la calidad de la información con la que cuentan, por lo que si los órganos encargados de proveer

34 *Gaceta Parlamentaria*, 8 de noviembre de 2000, año III, núm. 626, pp. 3-6, <http://gaceta.diputados.gob.mx/>.

35 *Gaceta Parlamentaria*, 18 de octubre de 2001, año IV, núm. 861, pp. 23 y 24, <http://gaceta.diputados.gob.mx/>.

36 *Gaceta Parlamentaria*, 31 de octubre de 2001, año IV, núm. 870, pp. 73-76, <http://gaceta.diputados.gob.mx/>.

37 Cfr. DÍAZ SANTANA, Héctor, "Los servicios de información y asesoría en el Poder Legislativo mexicano; una reforma pendiente", en PÉREZ, Germán y MARTÍNEZ, Antonia (comp.), *La Cámara de Diputados en México*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Miguel Ángel Porrúa, 2000, p. 179.

38 El artículo 34 del Estatuto prevé la articulación funcional entre los servicios de biblioteca, Comisiones y Comités y del Archivo. Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, *Diario Oficial de la Federación*, 22 de mayo de 2000.

información –tal como la biblioteca y el archivo de la Cámara– no son robustecidos, el desempeño de los centros de estudios se verá limitado.

La estructura de investigación con la que cuenta la Cámara de Diputados actualmente es la siguiente:

- Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, con cuatro direcciones de área y la Academia de Gobierno y Derecho Parlamentario;
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, con cinco direcciones de área;
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, con dos direcciones de área;
- Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, con cuatro direcciones de área;
- Centro de Estudios para el Logro de la Igualdad de Género (CELIG), con dos direcciones de área.

Estos órganos tienen una muy relevante función, el desarrollo de investigación, pues constituye una herramienta fundamental para la toma de decisiones. Las investigaciones que desarrollan, si bien no emulan las características de las realizadas en los centros universitarios, debe imprimir rigor científico para dar solidez a la información y a las conclusiones que se aportan a fin de ser un sólido soporte de las decisiones parlamentarias.

En ese sentido, cabe destacar que, en términos del artículo 35 del Estatuto, los centros de estudios 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, en forma objetiva, imparcial y oportuna. 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.

Así, se advierte que los centros de estudios tienen un papel fundamental en la evaluación *ex ante* o prospectiva de la legislación que llevan a cabo los órganos parlamentarios durante el proceso legislativo. En esta función son particularmente relevantes los servicios de apoyo técnico y la información analítica que proporcionan a los legisladores en torno a iniciativas de ley o decreto y dictámenes legislativos, cuestión que demuestra que la información es un factor clave en el proceso legislativo.³⁹ Es así como los legisladores pueden acudir a alguno de los centros de estudios a fin de requerir información que coadyuve con su trabajo en materia de evaluación prospectiva respecto a una iniciativa de ley o decreto y, con ello, dilucidar las implicaciones que podría traer aparejada la aprobación de aquélla en distintos ámbitos de relevancia nacional.

Por otra parte, en relación con la evaluación *ex ante* que se efectúa por alguna de las comisiones de la Cámara al emitir un dictamen sobre una iniciativa, el artículo 85 del Reglamento de la Cámara de Diputados (Reglamento) es claro al precisar que dentro de los elementos que debe contener todo dictamen, se encuentra aquél atinente a la valoración de impacto presupuestal, regulatorio u otro, según lo requiera la iniciativa de ley o decreto de que se trate.

Aunado a lo anterior, el artículo 176 del Reglamento establece que, en el proceso de dictamen, la Comisión legislativa de conocimiento deberá definir el método de dictaminación y, además,

[p]odrá contar con un reporte de investigación que incluya los antecedentes legislativos, la doctrina, la jurisprudencia y, en su caso, el derecho comparado del asunto en estudio, así como reportes en materia regulatoria, social y de opinión pública, [y] en aquellos asuntos que impliquen un impacto presupuestal, deberá solicitarlos.

Así, el referido artículo prevé una serie de actividades que derivan en el apoyo de la evaluación *ex ante* a través de la elaboración de reportes de investigación, regulatorios o de impacto presupuestal, respecto al

³⁹ Cfr. NAVARRO ARREDONDO, Alejandro y GÓMEZ MACFARLAND, Carla Angélica, *op. cit.*, p. 125. Los autores refieren que la información influye en los cambios de la agenda legislativa al modificar la definición de los problemas y la percepción sobre el funcionamiento de políticas gubernamentales.

asunto que se encuentre en estudio; motivo por el que el citado precepto contempla la posibilidad de que la Junta Directiva de la Comisión Legislativa encargada de la emisión del dictamen solicite el apoyo de los servicios de investigación de los centros de estudios y demás servicios con que cuenta la Cámara.

No obstante, resulta relevante señalar que el apoyo a las labores de evaluación *ex ante* que llevan a cabo los centros de estudios, son eminentemente de carácter informativo y se encuentran delimitadas por el artículo 37 del Estatuto, el cual dispone que *[l]os análisis, informes, proyecciones, y en general toda información que generen los Centros, no podrá contener ni sugerir recomendaciones sobre políticas públicas.*

Como puede observarse, los centros de estudios han generado servicios y productos de investigación que han cobrado relevancia y, en ocasiones, se han ubicado como indispensables para el trabajo legislativo, lo cual es un claro indicador de que la investigación parlamentaria puede constituirse en un apoyo fundamental que coadyuve en la totalidad de las funciones de los órganos parlamentarios, al grado de convertirse en una actividad ligada indisolublemente a estas funciones.

V. CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

La estructura de investigación especializada tiene la importante tarea de aportar información y elementos útiles para la deliberación, la emisión de resoluciones inherentes a la función legislativa y para sustentar adecuadamente las propuestas de las diputadas y los diputados. Particularmente, el CEDIP busca contribuir con los objetivos del Poder Legislativo a través de la generación de información especializada para los legisladores, órganos y personal técnico parlamentarios, y la realización de estudios e investigaciones sobre los ámbitos legislativo y parlamentario.

A diferencia de los otros órganos de investigación de la Cámara de Diputados, el CEDIP tiene antecedentes de investigación en las materias de su competencia, como son las auspiciadas por el extinto Instituto de Investigaciones Legislativas y muchas de ellas publicadas en la revista *Quórum Legislativo*. Sin embargo, a diferencia del

Instituto, el papel fundamental del CEDIP es producir investigación parlamentaria objetiva, imparcial, oportuna y acorde con los cánones de la investigación científica.

En general, el CEDIP cumple con las funciones consultiva, de investigación, de asesoría, de apoyo a la capacitación focalizada y formación de personal técnico legislativo, así como de creación de vínculos interinstitucionales. Estas funciones se traducen en la generación de información y la prestación de diversos servicios. A continuación, se desarrollarán de manera particular las funciones que tiene encomendadas este Centro:

1. Llevar a cabo investigaciones y estudios jurídicos de carácter histórico, comparativo y socio-jurídico sobre: a) instituciones parlamentarias,⁴⁰ b) instituciones públicas, c) derecho público, d) derecho privado, e) derecho social y, f) en general, sobre cualquier rama o disciplina afín que contribuyan al ejercicio de las funciones legislativas (artículo 43, inciso a), del Estatuto).

2. Realizar reuniones académicas vinculadas al estudio del derecho e investigaciones parlamentarias (artículo 43, inciso b), del Estatuto). Desde que fue creado, el CEDIP ha tenido un papel destacado en este rubro con la organización de conferencias, mesas redondas y foros de debate a nivel nacional e internacional, los cuales han contribuido no solo a la difusión de ideas e información en torno a diversas problemáticas de interés para las y los legisladores, órganos parlamentarios y público en general, sino que también ha fungido como sede para discutir posturas académicas y generar reflexiones sobre ellas. Todo esto puede ser considerado como un insumo más para la toma de decisiones y la generación de opinión pública.

3. Participar en las actividades de capacitación, las que comprenden: formación, actualización y especialización de funcionarios (artículo 43, inciso c), del Estatuto).

La capacitación es fundamental para el fortalecimiento de la formación de los funcionarios y asesores que apoyan el trabajo parlamentario. Por esta razón resulta primordial que los profesionales que integran los centros

⁴⁰ En relación con esta función, es de destacar que el CEDIP debe enfrentar la escasa producción doctrinaria en materia de derecho parlamentario en el país, por lo que una de sus principales tareas es desarrollarla.

de estudios, entre ellos varios profesores universitarios, coadyuven con este cometido a través de la ya referida Academia de Gobierno y Derecho Parlamentario, órgano incorporado al CEDIP mediante una adición al artículo 283 del Reglamento,⁴¹ el cual tiene como propósito fundamental la formación de cuadros y personal parlamentario. Además, la Academia puede actuar interinstitucionalmente con instancias afines y sus programas se establecen tomando en cuenta las observaciones y opiniones de las instituciones nacionales públicas de educación superior. Es de destacar que, tomando en cuenta esta nueva facultad, el CEDIP ha tenido a su cargo los programas de posgrado realizados con el apoyo de instituciones de educación superior.

4. Instrumentar un programa editorial y de divulgación sobre estudios especializados en derecho y prácticas parlamentarias (artículo 43, inciso d), del Estatuto).

En relación con esta actividad es de destacar que el CEDIP se ha convertido en uno de los más prolíficos editores de la Cámara, ya que como se ha observado, desde su antecedente (IIL) se le asignó la tarea de difundir información relevante para los legisladores y los órganos legislativos. Es así como el CEDIP ha generado un número importante de publicaciones, entre las que se encuentran diversos títulos periódicos como lo es *Quórum Legislativo* y, a partir del año 2021, *Agenda Legislativa*, una revista que responde a la actual conformación multidisciplinaria de la estructura del Centro de Estudios, por lo que su visión es inter, multi y transdisciplinaria. A través de esta última publicación, se busca difundir investigaciones que desarrollen integralmente su objeto de estudio.

5. Promover la celebración de convenios de colaboración con centros de estudios parlamentarios e instituciones académicas nacionales e internacionales para el intercambio de experiencias y de personal, así como con especialistas (artículo 43, inciso e), del Estatuto). En cumplimiento a esta encomienda, el CEDIP ha promovido la suscripción y ejecución de un importante número de convenios interinstitucionales con organismos internacionales y nacionales, entre

⁴¹ Reglamento de la Cámara de Diputados, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de diciembre de 2010, reforma del 15 de abril de 2016.

los que se encuentran universidades, congresos locales y centros de investigación parlamentaria.

6. Estructurar y mantener actualizado un sistema de archivo especializado que contenga la información documental necesaria para el desempeño de sus funciones (artículo 43, inciso f), del Estatuto).

Finalmente, es de destacar que la función de investigación del CEDIP guarda una estrecha relación con las evaluaciones *ex ante* que llevan a cabo los órganos parlamentarios.

Previo al desarrollo del análisis sobre el papel que tiene el Centro de Estudios respecto a esta última actividad, resulta necesario definirla. De acuerdo con Alan Bronfman, la evaluación de las leyes consiste en un procedimiento técnico que estudia los efectos de la ley para establecer relaciones de causalidad útiles para el legislador, y la evaluación *ex ante* o prospectiva es una herramienta técnica o conocimiento científico que entrega información objetiva del posible funcionamiento de la norma antes de su vigencia y que busca aumentar las probabilidades de conseguir los fines perseguidos por el legislador.⁴² Conforme a Francisco Marcos, la dimensión *ex ante* del análisis de impacto normativo es una herramienta de evaluación aséptica, objetiva y neutra que busca mejorar la calidad material de las normas, asegurando que sean necesarias, adecuadas y proporcionales a la consecución de objetivos socialmente plausibles.⁴³

De los anteriores conceptos se desprende que esta actividad supone un procedimiento técnico objetivo y neutro que busca prever cómo será aplicada la norma por sus operadores. En esta actividad, la intervención de todos los centros es sumamente valiosa. En el caso específico del CEDIP, lo que se busca es prever cómo será la recepción de la norma por parte de sistema jurídico nacional a fin de evitar posibles problemas técnico-jurídicos y de interpretación.

En relación con el desarrollo de dichas evaluaciones, destaca el objetivo institucional del CEDIP que, en términos del Manual General de Organización de la Cámara de Diputados, consiste en:

42 BRONFMAN VARGAS, Alan, "El sentido de la evaluación legislativa en los sistemas políticos democráticos", en PARDO FALCÓN, Javier y PAU I VALL, Francesc (coords.), *La evaluación de las leyes: XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Tecnos, Parlamento de Andalucía, 2006, pp. 37 y 39.

43 Cfr. MARCOS, Francisco, "Calidad de las normas jurídicas y estudios de impacto normativo", *Revista de Administración Pública*, Madrid, núm. 179, mayo-agosto de 2009, p. 343.

[p]roporcionar en forma objetiva, imparcial y oportuna, los servicios de apoyo técnico y la información analítica sobre temas parlamentarios, legislativos, jurídicos, de constitucionalidad y en general sobre cualquier rama o disciplina afín, que les sean requeridos por los Órganos de Gobierno, Comisiones, Comités, Grupos Parlamentarios, diputados y Unidades Administrativas, para el cumplimiento de las atribuciones de la Cámara de Diputados, así como coordinar la elaboración y difusión de estudios, análisis e investigaciones que contribuyan al conocimiento de temas relacionados con el quehacer legislativo.

De ahí que, en atención al objetivo anterior, el artículo 43 del Estatuto determine las funciones y tareas que atañen al CEDIP, entre las que se encuentran: *llevar a cabo investigaciones y estudios jurídicos de carácter histórico, comparativo y socio-jurídico sobre instituciones parlamentarias, instituciones públicas, derecho público, derecho privado, derecho social y, en general, sobre cualquier rama o disciplina afín, que contribuyan al ejercicio de las funciones legislativas.*

Lo anterior concuerda con lo dispuesto en el ya citado artículo 176 del Reglamento, el cual dispone que en apoyo al proceso de dictamen y para su emisión, la Comisión podrá contar con *un reporte de investigación que incluya los antecedentes legislativos, la doctrina, la jurisprudencia y, en su caso, el derecho comparado del asunto en estudio, así como reportes en materia regulatoria.*

Bajo esta tesitura, resulta evidente que al CEDIP le corresponde auxiliar a las diputadas y los diputados en el desarrollo de aquellas evaluaciones *ex ante* o prospectivas de la legislación que le sean solicitadas a efecto de dilucidar las implicaciones jurídicas y de impacto normativo que podrían suscitarse tras la aprobación de cierta iniciativa de ley o decreto, o en virtud de algún otro acto de carácter legislativo, desempeñando para ello un trabajo estrictamente técnico, jurídico, objetivo e imparcial.

En relación con este tipo de evaluación, debemos señalar que el ámbito competencial que corresponde a la potestad legislativa del Congreso de la Unión se encuentra delimitado por los artículos 73, 124 y 135 constitucionales, de modo que cuando las diputadas y los diputados presentan una iniciativa con el propósito de crear, modificar o derogar

alguna disposición normativa referente a tal ámbito competencial, la aprobación de la misma bien podría suscitar implicaciones jurídicas de distinta índole respecto al orden constitucional, convencional, legal o reglamentario. Esto evidencia la relevancia de los servicios de apoyo técnico y de información analítica que brinda el CEDIP con las evaluaciones *ex ante*, ya que auxilian a los legisladores al advertir el impacto normativo que podría tener la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate.

En este sentido, el Manual General de Organización de la Cámara de Diputados reitera que el CEDIP proporcionará sus servicios de asistencia técnico-jurídica a las diputadas y los diputados mediante opiniones, análisis y estudios que les permitan contar con mayores elementos en su actividad legislativa, resolviendo consultas y efectuando investigaciones en materia parlamentaria, legislativa, constitucional y jurídica.

Es de destacar que los servicios de asistencia técnico-jurídica que brinda el CEDIP a través de opiniones, análisis y estudios, proporcionan información analítica que permite contar con mayores elementos en la toma de decisiones. Sin embargo, poseen un carácter informativo no vinculante, en concordancia con la limitación contenida en el artículo 37 del Estatuto que dispone que *[l]os análisis, informes, proyecciones, y en general toda información que generen los Centros, no podrá contener ni sugerir recomendaciones sobre políticas públicas*.

Así los trabajos que desarrolla el CEDIP en apoyo a la evaluación *ex ante* son técnicos y jurídicos.⁴⁴ Primero, porque atiende a cuestiones de técnica legislativa que permiten que la norma sea clara, precisa, concisa y coherente y, segundo, porque plantea argumentos que permiten dilucidar las implicaciones jurídicas y de impacto normativo que podrían derivar tras la aprobación del texto propuesto.

Es de destacar que en el CEDIP se han analizado distintas propuestas metodológicas derivadas de los saberes multi, inter y transdisciplinario con el objetivo de identificar los distintos métodos de investigación

⁴⁴ *Evaluar*, en sentido estricto, comprende sólo la evaluación *ex post* de la norma, es decir, es posterior a la culminación del procedimiento legislativo o su aplicación. Para efectos conceptuales, se entenderá por evaluación *ex ante* al procedimiento con el que apoya el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, para lo cual se emplea una metodología determinada y previamente definida para la realización de un estudio analítico sobre la disposición normativa propuesta y que deriva en un juicio de valor sobre su probable viabilidad o inviabilidad jurídica.

susceptibles de utilizarse en la elaboración de textos parlamentarios.⁴⁵ Esto permitió concluir que la inclusión de la epistemología aplicada y el uso de una metodología adecuada tanto en la investigación parlamentaria como en el proceso de elaboración y dictaminación de iniciativas coadyuvan a la eficacia de las normas. Además, el estudio analítico inter y multidisciplinario aborda perspectivas diversas de manera neutral y presenta información objetiva en términos políticos.⁴⁶

Contar con personal competente, con un elevado nivel de preparación y con vocación para la investigación en distintas disciplinas es una cuestión que contribuye a aumentar la confianza en dicho Centro de Estudios, ya que ante el elevado número de fuentes de información se requiere que sean analizadas y sintetizadas de manera objetiva y precisa con el fin de atender las necesidades de las y los diputados. De esa manera, se realiza un análisis integral del conocimiento que lo hace más adecuado para la comprensión del problema, aunado a que los legisladores contarán con argumentos que reafirmen, amplíen o que puedan resultar contrarios respecto de aquellos que ya poseen o que recibieron de sus asesores.

En las opiniones técnico-jurídicas se realiza un análisis crítico, imparcial y objetivo del tema estudiado desde un marco metodológico basado en cánones científicos de investigación y sin estar sujetas a la injerencia de ninguna fuerza política.

Como se observa, el CEDIP se ha convertido en un *agente de información fundamental* al propiciar de manera eficiente y oportuna investigaciones institucionalizadas e información fiable para los legisladores, los órganos parlamentarios y el personal técnico parlamentario de la Cámara de Diputados, que responde a las necesidades de los mismos y, con ello, de los ciudadanos, ya que al

45 Véase CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos y PÉREZ TRINIDAD, Saúl (coords.), *Reflexiones en torno a la investigación parlamentaria, t. I Acercamientos a los métodos multi, inter y transdisciplinario*, México, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias-Cámara de Diputados, 2021, http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/184653/906235/file/Reflexiones_en_torno_ala_investigaci%C3%B3n_Parlamentaria.pdf.

46 Véase CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos y PÉREZ TRINIDAD, Saúl (coords.), *Reflexiones en torno a la investigación parlamentaria, t. II propuesta de un método multi, inter y transdisciplinario*, México, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias-Cámara de Diputados, 2022, http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/195205/947128/file/ReflexionesEnTornoInvestigaci%C3%B3n_ParlamentariaII.pdf.

ser el Parlamento el foro por antonomasia en el que se representa la diversidad del pueblo, la información y los estudios contribuyen al fortalecimiento de la función representativa, entre otras más.⁴⁷ Como se observa, los servicios de investigación parlamentaria proporcionan información para el debate, aunque cabe destacar, estos no lo dirigen.

Los servicios de información e investigación parlamentaria también promueven la participación ciudadana y, en consecuencia, el trabajo parlamentario, ya que algunos de estos productos son de *acceso abierto* al público en general a través de las tecnologías de información y comunicación.

VI. CONCLUSIONES

La información, así como los servicios de investigación parlamentaria y los que recopilan y sistematizan la información, son fundamentales para lograr que los órganos del Poder Legislativo se fortalezcan, lo cual deberá redundar, en la generación de mejores decisiones y, por tanto, en un mejor ejercicio de sus funciones, lo cual desde luego deberá contribuir con el desarrollo nacional.

La investigación parlamentaria y los servicios de investigación cuentan con importantes antecedentes. Los servicios de información existen desde 1936 y los informáticos desde 1976, lo que abrió paso a la investigación parlamentaria que inició formalmente en 1981. Esto evidencia que se trata de una actividad con varias décadas de desarrollo que ha permitido ir avanzando en su consolidación. Así, pese a que puede considerarse como una actividad relativamente reciente, resulta fundamental para el Poder Legislativo.

La necesidad de contar con órganos de investigación para la Cámara de Diputados se presentó a la par del arribo de un número importante de miembros de los grupos parlamentarios de oposición, mediante lo cual se advirtió la falta de órganos que pudieran generar información y análisis distintos a los que generaba el Poder Ejecutivo, a fin de llevar a cabo contrastes con esas opiniones. Aunado a lo anterior, la

⁴⁷ Sobre las funciones del Congreso véase CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, *Derecho parlamentario. Organización y funcionamiento del Congreso*, México, CEDIP, Serie Roja, 2012, pp. 121-187.

investigación parlamentaria coadyuva con la autonomía del parlamento, no solo al proporcionar una perspectiva diferente a la del gobierno, sino también respecto de los medios de comunicación y los grupos de presión existentes en una democracia. De ahí el valor analítico, objetivo, preciso y neutral de los servicios de investigación.

Así, la investigación parlamentaria y los servicios de información contribuyen a una auténtica división de poderes, ya que la actividad del Poder Legislativo no se limita a la función legislativa, sino que también realiza funciones de control y supervisión. Por ende, si la información carece de objetividad y neutralidad, entonces limita a los legisladores la capacidad de toma de decisiones y la función de contrapeso que ejerce, principalmente, respecto del Ejecutivo.

Proporcionar información fiable de alta calidad y el desarrollo de investigación son parte esencial del adecuado proceso de toma de decisiones, lo cual debe soportarse en una estructura de servicios de investigación e información fuerte y bien organizada.

Los servicios de investigación parlamentaria de los centros de estudio coadyuvan al desarrollo de la democracia al proporcionar información fiable y de calidad que permite una comprensión más sólida respecto a las repercusiones de la legislación propuesta. En ese sentido, el servicio de investigación del CEDIP tiene un valor añadido al realizar estudios analíticos inter, multidisciplinarios y se vislumbra que también se realicen transdisciplinarios en el mediano plazo.

A través del estudio analítico por parte de los investigadores parlamentarios se coadyuva con la garantía y la defensa del Estado constitucional, así como con la consolidación del sistema democrático mexicano y el fortalecimiento del control hacia el gobierno, aunado a que la investigación parlamentaria eventualmente puede contribuir a evitar un control jurisdiccional tanto supranacional como constitucional respecto de los actos del Parlamento.

Los servicios de información e investigación parlamentaria se encuentran enmarcados en un ejercicio de racionalidad en este ámbito, lo que significa que los legisladores se allegan de argumentos que les permiten dilucidar las implicaciones jurídicas, sociales, económicas, entre otras, que podrían derivar tras la toma de su decisión.

Los servicios de información e investigación parlamentaria también

promueven la participación ciudadana y, en consecuencia, el trabajo legislativo, ya que muchos de los productos son de *acceso abierto* al público en general a través de las tecnologías de información y comunicación.

El CEDIP tiene un papel fundamental en el desarrollo de la investigación que se realiza para apoyar las labores de los parlamentarios, en virtud de que su materia resulta esencial para el trabajo legislativo.

Los trabajos que realiza el CEDIP para apoyar la evaluación *ex ante* proporcionan argumentos que pueden contribuir a preservar la consistencia lógica y la coherencia axiológica del derecho al emitir conclusiones jurídicas sustentadas en el análisis de la propuesta. Estos tienen un carácter informativo, especializado y ajustado a las necesidades de nuestros parlamentarios.

Respecto al alcance de las opiniones técnico-jurídicas del CEDIP, finalmente se señala que debieran seguir siendo no vinculantes para que la decisión política no quede supeditada a consideraciones técnicas de un órgano subordinado. Aunque resulta razonable que las conclusiones jurídicas y, a su vez, técnicas, sean tomadas en consideración, en principio, por los órganos de instrucción, no debemos soslayar que es en los legisladores en quienes recae la legitimidad democrática y, en consecuencia, la responsabilidad de determinar la viabilidad de las normas.

Como se observa, en la evolución del Congreso se ha reconocido la importancia de la información y de los servicios de investigación parlamentaria, lo que ha conllevado a realizar un esfuerzo en los últimos años que ha derivado en el incremento de los recursos en el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias con la integración de una amplia gama de investigadores parlamentarios para el apoyo de los trabajos legislativos, los cuales se rigen por los principios de objetividad, neutralidad, imparcialidad y confidencialidad, siendo su responsabilidad garantizar que la información de la que se alleguen los parlamentarios sea de alta calidad.

VII. REFERENCIAS

1. *Bibliohemerográficas*

- BRONFMAN VARGAS, Alan, “El sentido de la evaluación legislativa en los sistemas políticos democráticos”, en PARDO FALCÓN, Javier y PAU I VALL, Francesc (coords.), *La evaluación de las leyes: XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Tecnos, Parlamento de Andalucía, 2006.
- CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, “Derecho parlamentario. Organización y funcionamiento del Congreso”, *Serie Roja*, México, junio de 2012.
- CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos y PÉREZ TRINIDAD, Saúl (coords.), *Reflexiones en torno a la investigación parlamentaria*, ts. I y II, México, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias-Cámara de Diputados, 2021 y 2022.
- CUNINGHAME, Keith, *Directrices para bibliotecas parlamentarias*, s.l.i, Gruyter Saur, 2009.
- DÍAZ SANTANA, Héctor, “Los servicios de información y asesoría en el Poder Legislativo mexicano; una reforma pendiente”, en PÉREZ, Germán y MARTÍNEZ, Antonia (comp.), *La Cámara de Diputados en México*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- ENCINAS NÁJERA, Alejandro, *Los institutos de investigación de los parlamentos: los casos de Chile e Inglaterra*, México, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, 2015.
- HÄBERLE, Peter, *El Estado constitucional*, 2a. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2018.
- MARCOS, Francisco, “Calidad de las normas jurídicas y estudios de impacto normativo”, *Revista de Administración Pública*, Madrid, núm. 179, mayo-agosto de 2009.

MORA-DONATTO, Cecilia Judith, *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Cámara de Diputados, 1998.

-----, "Constitución, congreso, legislación y control. Coordinadas para legisladores en los tiempos de reelección", *Colección Temas de Democracia y Parlamento 1*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2015

NAVARRO ARREDONDO, Alejandro y GÓMEZ MACFARLAND, Carla Angélica, "Los servicios de investigación parlamentaria en los congresos locales: un balance", *Polis*, México, vol. 16, núm. 2, julio-diciembre 2020.

RINGE, Nils, "Policy Preference Formation in Legislative Politics: Structures, Actors, and Focal Points", *American Journal of Political Science*, vol. 49, núm. 4, octubre de 2005.

ROBINSON, William H., "El papel de la información en una legislatura democrática: el caso del servicio de investigación del Congreso de Estados Unidos de Norteamérica", *Memoria del Primer Encuentro Iberoamericano de Bibliotecas Parlamentarias*, México, Cámara de Diputados, LV Legislatura, 1994.

2. Normativa nacional

Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, Diario Oficial de la Federación, 22 de mayo de 2000.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 3 de septiembre de 1999.

-----, Diario Oficial de la Federación, 3 de septiembre de 1999, última reforma publicada el 6 de octubre de 2021.

Reglamento de la Cámara de Diputados, Diario Oficial de la Federación, 24 de diciembre de 2010, reforma del 15 de abril de 2016.

3. Otras

Cámara de Diputados, Iniciativa para instalar y reorganizar la Biblioteca del H. Congreso de la Unión, 12 de noviembre de 1935.

-----, Propuesta con punto de acuerdo para la creación del Sistema Integral de Información y Documentación, 20 de diciembre de 1991.

DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

Discurso del diputado Abraham Talavera en la presentación de la revista *Quórum*, realizado el 21 de abril de 1992 en el Museo de la Pinacoteca Virreinal de la Ciudad de México.

GACETA PARLAMENTARIA.

INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, “Acerca del Instituto Belisario Domínguez”, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, LXV Legislatura.

