

## CAPÍTULO QUINTO LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

(SEGUNDA PARTE)

### SERVICIOS DE APOYO PARLAMENTARIO

En este capítulo abordaré la segunda parte de la organización y funcionamiento de los congresos estatales, específicamente los servicios de apoyo parlamentario. Primero, estudiaré los órganos de apoyo técnico parlamentario y los servicios administrativos. Posteriormente, analizaré el servicio civil de carrera en el Poder Legislativo mexicano con una breve referencia al derecho comparado.

La información presentada se basa en las leyes orgánicas, reglamentos y demás normativa de los congresos estatales, complementada con datos obtenidos en las páginas de internet y en estudios respecto a los mismos.

#### I. ÓRGANOS DE APOYO TÉCNICO PARLAMENTARIO

En este apartado analizaré un aspecto importante para la funcionalidad de los congresos: la organización técnica al servicio del Poder Legislativo. Ésta se compone por los entes especializados en la actividad parlamentaria que dotan de información, análisis, investigación, evaluación, desarrollo y demás herramientas que le permiten al Parlamento el ejercicio de sus funciones con eficacia.

El desarrollo y funcionamiento de este tipo de órganos está estrechamente vinculado con la legitimidad democrática del Parlamento, pues los parlamentos en los regímenes democráticos son entes eficaces debido al grado de conocimiento especializado que poseen, así como a la capacidad que tienen para procesar dicha información y adoptar la resolución adecuada en el momento oportuno, mientras que en la mayoría de los regímenes autoritarios o poco democráticos, el Poder Legislativo se limita a aprobar casi de manera automática lo que el Ejecutivo le presenta, subordinándose así a éste.

Así lo señala William H. Robinson, quien acentúa que la mayoría de los regímenes autoritarios crean legislaturas que convalidan ciegamente sus actos y se contentan con desempeñar un valor simbólico y no sustancial en la adopción de políticas; por ello, afirma dicho autor que las legislaturas democráticas deben ser eficaces y tomar decisiones que atiendan a las necesidades de la población. La legislatura eficaz depende de la información y análisis que le permitan tomar decisiones bien fundadas; la eficacia de su trabajo legislativo en la práctica es lo que atrae el apoyo de los ciudadanos y da obligatoriedad a sus actos.<sup>226</sup> Efectivamente, los regímenes autoritarios se caracterizan por el sometimiento del Poder Legislativo y por la carencia de información.

Por ende, para el Poder Legislativo es de enorme trascendencia contar con la información necesaria para el desempeño de su actividad. Como expresa Arturo Garita, el *conocimiento experto o especializado* que posean los parlamentos permitirá evaluar al propio sistema, condición de un sistema democrático.<sup>227</sup> Además, contar con la información adecuada y los órganos capaces de procesarla le permitirá un mejor desempeño de sus funciones.

Una legislatura que cuente con órganos técnicos especializados tendrá mayores posibilidades de emitir normas con calidad legislativa; controlar la actuación del gobierno; fiscalizar adecuadamente el ejercicio de los recursos públicos y sancionar el uso inadecuado; impulsar el desarrollo económico, político y social de acuerdo con sus facultades; es decir, desempeñar de manera óptima sus tareas.

Lo anterior se puede comprobar con las experiencias del derecho comparado: los parlamentos de países consolidados democráticamente cuentan con órganos de apoyo técnico eficientes, que les permite desarrollar eficazmente sus tareas. Además, ha sido una constante propuesta de estudiosos

---

<sup>226</sup> Robinson, William H., “El papel de la información en una legislatura democrática: el caso del Servicio de Investigaciones del Congreso de Estados Unidos de Norteamérica”, *Memoria del Primer Encuentro Iberoamericano de Bibliotecas Parlamentarias*, México, Cámara de Diputados, LV Legislatura, 1994, pp. 84-87.

<sup>227</sup> Garita señala que dicho conocimiento “experto” es producto de investigaciones desarrolladas con proyección a largo plazo; además facilita una evaluación de las políticas públicas implementadas por el gobierno; y proporciona información que se puede examinar en términos de veracidad, falsedad, credibilidad y precisión. Lo anterior sólo es posible cuando el Parlamento cuenta con sistemas de apoyo técnico y científico, por tanto —concluye el autor— la existencia de apoyo técnico contribuye al fortalecimiento del régimen democrático. Garita, Arturo, *Los servicios de apoyo técnico y su aportación al fortalecimiento del congreso mexicano (1988-2003)*, México, Senado de la República, LIX Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 2005, pp. 14-19.

del Parlamento como Salvador Nava,<sup>228</sup> Cecilia Mora-Donatto,<sup>229</sup> Francisco Escobedo,<sup>230</sup> Héctor Díaz Santana,<sup>231</sup> y legisladores como Ismael Brito Mazariegos,<sup>232</sup> y otros ya citados o que citaré en este apartado.

Robinson presenta una clasificación de las legislaturas según su desarrollo institucional en las siguientes categorías:

- 1) Legislatura que convalida ciegamente los actos del gobierno, que se podría denominar *sometida*: aquella que carece de autoridad real, recursos, personal e información para desempeñar una función efectiva en el gobierno.
- 2) *Incipiente*: cuenta por lo menos con un mínimo de personal y equipo, un grado suficiente de organización y procedimientos para atender los pedidos de los legisladores con razonable prontitud; cuenta con suficiente información para convalidar las normas establecidas por otros órganos del gobierno; posee algún centro de investigaciones cuya función es proporcionar información para uso directo de los legisladores, facilitar salas de lectura y fuentes básicas de información, preparar bibliografías y otras guías, entre otras cosas.
- 3) *Bien informada*: aquella que dispone de personal para aumentar la eficacia de cada legislador; cuenta con el equipo necesario para el procesamiento de la información para la legislatura (cómputo, telecomunicaciones, sistemas de seguimiento legislativo); el personal del centro de investigaciones facilita bibliografías anotadas, prepara resúmenes de proyectos de ley, responde a consultas rápidas de los miembros, describe políticas, realiza evaluaciones de las medidas planteadas y presenta propuestas.
- 4) *Independiente*: se caracteriza por incorporar expertos a las oficinas de los congresistas, las fracciones partidistas, las comisiones y el per-

---

<sup>228</sup> Nava Gomar, Salvador O., “Servicios de apoyo parlamentario (Letrados)”, en Nava Gomar, Salvador O. (coord.), *Manual de técnica legislativa*, cit., pp. 121-158.

<sup>229</sup> Mora-Donatto, Cecilia, “Urge rediseñar el servicio civil de carrera del congreso mexicano”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 19, julio-diciembre de 2008.

<sup>230</sup> Escobedo, Juan Francisco, “La reforma institucional del Poder Legislativo: coordenadas y líneas de acción”, *El Poder Legislativo federal y local en el marco de un nuevo federalismo...*, cit., pp. 43-45.

<sup>231</sup> Díaz Santana, Héctor, “Los servicios de información y asesoría en el Poder Legislativo mexicano: una reforma pendiente”, en Pérez, Germán y Martínez, Antonia (comps.), *La Cámara de Diputados en México*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 2000, pp. 179-217.

<sup>232</sup> Brito Mazariegos, Ismael, “Profesionalizar el quehacer legislativo”, *Reforma y modernización del Poder Legislativo federal y local...*, cit., pp. 107-111.

sonal analítico central; cuenta con bases de datos y modelos elaborados por computadora; el personal analítico central es capaz de formular proyecciones a largo plazo, análisis interdisciplinarios y opciones completas que posibiliten la acción independiente de la legislatura, sin la ayuda del Poder Ejecutivo ni de los ministerios.<sup>233</sup>

Esta clasificación permite ubicar el nivel en que se encuentran los congresos mexicanos, y al mismo tiempo da la pauta de las acciones por emprender para la modernización parlamentaria. La diferencia entre la legislatura “sometida” y la “independiente” está en los servicios de apoyo parlamentario; en la primera no existen o son muy deficientes; en la última, por el contrario, se cuenta con personal experto que posibilita la autonomía funcional del Parlamento.

Los entes que participan en dicho servicio pueden proporcionar apoyos tanto al Parlamento en general como a órganos específicos o a los legisladores en particular.

Desde mi punto de vista, los servicios que proporcionan dichos órganos pueden clasificarse en los siguientes rubros: 1) de *apoyo operativo o funcional*: (por ejemplo, las secretarías de servicios parlamentarios y las direcciones que abarcan: asistencia a las sesiones del pleno, diario de los debates, apoyo a comisiones, asesoría a órganos de dirección, corrección de estilo); 2) de acopio, ordenación y difusión de la *información* (bibliotecas, archivos y sistemas de informática legislativa); 3) de *investigación y análisis* (centros de estudios, institutos de investigación); 4) de *fiscalización*.

De acuerdo con estos criterios, presento a continuación los rubros que integran los sistemas de apoyo a la actividad en los congresos locales.

### 1. *Secretarías de servicios parlamentarios*

Las secretarías de servicios parlamentarios y las oficinas derivadas de ellas se encargan de proporcionar el apoyo operativo necesario para el buen funcionamiento de la institución representativa; entre dichas tareas se encuentran la asistencia a la mesa directiva, el apoyo en la realización de las sesiones del pleno, la publicación del diario de debates, el seguimiento del proceso legislativo, por citar algunos.

En el Congreso federal, la Cámara de Diputados contempla la Secretaría de Servicios Parlamentarios (artículo 49 de la LOCG) de la que dependen los siguientes servicios: a) de asistencia técnica a la Presidencia de la

---

<sup>233</sup> *Idem.*

Mesa Directiva, *b*) servicios de la sesión, *c*) de las comisiones, *d*) del *Diario de los Debates*, *e*) del archivo, *f*) de bibliotecas; así como los centros de estudios: 1) de las finanzas públicas; 2) de derecho e investigaciones parlamentarias; 3) estudios sociales y de opinión pública; 4) para el desarrollo rural sustentable y la soberanía alimentaria, y 5) para el adelanto de las mujeres y la equidad de género.

En el Senado está la Secretaría General de Servicios Parlamentarios (artículo 109 de la LOCG) de la que dependen las siguientes unidades administrativas: Coordinación del Cuerpo Técnico Profesional; Consultoría Jurídica Legislativa; Dirección General de Proceso Legislativo; Dirección General de Apoyo Parlamentario; Dirección General de Archivo Histórico y Memoria Legislativa, y Biblioteca “Melchor Ocampo”.

En los congresos estatales la realización de dicha función es variable; algunos le asignan una secretaría de la cual dependen a su vez varias direcciones generales; otros, por el contrario, sólo la consideran como una dirección u otro tipo de oficina. En el primer caso están como ejemplos: Chiapas, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Veracruz, y en el segundo caso: Coahuila, Guanajuato, Oaxaca, Puebla.

En Jalisco se han creado específicamente órganos técnicos de apoyo a las comisiones legislativas, tal es el caso del Órgano Técnico de Puntos Constitucionales y Técnica Legislativa del Congreso del Estado, auxiliar de la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos; así como el Órgano Técnico de Asuntos Metropolitanos; el de Educación; de Desarrollo Humano; de Seguridad Pública (artículos 62-A al 62-J de la LOCE).

Ello muestra la necesidad de que el personal que labora en las comisiones legislativas cuente con una formación académica especializada en las materias que aborda la comisión, especialmente los secretarios técnicos.

Desde mi punto de vista, la existencia de secretarías de servicios parlamentarios en los congresos estatales mexicanos es fundamental para fortalecerlas institucionalmente y hacer de ellas “legislaturas independientes” según la clasificación de Robinson; esto es, que los congresos cuenten con la capacidad técnica y operativa para realizar sus funciones de manera autónoma y eficaz.

## 2. Bibliotecas, archivos y sistemas de información legislativa

Constituyen una herramienta útil para la toma de decisiones de los congresos. Las bibliotecas y archivos custodian las fuentes de información para

generar el conocimiento especializado; los sistemas de informática legislativa permiten su sistematización y difusión.

Como lo señala Francisco Paoli, para la aprobación de leyes o decretos es necesario contar con la información tanto de la materia sobre la que se legislará como de antecedentes legislativos, derecho comparado, jurisprudencia, opinión pública, impacto social, estadísticas, entre otros.<sup>234</sup>

En el Congreso federal mexicano se han desarrollado sistemas de información legislativa, tal es el caso de la Biblioteca del Congreso y el Sistema Integral de Información y Documentación (SIID) de la Cámara de Diputados. La primera tiene sus orígenes en las Actas del Congreso Constituyente de 1822 que contemplaba su creación; así, en el siglo XIX se desarrollaron bibliotecas en cada una de las cámaras y fue hasta 1935 cuando se propuso la fusión de éstas para formar la Biblioteca del Congreso.<sup>235</sup>

El Sistema Integral de Información y Documentación (SIID) de la Cámara de Diputados federal tiene sus antecedentes en el Centro de Información y Documentación creado en el periodo 1976-1979; posteriormente cambió su denominación con los proyectos denominados CADI, INFO-CADI, y en 1987 por el Sistema de Información Legislativa (SIL), mismo que en 1991 adquiere el nombre Sistema Integral de Información y Documentación. Dicho sistema proporciona los servicios siguientes: información sobre el proceso legislativo; orientación sobre uso de fuentes bibliográficas; consulta general; consulta a bancos de información en línea y en disco compacto; búsquedas bibliográficas y elaboración de bibliografías; recuperación de documentos; préstamos interbibliotecarios; diseminación selectiva de información; preparación de temas de interés.<sup>236</sup>

---

<sup>234</sup> Dicho autor señala que los sistemas de información deben contener al menos los siguientes aspectos: información sistematizada sobre antecedentes legislativos y estado actual de las iniciativas presentadas; respuestas de referencia rápida; estudios con evaluaciones (aspectos a favor y en contra) de diversas disposiciones; escenarios y evaluaciones sobre el impacto social de las normas propuestas; estudios de derecho comparado; bibliografía comentada sobre las materias por legislarse; proyecciones estadísticas. Paoli Bolio, Francisco José, "Importancia de la información para el trabajo legislativo", *Memoria del Primer Encuentro Iberoamericano de Bibliotecas Parlamentarias*, cit., p. 54.

<sup>235</sup> La fuente principal de adquisición de la biblioteca ha sido el depósito legal, instituido como obligatorio en 1937 para los editores del Distrito Federal y en 1958 para todos los editores nacionales; actualmente con el decreto publicado el 23 de julio de 1991, es obligación de todos los editores enviar a la Biblioteca del Congreso y a la Biblioteca Nacional, dos ejemplares de los materiales impresos, audiovisuales y electrónicos que produzcan. Salinas Iníiguez, Gustavo, "México", *Memoria del Primer Encuentro Iberoamericano de Bibliotecas Parlamentarias*, cit., pp. 220-226.

<sup>236</sup> *Idem*.

Actualmente el SIID se denomina Sistema de Investigación y Análisis (SIA), depende de la Secretaría de Servicios Parlamentarios y tiene como objetivo realizar investigación y análisis documentales especializados sobre temas relacionados con el quehacer parlamentario; abarca informes sobre derecho comparado, antecedentes legales, análisis de doctrina y datos estadísticos, antecedentes económicos, derecho internacional y referencia especializada.<sup>237</sup>

La Cámara de Senadores cuenta también con una biblioteca creada en 1970, y con el Centro de Informática Legislativa del Senado de la República (CILSEN).

La mayoría de los congresos estatales cuenta con su biblioteca y archivo, aunque no todas presentan el mismo impulso; considero que esto es debido a la importancia que cada uno le otorga a éstos.

Respecto a los sistemas de información aplicados al trabajo legislativo, se encuentran experiencias similares sólo en algunos estados, como los siguientes: Aguascalientes, Estado de México, Morelos, Puebla, San Luis Potosí.<sup>238</sup>

No obstante, la totalidad de legislaturas cuenta con su página electrónica (Internet) en la que presentan información sobre la normatividad estatal vigente, así como otros datos importantes; sin embargo, esto dista todavía de constituir un verdadero sistema de información legislativa, el cual proporcione toda la información necesaria para la elaboración de las leyes, reformas, evaluación de políticas públicas, control político y demás tareas que tiene encomendada dicha institución representativa.

### 3. Centros de estudios o institutos de investigación

Además de los servicios ordinarios de una biblioteca o centro de documentación, se encuentran los centros o institutos de investigación, integrados por un grupo multidisciplinario de investigadores que siguiendo los principios de equidad, objetividad, oportunidad, fiabilidad y precisión,

---

<sup>237</sup> Mora-Donatto, Cecilia, “Urge rediseñar el servicio civil de carrera del congreso mexicano”, *cit.*, p. 197.

<sup>238</sup> Salvador Nava, en su estudio publicado en 2004, señaló que sólo 21 estados prevén en sus leyes orgánicas la existencia de sistemas de información, a saber: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, Durango, Estado de México, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, y Zacatecas. Nava Gomar, Salvador O., “Servicios de apoyo parlamentario (letrados) en los congresos mexicanos”, en Balkin, Robert (coord.), *op. cit.*, p. 59.

proporcionan análisis completos, imparciales y confiables sobre los asuntos abordados por el Poder Legislativo, que le permite a los legisladores ponderar de entre diferentes alternativas. Sus integrantes deben ser personas doctas y capaces de trabajar en equipo con calidad y precisión.

Robinson señala que el personal de dichos centros debe abarcar una gama muy variada de disciplinas y temas, como análisis de políticas, ciencias políticas, historia, educación, agricultura, física, ingeniería, medio ambiente, biología, derecho, economía, política exterior, política y presupuesto militar, informática, bibliotecología, sociología, demografía y muchos asuntos. Deben ser profesionales muy bien preparados, a menudo con títulos en estudios superiores, ser capaces de expresarse bien en forma verbal y especialmente escrita; con una actitud servicial, claridad de pensamiento, poca tolerancia hacia los errores, gran capacidad para trabajar bajo presión con afabilidad y buen humor. Deben mantenerse informados de los acontecimientos y estar actualizados en su área de investigación. En su labor cotidiana de suministro de información y análisis, deben ser capaces de actuar con buen criterio y discreción al seleccionar información equilibrada.<sup>239</sup>

En la Cámara de Diputados federal actualmente existen cinco centros de investigación especializados en ciertas materias, a saber: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas; Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias; Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública; Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, y Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad y Género.<sup>240</sup>

En el Senado existe el “Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República”, que de acuerdo con el Reglamento de dicho instituto, aprobado el 14 de octubre de 2008, es un órgano especializado, dependiente de la Mesa Directiva, encargado del desarrollo de investigaciones, análisis y estudios sobre los temas de la agenda legislativa (artículo 3o.). Se integra por: 1) el Comité Directivo del instituto, como órgano de gobierno; 2) el grupo ejecutivo de dirección y las direcciones generales de estudios legislativos (de Gobierno y Administración Pública; Investigaciones Sociales, y Política y

---

<sup>239</sup> Robinson, William H., *op. cit.*, p. 90.

<sup>240</sup> Existen referencias históricas de cuerpos técnicos de apoyo parlamentario en el Reglamento Interior del Soberano Congreso Constituyente de 25 de abril de 1823 que regulaba la presencia de una comisión especial de corrección y estilo, así como la existencia de una biblioteca; en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 20 de diciembre de 1897 también se contemplaban comisiones de corrección de estilo; de redacción del *Diario de los Debates*, y de biblioteca y archivo. Garita, Arturo, *op. cit.*, pp. 73-138.

Estado), como órganos sustantivos, y 3) el Consejo Consultivo, la Secretaría Técnica, la Unidad de Apoyo Administrativo, Unidad de Apoyo Técnico, y Asesoría de la Presidencia, como órganos de apoyo (artículo 4o.).

En los congresos estatales existen algunos institutos o centros de investigación parlamentaria, que reciben diferentes denominaciones, entre ellos las siguientes: Instituto de Investigaciones Legislativas (Aguascalientes, Chiapas, Guanajuato, Morelos, San Luis Potosí, Tabasco, Zacatecas); Instituto de Investigaciones, Estudios Legislativos y Asesoría Jurídica (Durango); Instituto de Estudios Legislativos (Estado de México); Instituto de Investigación y Estadística Parlamentaria (Querétaro); Instituto de Estudios Parlamentarios (Guerrero). En otros sólo es una dirección administrativa (Campeche, Hidalgo, Nayarit) o una comisión ordinaria (Sonora). El nivel, alcance y resultados de cada uno podrían ser materia de otra investigación en particular.

En el derecho comparado se puede hacer referencia al congreso federal de Estados Unidos, en particular a la Biblioteca y el Servicio de Investigaciones.

La Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos, establecida en 1800, contiene más de 130 millones de ejemplares que incluyen libros (más de 29 millones), manuscritos, mapas, grabaciones, etcétera. Es la más grande biblioteca del mundo y ha desarrollado un sistema de clasificación bibliográfica seguido en muchos países. Es la principal fuente de investigación del Congreso. Se divide a su vez en siete unidades entre las que se encuentra el Servicio de Investigaciones del Congreso.<sup>241</sup>

El Servicio de Investigaciones del Congreso (*Congressional Research Service*, CRS) dispone de una gran variedad de expertos en todas las áreas útiles para atender las necesidades del Congreso, que se encuentran distribuidos en siete divisiones de investigación y dos divisiones de información y consulta. Tiene a su servicio alrededor de 550 investigadores y 200 bibliotecarios, casi todos con estudios de posgrado y un promedio de 10 a 15 años de experiencia. Las divisiones de investigación son: derecho estadounidense; economía, educación y bienestar público; medio ambiente y recursos naturales; relaciones exteriores y defensa nacional; gobierno y ciencias políticas.<sup>242</sup>

Dicho personal experimentado hace posible que el Servicio de Investigaciones realice análisis profundos de políticas, información e instrumentos de consulta, seminarios para congresistas y empleados, programas de

---

<sup>241</sup> Página electrónica de la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos: <http://www.loc.gov/>.

<sup>242</sup> Robinson, William H., *op. cit.*, pp. 91-93.

capacitación para el personal, programas grabados en casetes y cintas de video, programas de televisión, bases de datos computarizadas en línea, sesiones de orientación personales y bibliografías, todo ello explicado de forma clara, sin tecnicismos y con resúmenes para facilitar la lectura. Dicho Servicio responde a más de 650,000 pedidos de información cada año (casi 2000 pedidos cada día de sesiones del Congreso), respondiendo a dos tercios de los pedidos el mismo día que los recibe. La información se proporciona de diversas formas: por teléfono, en consultas personales, correo, entrega de documentos y acceso por computadora.<sup>243</sup>

La Biblioteca del Congreso y el Servicio de Investigaciones son modelos de apoyo parlamentario eficiente al Poder Legislativo; por tal razón, los congresos locales mexicanos podrían seguir este esquema, para ello sería necesario contar con el personal capacitado y estable, es decir, con los recursos humanos adecuados.

Por otra parte, los congresos estatales estadounidenses (que son todos bicamerales, excepto en Nebraska) también cuentan con personal especializado que participa en diferentes servicios: investigación, redacción de proyectos de ley, evaluación de programas, análisis del presupuesto, gestión administrativa, seguridad, soporte informático, organizado de acuerdo con las necesidades de cada cámara.

Un aspecto destacable también de los congresos norteamericanos es su carácter asociativo, todos ellos forman parte de la Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales (*National Conference of State Legislatures*), fundada en 1975, en la que participan legisladores y personal de apoyo parlamentario. Dicha asociación tiene comisiones de trabajo en diferentes temas, se reúnen periódicamente para abordar asuntos relevantes en la actividad parlamentaria; sus miembros a su vez están organizados en asociaciones y redes.<sup>244</sup>

---

<sup>243</sup> *Idem.*

<sup>244</sup> Por ejemplo: la Sociedad Americana de Oficiales Mayores y Secretarías Legislativas (*American society of legislative clerks and secretaries*), que abarca personal directivo, servicios jurídicos, investigación y comunicación, bibliotecarios (*leadership staff section, legal services staff section, legislative information and communications staff section, legislative research librarians staff section*); Asociación Nacional de Oficiales Financieros Legislativos (*National association of legislative fiscal offices*); Asociación Nacional de Tecnología e Información Legislativa (*National association of legislative information technology*), Asociación Nacional de Seguridad Legislativa (*National legislative services and security association*); entre otros. “Ponencia de Rich Jones sobre la Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales de Estados Unidos de Norteamérica”, Página electrónica de la Conferencia Mexicana de Congresos y Legislaturas Estatales, <http://www.comce.org/documentos/pdf/4.pdf> (consultado en octubre de 2007). Asimismo, la página electrónica de la Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales de Estados Unidos (*National Conference of State Legislatures*), <http://www.ncsl.org/>.

Esto les permite intercambiar experiencias y conocimientos para el mejor desarrollo de sus funciones. Gracias a ello, las legislaturas estatales de Estados Unidos son órganos exitosos que contribuyen al desarrollo del país.

Una ventaja que tienen los congresos locales estadounidenses respecto a los mexicanos es la estabilidad en el desarrollo de sus trabajos; no existe una confrontación tan marcada por posiciones de partidos políticos y el personal con que cuentan es altamente calificado.

Por lo anterior, considero indispensable que todos los congresos estatales mexicanos consoliden sus sistemas de información legislativa, así como los institutos de investigación, la biblioteca y los archivos.

#### 4. Entidades de fiscalización

El Órgano de Fiscalización Superior, o también llamado Contaduría Mayor de Glosa o Contaduría Mayor de Hacienda, es el órgano técnico del Poder Legislativo encargado de revisar la correcta aplicación de los recursos públicos ejercidos por la administración pública, los órganos autónomos, los municipios y demás sujetos locales. Dicha entidad está vinculada al ejercicio de las funciones financieras y de control del Poder Legislativo.

En el ámbito federal existe la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, órgano con autonomía técnica y de gestión, surgido en 1999, y que sustituyó a la Contaduría Mayor de Hacienda, institución prevista desde la Constitución de 1824 como el órgano auditor externo de los organismos públicos que manejan fondos federales.<sup>245</sup>

La Auditoría Superior de la Federación está regulada en el artículo 79 de la Constitución federal; en dicho precepto también se le faculta para fiscalizar los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.

En el ámbito de las entidades federativas también existen órganos encargados de la fiscalización, aunque con un desarrollo distinto. Manual Solares, a partir de una revisión a las Constituciones estatales, menciona tres grupos: 1) entidades que cuentan con Contaduría Mayor de Hacienda como órgano técnico para el ejercicio de la facultades de vigilancia y fiscalización: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro,

<sup>245</sup> Hernández, María del Pilar, “Comentario al artículo 79”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; comentada y concordada*, 19a. ed., México, Porrúa, 2006, t. III, pp. 370-372.

Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán; 2) estados que cuentan con órganos de vigilancia y fiscalización diferentes a la Contaduría Mayor de Hacienda: Chihuahua (se denomina Contador General del Congreso), Estado de México (Contaduría General de Glosa), Michoacán (Contaduría General de Glosa), Nuevo León (la Tesorería realiza el examen de las cuentas de cobro e inversión de los caudales públicos) y Tlaxcala (Contraloría Mayor del Ingreso y Gastos Públicos); 3) estados que cuentan con entidad de fiscalización superior: Veracruz y Zacatecas.<sup>246</sup>

Como puede observarse del estudio de Solares, todos los congresos estatales cuentan con un órgano encargado de la fiscalización al que denominan Contaduría Mayor de Hacienda (primer grupo), o con otros nombres (segundo grupo), pero sólo en dos casos, a juicio del autor citado, se puede hablar de fiscalización efectiva: en Veracruz y Zacatecas; la diferencia radica en la autonomía de la entidad de fiscalización.

Cabe destacar que de acuerdo con el artículo 67 de la Constitución de Veracruz, el Órgano de Fiscalización Superior es un organismo autónomo del estado, al igual que el Instituto Electoral Veracruzano, la Comisión Estatal de Derechos Humanos y el Instituto Veracruzano de Acceso a la información, todos ellos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía técnica y presupuestal, y que sólo pueden ser fiscalizados por el Congreso del Estado.

Esta es una situación interesante, pues autores como Jorge Fernández Ruiz y Miguel López Olvera sugieren que los órganos de fiscalización superior de los estados dejen de ser dependencias de los congresos, para constituirse en órganos constitucionales autónomos, para garantizar así su imparcialidad y autonomía y evitar que el control quede en manos del partido o partidos políticos que constituyen mayoría en el congreso.<sup>247</sup>

En efecto, la situación de las entidades de fiscalización locales es todavía deficiente. Jorge Manjarrez Rivera, quien obtuvo el Premio del Instituto Nacional de Administración Pública en 2002, realizó en octubre de 2001 una encuesta a las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas en octubre de 2001, y presentó datos interesantes sobre la situación real de dichos órganos. Por ejemplo, que sólo el 22.7% de las entidades de

<sup>246</sup> Solares Mendiola, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 167-177.

<sup>247</sup> López Olvera, Miguel Alejandro, "La fiscalización pública en las entidades federativas", *Memorias del Primer Congreso Nacional de Fiscalización Pública 2007*, Querétaro, Querétaro, México, Poder Legislativo de Querétaro, 2007, pp. 127 y 128. Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, 2a. ed., México, Porrúa, 2004, p. 222.

fiscalización superior realizaban auditorías de desempeño, aun cuando el 68.7% tenía facultades para realizarlo; lo anterior debido a deficiencias técnicas o escasez de recursos de las entidades de fiscalización. Además, que si bien el 96.9% realiza auditorías a los municipios, y el 90.7% al gobierno del estado, solamente el 3.1% realizaba auditorías a los poderes Legislativo y Judicial, y sólo un 6.3% de las entidades fiscalizaba a los fideicomisos.<sup>248</sup> Lo anterior muestra que todavía dista para lograr una efectiva rendición de cuentas en el ámbito local, pues existen áreas que no se auditan (el desempeño, por ejemplo), y órganos que escapan a la fiscalización efectiva (paradójicamente, el propio Poder Legislativo y el Judicial).

A lo anterior se puede añadir lo señalado por Juan Pardinás, quien también subraya la precariedad en la rendición de cuentas en el ámbito de los estados; por ejemplo, aunque la Auditoría Superior de la Federación ha suscrito convenios de colaboración con las 32 entidades federativas para participar en la vigilancia de los recursos descentralizados (ramo 33), sin embargo, los gobernadores se han mostrado reticentes a la fiscalización federal, y de acuerdo con el informe de la Auditoría sobre la cuenta pública de 2001, quedaban sin aclarar el 85% de las anomalías en la contabilidad de las entidades federativas; sólo dos estados (Sonora e Hidalgo) dieron respuesta a las solicitudes de aclaración del órgano federal, mientras que Chihuahua, Guerrero y Jalisco dejaron sin resolver la mayoría de las observaciones.<sup>249</sup>

Asimismo, dicho autor refiere que las entidades de fiscalización superior de los estados presentan enormes diferencias en cuanto a los recursos humanos y económicos que disponen para sus actividades; por ejemplo, en 2002 la entidad de fiscalización con mayor presupuesto fue la de Veracruz con 144 millones de pesos (lo que constituyó un 44% del presupuesto del congreso), mientras que la que tuvo menos fue la entidad de Yucatán, con sólo 6 millones de pesos (equivalente al 17.6% del presupuesto del Poder Legislativo). Además, otro factor señalado por Pardinás es la falta de claridad en la información presupuestal presentada por los gobiernos estatales, pues al no haber formatos homogéneos para informar sobre conceptos de ingreso, gasto y deuda, se omiten desglosar algunos datos importantes como participaciones, incentivos, ingresos propios, transferencias, o conceptos de gasto corriente.<sup>250</sup>

---

<sup>248</sup> Manjarrez Rivera, Jorge, “Evaluación de las entidades de fiscalización superior estatales en México”, *Trimestre Fiscal*, México, Guadalajara, Jalisco, núm. 81, septiembre de 2005, pp. 83-111.

<sup>249</sup> Pardinás, Juan E., “La rendición de cuentas a nivel local: un desafío pendiente”, en Balkin, Robert (coord.), *op. cit.*, p. 106.

<sup>250</sup> *Ibidem*, pp. 105-121.

Lo anterior muestra la urgencia de reformar las entidades de fiscalización superior, para convertirlas en verdaderos órganos de rendición de cuentas, principalmente ahora que, en aras de consolidar el federalismo, los gobiernos locales exigen mayores recursos. Considero que no se tendrá la certeza de que dichos recursos públicos están siendo correctamente utilizados hasta que existan entidades de fiscalización eficaces; de lo contrario, sólo se fomentará mayor autoritarismo de los poderes ejecutivos locales.

Proseguiré ahora con los servicios administrativos al servicio de los congresos, es decir, las oficinas de gestión ordinaria que facilitan su desarrollo institucional eficiente.

## II. SERVICIOS ADMINISTRATIVOS

La estructura administrativa de un Parlamento sustenta y garantiza el normal desempeño de sus actividades; comprende el personal encargado de tesorería, recursos humanos, recursos materiales, servicios generales, asuntos jurídicos, entre otras cosas.

La administración del Parlamento debe organizarse de acuerdo con el trabajo legislativo, atendiendo a los requerimientos de los distintos procesos.

Para esta función, muchos congresos han adoptado figuras del derecho administrativo, rama del conocimiento que se ocupa del estudio de la actividad o función ejecutiva de un Estado, o bien, han seguido instituciones tomadas de la ciencia política o administración pública, pero que no se aplican igual tratándose del Poder Legislativo, tal es el caso de la figura del oficial mayor, que algunas legislaturas incluyen en su estructura administrativa.

Lo más adecuado en el derecho parlamentario, desde mi punto de vista, sería la figura del secretario general, del que dependan la secretaría de servicios parlamentarios y la secretaría de servicios administrativos y financieros, como ocurre en la Cámara de Diputados federal. Lo anterior debido a que, como ya expliqué, en el Poder Legislativo las relaciones no se basan en el principio de jerarquía, sino en el de colegialidad, a diferencia de lo que ocurre en la administración pública. Sin embargo, no habría ningún problema en que se denominare como fuera a esta figura, si atiende a las características propias del derecho parlamentario.

En la Cámara de Diputados federal, la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros se integra por las siguientes direcciones: *a*) Recursos Humanos, *b*) Tesorería, *c*) Recursos Materiales, *d*) Servicios Generales y de Informática, *e*) Servicios Jurídicos, *f*) Servicios de Seguridad, *g*) Servicios Médicos y de Atención a Diputados (artículo 51 de la LOCG).

En el Senado, la Secretaría General de Servicios Administrativos prevista en el artículo 110 de la Ley Orgánica, se integra con las siguientes unidades administrativas: Coordinación Técnica; Dirección General de Recursos Humanos; Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales; Dirección General de Asuntos Jurídicos y Administrativos; Unidad de Atención a Senadores; Unidad de Eventos; Unidad de Resguardo Parlamentario; Centro de Informática y Telecomunicaciones, y Servicios Médicos. La Tesorería de la Cámara, que depende de la Secretaría General de Servicios Administrativos, tiene adscritas las siguientes unidades administrativas: Dirección General de Programación, Presupuesto y Finanzas; Dirección General de Contabilidad; Unidad de Pagos a Senadores.<sup>251</sup>

Los congresos locales que regulan la figura del oficial mayor son: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Yucatán. Mientras que Aguascalientes, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Puebla, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas han incluido la figura del secretario general.

Los servicios administrativos son el sostén necesario para el funcionamiento correcto del Poder Legislativo, por tanto, los funcionarios encargados de realizar esta labor deben actuar bajo los principios de eficiencia, lealtad, integridad, honradez, imparcialidad, transparencia, rendición de cuentas, entre otros.

Los parlamentos tienen la responsabilidad de buscar la organización administrativa adecuada para el desempeño óptimo de sus responsabilidades, la cual debe ser una tarea en constante evolución y perfeccionamiento.<sup>252</sup>

A continuación presento un cuadro con los órganos que integran los servicios parlamentarios y administrativos de los congresos locales que permita tener una aproximación.

---

<sup>251</sup> “Organización técnica y administrativa”, página electrónica del Senado de la República: <http://www.senado.gob.mx/senado.php?ver=organizacion> (consultado en noviembre de 2009).

<sup>252</sup> Como afirma Blanco Herranz, el fortalecimiento institucional de los parlamentos en los próximos tiempos dependerá también de su capacidad para gestionar, adaptar y fortalecer sus administraciones. Blanco Herranz, Francisco Javier, “Modernización de los parlamentos: nuevas herramientas de gestión para su organización y funcionamiento”, en Pau i Vall, Francesc (coord.), *op. cit.*, pp. 157-187.

CUADRO 1  
 ESTRUCTURA INTERNA DE LOS CONGRESOS ESTATALES<sup>253</sup>

<i>Entidad federativa</i>	<i>Servicios administrativos</i>							<i>Servicios parlamentarios</i>						<i>Órgano de fiscalización</i>	
	Secretaría General	Oficialía Mayor	Tesorería	Dirección de Finanzas	Secretaría de Servicios Administrativos	Dirección de Administración	Otros	Secretaría General	Oficialía Mayor	Secretaría de Servicios Parlamentarios	Dirección de Asuntos Jurídicos Legislativos	Unidad Técnica y de Investigación Legislativa	Otros	Contaduría Mayor de Hacienda o de Glosa	Auditoría General u Órgano de fiscalización
Aguascalientes	•							•			◦			•	
Baja California		•		•					•					•	
Baja California Sur		•		•					•					•	
Campeche		•							◦					•	
Chiapas					◦					•	◦			•	
Chihuahua		•									•				
Coahuila		•												•	
Colima		•												•	
Distrito Federal		•							•		◦			•	
Durango		•									◦			•	
Estado de México						•					◦			•	
Guanajuato	•										◦			•	



Como se puede observar, la organización administrativa en los congresos locales está a cargo de un oficial mayor, o bien, un secretario general, mientras que los servicios parlamentarios están bajo una secretaría, una dirección u otra oficina, según la importancia que la cámara le otorga a dichas actividades.

Considero que el personal que forma parte de estos cuerpos de apoyo técnico y administrativo debe ser apartidista en cuanto al ejercicio de su actividad, es decir, desempeñarla de manera objetiva sin tendencias políticas o partidistas; también debe ser especializado en las tareas del congreso, es decir, que dichos puestos los ocupen los especialistas en la materia, evitando así personal “improvisado” o con escasos conocimientos en las labores técnicas del Poder Legislativo; y por supuesto, el personal debe contar con estabilidad en el empleo, pues esto les dará certeza y seguridad para desempeñar su tarea con objetividad y eficiencia, sabiendo que su permanencia y ascenso dependerá exclusivamente del desarrollo laboral, y no de la vinculación con personajes o partidos políticos.

La importancia de los servicios de apoyo parlamentario y administrativo ha llevado a diversos autores y legisladores<sup>254</sup> a proponer la aplicación del servicio civil de carrera en el Poder Legislativo, de lo que hablaré en el siguiente apartado.

### III. SERVICIO DE CARRERA EN EL PODER LEGISLATIVO

El servicio civil de carrera,<sup>255</sup> aplicado al Poder Legislativo, implica un conjunto de reglas y procedimientos administrativos que regulan el ingreso, promoción, evaluación, remuneración y demás aspectos laborales del personal al servicio de organismos públicos.<sup>256</sup> Sus ventajas son la profesio-

---

<sup>254</sup> Por citar solamente algunos: el exsenador César Camacho Quiroz, el exdiputado Gilberto Ensástiga Santiago, el exdiputado Gilberto Baruch Alberto Barrera Zurita, el doctor Jorge Fernández Ruiz, el doctor Ricardo Uvalle Berrones, quienes participaron en el “Segundo Ciclo de Mesas Redondas: Reformas Urgentes al Marco Jurídico del Congreso”, y cuyas intervenciones se encuentran en la obra: *Reformas urgentes al marco jurídico del Congreso mexicano, cit.*, t. II.

<sup>255</sup> El servicio civil de carrera en general se concibe como un cuerpo apolítico y permanente de funcionarios, que constituye el soporte de una administración específica; sus elementos son una ley básica de administración de personal de servicio civil y un organismo responsable de su aplicación. Robledo Rincón, Eduardo, “El servicio civil de carrera en el sector agrario: el caso de la Procuraduría Agraria”, *Revista de Administración Pública*, México, núm. 103, abril de 2000, pp. 41-54.

<sup>256</sup> Calvo Barrera, Raúl, “El servicio civil de carrera en el Poder Legislativo guerrereñense”, *Lex. Difusión y Análisis*, México, Torreón, Coahuila, tercera época, año VIII, núm. 105,

nalización, estabilidad e independencia del personal de apoyo técnico y administrativo.

Como señala Cecilia Mora-Donatto, existe una diferencia entre el político profesional (los legisladores) y el asesor institucional; la tarea del primero es constitucionalmente relevante para el sistema representativo y democrático, y la realiza bajo el criterio de oportunidad política; mientras que el segundo desempeña una actividad al servicio de las funciones parlamentarias bajo los principios de legalidad, objetividad e imparcialidad.<sup>257</sup>

En efecto, los legisladores realizan las tareas fundamentales del Poder Legislativo de acuerdo con la representación política que ostentan, pero para que dichas tareas se lleven a cabo con eficacia deben contar con el apoyo del personal institucional.

Los asesores institucionales realizan su actividad al servicio de la cámara bajo parámetros objetivos; su relación laboral está fundada en la habilidad y aptitud profesional demostrada mediante los concursos de oposición exigidos para su ingreso; son especialistas con conocimientos profundos y amplia formación académica en los temas que abordan, y por tanto, tienen una duración permanente en el Congreso, pues no dependen de persona o partido político alguno.

Por el contrario, encontramos que con la llegada al Congreso del político electo como legislador, arriba también personal que le auxilia en sus tareas parlamentarias (dentro del congreso) y fuera de éste (ya que normalmente, y de manera indebida a mi juicio, los legisladores realizan otras actividades de índole partidista, sindical o profesional).

Este personal que llega con el legislador tiene diversas desventajas: su permanencia en el órgano legislativo es temporal, ya que depende del parlamentario o partido político que lo contrató; la relación laboral es inestable, ya que puede ser removido libremente; además, salvo honrosas excepciones, dicho personal carece de una formación académica especializada en los temas que aborda el congreso.

Dicha situación ha generado diversas patologías en el Poder Legislativo mexicano: una “cíclica reinvencción” cada tres o seis años, un “congreso con

---

marzo de 2004, pp. 20-33. Para mayor referencia sobre el servicio civil de carrera se puede consultar: Martínez Puón, Rafael, *Servicio profesional de carrera ¿para qué?*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2005; Salinas Narváez, Javier y Rosales Ávalos, Eliseo (coords.), *Servicio civil de carrera en México*, México, Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2004.

<sup>257</sup> Mora-Donatto, Cecilia, “Urge rediseñar el servicio civil de carrera del congreso mexicano”, *cit.*, p. 174.

diseño del siglo XIX, prácticas de los años cuarenta del XX y presunciones del XXI”,<sup>258</sup>

Por ello, considero que el servicio civil de carrera es indispensable para fortalecer los órganos legislativos, dotándolos de una auténtica autonomía técnica y profesionalización.

Esto ha sido regulado en el Congreso federal; en la Ley Orgánica de 1999 se estableció en los artículos 56, 57, 114 y 115, principalmente; así como por el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados publicado el 22 de mayo de 2000, y el Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores, publicado el 22 de noviembre de 2002.

Como se puede advertir, dichos ordenamientos lo denominan “Servicio de carrera de la Cámara de Diputados” y “Servicio civil de carrera de la Cámara de Senadores”, respectivamente. Aunque el artículo 57 de la Ley Orgánica del Congreso General hace la distinción entre “servicio parlamentario de carrera” y “servicio administrativo y financiero de carrera”.

También las leyes orgánicas de los congresos de Aguascalientes, Chiapas, Coahuila, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Veracruz y Zacatecas tienen regulado el servicio de carrera de manera genérica; sin embargo, son pocos los estatutos que se han expedido y que regulan detalladamente dicho servicio, entre ellos se puede mencionar los de Aguascalientes, Campeche, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Veracruz.<sup>259</sup>

Aunque en la teoría se resalta la importancia del servicio de carrera en el Poder Legislativo, en la práctica ha sido difícil establecerlo completamente. Quizá se debe a factores como la falta de continuidad en las acciones para su institución, o tal vez, la resistencia que existe todavía en algunos legisladores para despojarse de lo que tradicionalmente se consideraba como

<sup>258</sup> Rodríguez, Estaban David, *Los dueños del Congreso; el Poder Legislativo, secuestrado por dinastías familiares y clanes del dinero*, México, Grijalbo, 2004, p. 120.

<sup>259</sup> Son los siguientes: Reglamento del Servicio Civil de Carrera del Poder Legislativo del Estado de Campeche, expedido el 29 de junio del 2000; Reglamento del Servicio Civil de Carrera del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, vigente desde el 24 de octubre de 2001; Reglamento del Servicio Civil de Carrera de los Servidores Públicos del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes, en vigor el día 14 de noviembre de 2001, Estatuto que Rige el Servicio Civil de Carrera en el Congreso del Estado de Morelos, publicado el 3 de septiembre de 2003; Ley del servicio profesional de carrera del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada el 24 de agosto de 2004; Estatuto del Servicio Civil de Carrera de los Servidores Públicos del Poder Legislativo de Guanajuato, publicado el 27 de mayo de 2005.

un “botín político”: los cargos de la administración.<sup>260</sup> A juicio de la doctora Cecilia Mora-Donatto, los primeros dos obstáculos con los que se encontró en México la implantación del servicio civil de carrera en el congreso mexicano fueron: “el desinterés de los legisladores y los intereses políticos de los mismos”.<sup>261</sup>

Como puede observarse, la situación precaria que presenta el Poder Legislativo en México depende en gran parte de la escasa consolidación del servicio de carrera al interior del mismo. La debilidad institucional que padecen muchos congresos es consecuencia de la inaplicación del servicio civil de carrera.

Un ejemplo de los asesores institucionales bajo un servicio civil de carrera en el derecho comparado es el sistema de letrados de las Cortes Españolas. El letrado es un asesor institucional, funcionario permanente de carrera seleccionado por su mérito, capacidad y competencia técnica mediante concurso de oposición libre entre titulados en derecho. La extensión de los conocimientos requeridos es tal que hace que los candidatos sean escasos y con frecuencia no se cubran las plazas de cada convocatoria. El secretario general de cada una de las cámaras es designado de entre los letrados.<sup>262</sup>

El Estatuto del Personal de las Cortes Generales recoge la función de asesoramiento jurídico y técnico del “Cuerpo de Letrados de las Cortes Generales”, al que se accede mediante concurso de oposición. El asesora-

---

<sup>260</sup> Un ejemplo del primer caso fue lo ocurrido en la Cámara de Diputados federal, en 2000; durante la LVII Legislatura se aprobó el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, mismo que entró en vigor el 1o. de junio de 2000 y bajo el cual se realizaron los procedimientos de registro, capacitación y evaluación de los aspirantes. 53 personas acreditaron los requisitos de ingreso, sin embargo, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos de la legislatura siguiente (LVIII Legislatura) acordó el 28 de noviembre de 2000, que dichos aspirantes se mantendrían los términos su contratación original en tanto que ella determinara lo conducente. Al respecto puede verse: “Proposición de la Dip. Hortensia Aragón Castillo, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, la que contiene punto de acuerdo para que se dé cumplimiento al Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados”, *Gaceta Parlamentaria*, México, Comisión Permanente, núm. 5, miércoles 4 de junio de 2003, disponible en [http://www.senado.gob.mx/gaceta.php?tipo=1&lk=41/Proposicion\\_Dip\\_Hortensia\\_estatuto\\_camara.html](http://www.senado.gob.mx/gaceta.php?tipo=1&lk=41/Proposicion_Dip_Hortensia_estatuto_camara.html).

<sup>261</sup> Mora-Donatto, Cecilia, “Urge rediseñar el servicio civil de carrera del congreso mexicano”, *cit.*, p. 203.

<sup>262</sup> Sobre el cuerpo de letrados españoles se puede consultar: Gonzalo, Manuel, “Los letrados y los Servicios de Información de las Cortes de España”, *Memoria del Primer Encuentro Iberoamericano de Bibliotecas Parlamentarias*, *cit.*, pp. 60 y 61; García Escudero, Piedad, “Sistemas de letrados”, *Memoria. V Congreso Nacional de Institutos y Organismos de Estudios e Investigaciones Legislativas*, México, Editora Laguna, 2003, pp. 224-251; Mora-Donatto, Cecilia, “Urge rediseñar el servicio civil de carrera del congreso mexicano”, *cit.*, pp. 188-195.

to especializado en materia de economía, prensa e informática corresponde al “Cuerpo de Asesores Facultativos de las Cortes Generales”, mientras que las funciones de organización y gestión de los fondos documentales (biblioteca, servicios de documentación y archivo) corresponden al “Cuerpo de Archiveros Bibliotecarios de las Cortes Generales”.<sup>263</sup>

En efecto, dicho estatuto, cuya última publicación data del 31 de marzo de 2006, hace referencia a siete cuerpos de funcionarios de las Cortes Generales:

- 1) *Letrados*. Desempeñan las funciones de asesoramiento jurídico y técnico a la Presidencia y a la mesa de cada cámara, a las comisiones y sus órganos, a las subcomisiones y a las ponencias; redactan los informes, resoluciones y actas; son los encargados de la representación y defensa de las Cortes ante los órganos jurisdiccionales; también realizan las funciones de estudio y propuesta de nivel superior, y la de dirección de la administración parlamentaria, asumiendo la titularidad de los órganos correspondientes. Para el ingreso en el “Cuerpo de Letrados” se debe poseer el título de licenciado en derecho.
- 2) *Archiveros-bibliotecarios*. Se encargan de la organización, gestión, cuidado, conservación y difusión de los recursos documentales y bibliográficos patrimonio de cada cámara; la asistencia, asesoramiento, informe, estudio y propuesta de nivel superior en las materias que le son propias; la jefatura de los servicios correspondientes y la función de dirección en las materias propias de su especialidad. Para formar parte de este cuerpo, se requiere poseer el título de licenciado en filosofía y letras, documentación, derecho, ciencias políticas, ciencias económicas y empresariales, sociología o ciencias de la información.
- 3) *Asesores facultativos*. Realizan las funciones de asistencia y asesoramiento, informe, estudio y propuesta de nivel superior en las materias propias de su especialidad, así como la jefatura de los servicios correspondientes a la función de dirección en las materias propias de su especialidad según se determine. La especialidad requerida, el tipo de titulación superior necesaria y los requisitos de acceso estarán determinados por la convocatoria respectiva.
- 4) *Redactores taquígrafos y estenotipistas*. Se encargan de la reproducción íntegra de las intervenciones y sucesos en las sesiones del Pleno de

---

<sup>263</sup> Ripolles Serrano, María Rosa, “España”, *Memoria del Primer Encuentro Iberoamericano de Bibliotecas Parlamentarias*, cit., pp. 196-202.

las comisiones a las que asistan; la redacción del diario de sesiones, y la jefatura de los servicios correspondientes. Es requisito para acceder a este cuerpo el poseer título de diplomado universitario u otro equivalente.

- 5) *Cuerpo técnico-administrativo*. Realizan funciones de gestión administrativa y parlamentaria, ejecución, inspección e impulso de los procedimientos, así como las de estudio y propuesta de carácter administrativo, y la jefatura de los servicios correspondientes. Para el ingreso a este cuerpo es necesario poseer título de diplomado universitario u otro equivalente.
- 6) *Cuerpo administrativo*. Le corresponde el desempeño de las funciones administrativas de trámite y las de apoyo a las de gestión, estudio y propuesta de carácter administrativo; la realización de trabajos de tratamiento de textos y otras aplicaciones informáticas relativas a la tramitación administrativa; el registro, clasificación, transcripción y archivo de documentos, la atención de secretarías y la jefatura de las unidades administrativas que determinen las plantillas orgánicas. Es requisito de los miembros de este cuerpo poseer el título de bachillerato, formación profesional de grado medio o equivalente.
- 7) *Ujieres*. Tienen bajo su responsabilidad las funciones de vigilancia, control de accesos y custodia en el interior de los edificios parlamentarios; control de tránsito interno, orientación y acompañamiento de personas, sin perjuicio de las funciones de seguridad desempeñadas por los funcionarios de la administración general del Estado; la asistencia y auxilio durante la celebración de reuniones de los órganos de las cámaras; la colaboración en actividades protocolarias que se desarrollen en las mismas; la realización de los trabajos de reproducción, traslado y distribución de documentos, objetos y otras análogas; así como cualesquiera otras tareas de apoyo a las unidades administrativas que se les encomienden en los servicios especiales en los que estén destinados, y la jefatura de las unidades correspondientes según se determine en las plantillas orgánicas. Los ujieres deben contar con el título de graduado en educación secundaria obligatoria o equivalente.

El ingreso a cualquiera de los cuerpos de funcionarios de las Cortes Generales se realizará siempre por concurso de oposición mediante convocatoria pública y libre, en ocasión de vacante. La elección de aspirantes se

realizará de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, de acuerdo con el Estatuto y según lo disponga la convocatoria.<sup>264</sup>

Resulta interesante este modelo de servicio de carrera seguido por la Cortes españolas pues confiere las tareas de apoyo técnico y administrativo a personal capacitado, estable, en constante formación y promoción.

El servicio de carrera se integra por funcionarios de distintas características y funciones; desde los letrados hasta los ujieres, todos realizan tareas importantes para el desarrollo de las actividades del Parlamento.

Otro aspecto notable de este sistema es que la función de dirección de los órganos de apoyo también corresponde a estos funcionarios. Así, el secretario general del Congreso de los Diputados es un letrado, al igual que en el Senado, que se le llama letrado mayor. Lo anterior garantiza el buen funcionamiento de los órganos técnicos y administrativos, pues está a cargo de personal estable, capacitado, experimentado e imparcial.

En el ámbito de los parlamentos de las comunidades autónomas de España, también existe una organización similar, la cual está contenida en los estatutos de autonomía y en los reglamentos parlamentarios. La administración parlamentaria está dirigida por el secretario general (también llamado oficial mayor, letrado-secretario general o letrado mayor), quien normalmente es un letrado del propio Parlamento, designado por la mesa directiva del Parlamento autonómico. Asimismo, existen los servicios de gestión parlamentaria, de publicaciones, de informática, de atención al público, que realizan principalmente tareas vinculadas con el funcionamiento general; así como servicios de letrados o asesores, servicios de biblioteca, de documentación, enfocadas en facilitar la tarea de los parlamentarios en particular.<sup>265</sup>

Considero que el modelo de los letrados y demás cuerpos de funcionarios parlamentarios podría ser aplicado en los congresos locales mexicanos, adaptándolo desde luego a las características propias de cada uno; pues como he dicho reiteradamente, el gran problema es la precariedad institucional de los congresos con la consecuente falta de continuidad en los trabajos legislativos, ya que cada tres años cambian legisladores y funcionarios.

Si se adopta el sistema de letrados se afianzaría el servicio de carrera en todas las áreas, pues serían los letrados también los encargados de la

---

<sup>264</sup> Estatuto del Personal de las Cortes Generales, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, 31 de marzo de 2006, disponible en [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Organos/SecGen/CG\\_B073.pdf](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Organos/SecGen/CG_B073.pdf).

<sup>265</sup> Lozano Miralles, Jorge, “La administración parlamentaria: una visión comparada a nivel autonómico”, en Oñate, Pablo (ed.), *Organización y funcionamiento de los parlamentos autonómicos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006, pp. 341-370.

administración parlamentaria y de consolidar los otros cuerpos de funcionarios al servicio del Poder Legislativo. Además, se garantizaría la imparcialidad y profesionalidad en el desempeño de las tareas del congreso; los legisladores, por su parte, no sufrirían menoscabo alguno en el ejercicio de sus funciones, por el contrario, se potencializarían sus poderes al tener la posibilidad de decidir basándose en los estudios científicos presentados por los letrados.

Los letrados y demás funcionarios del servicio de carrera serían evaluados periódicamente y al cabo de cierto tiempo obtendrían el carácter definitivo y/o promoción de categoría. Los diputados elegirían al secretario general de entre los miembros del cuerpo de letrados, y éste a su vez nombraría a los responsables de las diferentes dependencias de entre el personal del servicio de carrera. No habría, pues, improvisación de funcionarios directivos ni asesores.

Para garantizar la continuidad del servicio civil de carrera es conveniente establecerlo en la Constitución respectiva, fijando requisitos de mayorías absolutas o calificadas para su modificación, como lo hace la Constitución Española.<sup>266</sup>

Regresando a la clasificación de Robinson sobre los tipos de legislaturas, desde mi punto de vista y conforme a lo analizado, considero que el Congreso federal se encontraría ubicado entre la “legislatura incipiente” (segundo tipo) acercándose a una “bien informada” (tercer tipo).

Mientras que los congresos locales se ubicarían en diferentes niveles según su desarrollo institucional; se encontrarían “legislaturas sometidas” (primer tipo), las cuales desafortunadamente todavía existen y se presentan frecuentemente cuando el partido político del Ejecutivo local cuenta también con mayoría absoluta en el congreso. También se ubicarían unas cuantas “legislaturas incipientes”: aquellas en las se ha emprendido un proceso de reforma hacia la modernización parlamentaria pero su desarrollo es débil todavía, bien sea porque el proceso es reciente y no pueden verse aún los resultados, o porque ha sido truncado en ese avance. Finalmente, también se podrían localizar las “legislaturas bien informadas” (que también serían pocas): aquellas que han emprendido un proceso de cambio consistente y duradero en el tiempo, por el cual hayan alcanzado un desarrollo institucional notable y cierta independencia en su actuación.

---

<sup>266</sup> En efecto, el artículo 72.1 de la Constitución Española dice: “Las Cámaras establecen sus propios reglamentos, aprueban autónomamente sus presupuestos y, de común acuerdo, regulan el estatuto del personal de las Cortes Generales. Los reglamentos y su reforma serán sometidos a una votación final sobre su totalidad, que requerirá la mayoría absoluta”.

Sin embargo, desde mi punto de vista, no se presenciara alguna legislatura clasificada como “independiente” (cuarto tipo); desafortunadamente, ni el Congreso federal ni las legislaturas locales reúne las características descritas sobre este cuarto tipo en la clasificación de Robinson. Esta situación apremia el establecimiento y/o consolidación de los procesos de modernización legislativa en México.

Como puede percibirse, son muchos los retos que tienen los congresos locales para modernizarse; en este capítulo y en el anterior analicé lo referente a la reforma en su organización institucional, en el próximo capítulo examinaré la reforma en el ejercicio de las funciones parlamentarias.