

SERVICIOS DE APOYO PARA EL TRABAJO LEGISLATIVO

Jesús RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ

No sé si porque impone el rigor científico de todo evento convocado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas o por el prurito latente en los que hemos profesado una cátedra, iniciaré estos breves comentarios haciendo una reflexión sobre la disciplina en la que se encuadraría el tema que me corresponde tratar.

Tiene esto cierto interés porque el mismo derecho parlamentario todavía trata de alcanzar una autonomía científica y académica y vale la pena ir distinguiendo lo que realmente entra en su campo.

Estimo que los servicios de apoyo para el trabajo legislativo y la estructura de los mismos, corresponderían a lo que podríamos llamar administración parlamentaria, y que definiríamos como “el conjunto de medios humanos y materiales necesarios para una eficiente función legislativa”.

Como seguramente mi distinguido amigo, doctor Francisco Berlín Valenzuela, con su reconocida autoridad en este campo, se referirá más a los apoyos de que dispone la Cámara de Diputados, y, por mi propia pertenencia a la de Senadores, mayormente me concentraré en ésta.

No puede afirmarse que el reglamento del Congreso mexicano, en lo aplicable a la Cámara de Senadores, establezca una estructura formal de apoyo legislativo. Acaso, la Ley Orgánica, al tratar de las facultades de su Gran Comisión, señala la de proponer el nombramiento del oficial mayor del Senado, a quien, en forma indirecta, le da el encargo de proveer lo necesario para el trabajo de las comisiones.

De ahí se desprende, y es lo que ocurre en la realidad, que bajo la dependencia de dicho funcionario existe un cuerpo administrativo y técnico, que colabora en la preparación de los proyectos, documentos y dictámenes generados en el trabajo legislativo.

Que son muchos y variados. Citaré sólo la colaboración con los dignatarios de la Cámara en la confección de la agenda u orden del

día de las sesiones, revisión de las versiones de las actas de las mismas, correspondencia con los otros poderes federales y con los gobiernos estatales, impresión y distribución del *Diario de los Debates* y cuestiones protocolarias.

Desde luego, afirmaré, basado en mi propia experiencia, que este apoyo ha sido inestimable para los senadores, ya que al no contar formalmente con asesores personales, los profesionales y auxiliares administrativos que se ocupan de estas tareas lo hacen con toda dedicación y responsabilidad, siempre bajo la excepcional dirección —hablo en mi caso— del oficial mayor.

A diferencia de lo que ocurre en la Cámara de Diputados, en el Senado no se contempla reglamentariamente la organización de grupos parlamentarios, a quienes de acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso, debe dotárseles de locales, asesores, personal y elementos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Ahora, con las reformas constitucionales que modifican el régimen de integración de la Cámara Alta, y la hacen necesariamente plural, es indispensable reglamentarlos, no sólo para definir su composición y funciones, sino para darles, como en la de Diputados, los elementos humanos y materiales que requieren.

El Senado cuenta con una modesta biblioteca, lo que parece natural al existir legalmente desde 1936, una biblioteca del Congreso de la Unión, que de acuerdo con su nombre y propósitos, debe tener una estructura documental y bibliográfica, y servicios de apoyo, que satisfagan las necesidades de los legisladores.

Debe señalarse el decidido propósito del actual régimen para modernizar dicha biblioteca, a cuyo efecto se han celebrado una serie de reuniones de acercamiento e intercambio con los congresos de todas las legislaturas estatales de la República y la Ejecución de obras físicas de remodelación, que llevaron a la reinauguración del recinto de la Biblioteca del Congreso, a la que asistió el señor presidente de la República, licenciado Carlos Salinas de Gortari.

Paralelamente, a fin de reforzar los trabajos de modernización en cuanto al acervo bibliográfico, se expidió el decreto de 8 de julio de 1991 para actualizar los ordenamientos que han regido la obligación —temo que más teórica que efectiva— de los autores y editores para contribuir a fortalecer los fondos de la Biblioteca Nacional y de la citada del Congreso de la Unión.

No puede dejar de recordarse que en septiembre de 1937 se celebró un convenio con los Estados Unidos de Norteamérica, para que hubiera

un intercambio de periódicos oficiales y documentos parlamentarios entre ambos Congresos.

Estimo que es uno de los elementos indispensables para un buen trabajo legislativo, el de contar con una biblioteca —paradójicamente no podríamos decir que especializada, pues los Congresos son generalistas—, pero sí muy completa y actualizada en algunas disciplinas de aplicación frecuente.

No se pretende llegar por ahora a los excelentes servicios de la Biblioteca del Congreso norteamericano, por ejemplo, que ofrece consultas escritas, telefónicas, conferencias personales, referencias bibliográficas y, por supuesto, préstamo de libros sobre los temas que les soliciten los legisladores.

Debo recordar que no sólo presta sus servicios a los legisladores sino también, por conducto de ellos, puede solventar consultas hechas por los votantes.

La Biblioteca hace también estudios sobre la constitucionalidad o interpretación de la legislación federal y estatal; investiga la historia y secuencia de una determinada legislación y da a conocer la jurisprudencia relativa.

También se dan a los legisladores servicios de traducción, de preparación de gráficas y mapas que requieran para sus presentaciones en comisiones o plenario; es decir, se ofrece un apoyo integral.

No es ocioso hacer notar que el personal de la Biblioteca, dedicado al servicio de investigación para el Congreso, llega a ochocientas sesenta personas.

Estoy seguro de que con las buenas bases de que disponemos en los servicios bibliotecarios y con una mayor vinculación entre los dos cuerpos camarales en el manejo de la Biblioteca del Congreso mexicano, se cumplirán cada vez mejor los propósitos para los que fue creada.

Sin propósitos comparativos pero sí de información, conviene recordar que en el Congreso norteamericano desde 1830 sus miembros fueron autorizados para contratar asistentes o asesores, y que desde 1856 se asignaron empleados de tiempo completo al Comité de Medios y Arbitrios.

Aun cuando en los últimos años ha habido la tendencia de realizar ahorros presupuestales en los gastos del Congreso de los Estados Unidos, la verdad es que se dispone de personal en forma suficiente.

Sólo recordaré que en 1985 —y los números no han variado mucho— los Comités del Senado disponían de 1,178 asesores y asistentes, y los personales de los senadores llegaban a 4,097, en tanto que los líderes

de la mayoría y minoría contaban con 118. Estos números no incluyen a 976 empleados en tareas generales.

Por cierto —y es importante señalarlo como tema a meditar—, se discute si hay que dar preferencia a contratar asesores para el equipo personal de los senadores o para los comités, pues se afirma que en muchas ocasiones los primeros tratan de imponer su criterio sobre los que trabajan en los comités que, por lo general, obedecen menos a opiniones personales o partidistas.

También hay que recordar que en expresión de algún congresista norteamericano, los asesores de los congresistas deben ser tan buenos como los mejores de la administración, pues de otra manera se impondría el criterio de los representantes del Ejecutivo.

Como punto, en mi opinión negativo, debe señalarse que ha crecido tanto la importancia de los miembros de esos equipos parlamentarios, que se les ha llegado a llamar “Los nuevos Barones del Senado” o la “Nueva elite del poder”.

Señalo esto porque nuestra idiosincrasia y formas parlamentarias son diferentes; todos convenimos en que se requiere ayuda técnica y especializada para los congresistas que indudablemente no somos enciclopedistas, pero no es conveniente exagerar la influencia que puedan tener en el sentido último de los votos, ya que éste es responsabilidad personalísima de cada legislador, quien debe estar bien informado pero obedecer sólo a su albedrío.

Con menos espectacularidad que sus homólogos norteamericanos, los españoles han creado un excelente cuerpo de asesoramiento para las comisiones de la Cámara de los Diputados y del Senado, que obedece a reglas aprobadas por las mesas de ambos cuerpos. Se encuentran organizados bajo el mando y dirección del letrado secretario general en la Cámara de los Diputados y del letrado mayor en el Senado.

Las normas que rigen su funcionamiento precisan el trabajo de los letrados en las comisiones; su asistencia al Pleno cuando se traten asuntos en los que hayan intervenido; la confección del guión de los debates; información escrita sobre las incidencias del mismo y la elaboración y seguimiento de un fichero de precedentes.

En la preparación de iniciativas de leyes o enmiendas deben hacerse estudios comparativos con antecedentes, doctrina y legislación autonómica y extranjera.

Tiene que formular un análisis técnico-legislativo del proyecto, no sólo en su estructura lógico-jurídica sino en lo que se refiere a la corrección del lenguaje.

Deben seguir las modificaciones que puedan resultar del proceso legislativo, comprobando la corrección de los textos y, llegada la publicación oficial de la legislación, cotejarlas con sus expedientes.

Concluiría estos breves comentarios con la apreciación de que probablemente en nuestro trabajo legislativo hay un esfuerzo personal mayor que en otros Congresos, ya que si bien disponemos del excelente grupo técnico a que me referí al principio, y que para las Comisiones hay la posibilidad de contratar algún personal, no contamos con una estructura formal que establezca cuadros profesionales de carrera permanentes.

Dada la creciente complejidad y tecnicismo de los campos legislativos, la ya indudable pluralidad en la composición de las Cámaras, y con la tendencia, visible en la Cámara de Diputados de dar una mayor movilidad a los legisladores que actúan *pro tempore* como presidentes, vicepresidentes y secretarios, todavía se hace más imperioso crear ese cuerpo profesional y administrativo permanente.

Todo esto fortalecerá y acrecentará la majestad y eficiencia del Poder Legislativo, *desideratum* reiteradamente explicitado por el presidente Carlos Salinas de Gortari y el candidato de mi partido, Ernesto Zedillo.