

## EL CONGRESO DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y SU INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN Y ESTADÍSTICA PARLAMENTARIA

Martha Fabiola LARRONDO MONTES\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Antecedentes del Congreso*. III. *Creación del Instituto*. IV. *Función actual del Instituto*. V. *Facultades y obligaciones*. VI. *Coordinación de áreas*. VII. *Integración del Congreso actual*. VIII. *Conclusión*. IX. *Propuesta*.

### I. INTRODUCCIÓN

Participar en la descripción de nuestro Congreso y algunas de las funciones del mismo representa para mí una valiosa oportunidad de recordar mi breve paso por esos lugares. Por esta razón, agradezco al maestro Efrén Chávez Hernández su invitación para colaborar en este estudio.

En primer lugar, quiero mencionar que lo más valioso para mí fue conocer a personas extraordinarias, desde que entraba al edificio, me recibía el personal de seguridad, siempre educados y con disposición de servicio, quienes laboraban en intendencia, todas las secretarías, auxiliares, asesores, directores de las demás áreas, etcétera, pero sobre todo el equipo de compañeros que conformaba el Instituto. Siempre reconoceré la oportunidad que me dieron los integrantes de la LIV Legislatura, de formar parte de ella.

Empiezo citando los antecedentes del Congreso y con ello va implícito parte de la historia de nuestra nación. Expongo, en el tercer apartado,

\* Realizó estudios de licenciatura en derecho, maestría en filosofía y doctorado en derecho en la Universidad Autónoma de Querétaro.

cómo se instaura el Instituto y enseguida cuál es la función del mismo, adentrándome en las instalaciones del Congreso. Para pasar después a la parte V, en el que se analizan sus facultades y obligaciones. Se aborda en la sección VI la coordinación de áreas, para explicar detalladamente cada una de las jefaturas que dependen del director del instituto.

El desarrollo de este ejercicio me llevó necesariamente a concluir con una propuesta, que a simple vista parece sencilla, pero resulta de gran complejidad cuando no se tiene el interés para reconocer y avalar la urgencia de fortalecer el trabajo parlamentario. Finalmente, resalto que asumo la responsabilidad de las palabras vertidas en este estudio.

## II. ANTECEDENTES DEL CONGRESO

Describir al Congreso del Estado de Querétaro representa un gran reto debido a la trascendencia histórica que posee nuestra tierra; en ella se gestaron episodios de importante repercusión, que nos permiten hoy vivir con libertad en todo México.

A partir del movimiento de independencia, se entretajan las páginas de colores que narran los diferentes pasajes; ocurridos en la lucha por alcanzar nuestra identidad. En este punto, sin duda, Querétaro contribuyó para confeccionar el manto de tres colores que signa nuestra nación.

Empezaré por comentar sobre el Decreto de Instalación del Primer Congreso del Estado de Querétaro, cuando el Congreso Constituyente federal ordenó, a principios de enero de 1824, que las provincias erigidas por él mismo en los estados, entre éstas la de Querétaro, procedieran a establecer su legislatura. Ésta se instaló en una mañana del 17 de febrero de 1824, y conforme al Reglamento Interior de la Secretaría del Congreso.<sup>1</sup> La primera Mesa Directiva estuvo integrada por don José Manuel Septién, presidente; bachiller Anastasio Ochoa, vicepresidente; José Mariano Blasco, secretario; el sacerdote Juan Nepomuceno de Acosta,<sup>2</sup> secretario. El jefe superior político y militar, coronel José Joaquín del Calvo, pronunció un discurso pletórico de conceptos republicanos,<sup>3</sup> el

<sup>1</sup> Reglamento Interior de la Secretaría del Congreso (1824).

<sup>2</sup> Jiménez Gómez, Juan Ricardo, *El primer ejercicio federalista en Querétaro 1824-1835*, Querétaro, Instituto de Estudios Constitucionales, 2001, p. 60.

<sup>3</sup> *Idem*.

Pleno dispuso que se publicara la elección e instalación y se comunicara a quien correspondiera: *Dios y Libertad*.

Según apunta un decreto, uno de los actos inminentes del Congreso fue ordenar que en todas las parroquias del estado se dijera una misa para implorar de la divinidad el acierto en sus resoluciones.<sup>4</sup> Aunque es curioso, este dato no resulta alejado de las prácticas actuales de los funcionarios de gobierno de nuestro estado, cada vez más separados del manifiesto juarista.

Resulta comprensible saber que el trabajo de los primeros constituyentes queretanos se dividió en dos líneas: lo secular y lo eclesiástico, el Estado mexicano había surgido apoyando la edificación de la nación con el patrocinio de la religión católica.

Este primer Congreso constitucional (1825-1827) declaró la elección del primer gobernador constitucional, y designó a los individuos del primer Consejo de Gobierno o Junta Consultiva. Le correspondió también extender diversos nombramientos de funcionarios que no podía hacer el titular del Poder Ejecutivo. Conoció de asuntos presupuestales y fiscales, consulta de los ayuntamientos, exoneraciones de cargos, dispensas de edad y de cursos de universidad para recibirse de abogados y habilitaciones para ejercer esta profesión, libertad de esclavos, y aclaró disposiciones de la leyes antiguas. El mayor bloque de normas se dirigió a la organización de las ramas de gobierno. Destaca aquí la aprobación de la primera Ley Orgánica del Supremo Tribunal de Justicia, y la elaboración de los códigos civil, criminal y financiero, comisión que dio lugar a un serio conflicto entre el Congreso y el máximo cuerpo de la judicatura, sin que se avanzara nada en la redacción de la codificación. Como nota llamativa del *corpus* de sus mandatos sobresale la insistencia en materia de tabacos, y la supresión de las corridas de toros.<sup>5</sup>

Para concluir los comentarios sobre este primer Congreso, se puede resumir afirmando que diseñó las líneas esenciales que conformaron el sistema político local de los dos primeros lustros<sup>6</sup> en la vida constitucional de nuestro estado.

En el siguiente Reglamento para el Gobierno Interior de la Junta Departamental (1837) se preveía, en cuanto al sistema de votaciones, que

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 61.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 63.

<sup>6</sup> *Idem*.

éstas se llevarían a cabo de tres formas: primero, nominal, diciendo cada uno su apellido y añadía si o no. La segunda, ponerse en pie, los que aprobaran, y permanecer sentados los que reprobaran. Tercero, por cédulas o escrutinio secreto. Se verificaban todas las votaciones, y en los casos de empate, se discutía y votaban en la misma sesión, si esto sucedía de nueva cuenta, se trataba el asunto en la siguiente. También prevenía, de manera ocurrente, que en los casos de empate sobre elección de personas, si repetida una vez la votación resultaba de nuevo empatada, se decidía por suerte.<sup>7</sup>

Se estilaba que todo juramento fuera verificado en particular poniendo la mano, sobre el libro de los Santos Evangelios y de la siguiente manera: “Juráis cumplir fielmente las obligaciones de vuestro encargo”.<sup>8</sup>

Como referencia se encuentra que en 1869, el Poder Legislativo de Querétaro dejó de existir legalmente de acuerdo al contenido de diversos artículos constitucionales, razón por la que el Poder Ejecutivo ejerció transitoriamente las funciones propias del Legislativo, con todos los inconvenientes que para el estado implicaba.<sup>9</sup>

En los reglamentos subsecuentes se originaron diferentes reformas que señalaban, entre otras cosas, cuáles eran los cargos, horarios y sueldos de los empleados del propio Parlamento. Llegando así hasta la formación de la primera Ley Orgánica del Poder Legislativo en 1983, que fue objeto de una serie de importantes cambios. Fue hasta 1997 que entra en vigor una nueva Ley Orgánica en la que ya se contempla la creación del *Primer Instituto de Estudios Legislativos*.<sup>10</sup>

### III. CREACIÓN DEL INSTITUTO

Fue en “*La Sombra de Arteaga*”, *Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Querétaro de Arteaga*, un 23 de septiembre de 1997, cuando la LI Legislatura Constitucional del Estado publicó presuntamente, como lo hacen actualmente cada tres años, y donde pregona que ésta

<sup>7</sup> LVI Legislatura Constitucional del Estado de Querétaro, *Evolución histórica del Poder legislativo en Querétaro*, Querétaro, Instituto de Investigación y Estadística Parlamentaria de la LVI Legislatura de Querétaro, 2005, p. 17.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 19.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 55.

será la mejor por la actualización del régimen parlamentario. Resaltando, en el considerando de la primera página, que en este mismo título se consagra la igualdad de los diputados como un principio constitucional, e inclusive se reconoce el concepto de diputadas, que por un viejo prejuicio se había dejado de considerar.<sup>11</sup>

Se realizaron algunas reformas a su Ley Orgánica, básicamente sobre las funciones de los órganos de la H. Legislatura, y la instauración de nuevas dependencias entre ellas *el Instituto de Estudios Legislativos*, que tenía por objeto:

El fortalecimiento del trabajo parlamentario, mediante la investigación y profundización en el conocimiento y difusión de las leyes y el trabajo de la H. Legislatura, de las técnicas parlamentarias y de aquellas áreas del conocimiento determinantes para el buen desempeño del Poder Legislativo, llevando a cabo tareas de investigación, desarrollo y superación de los diputados y rescatando, preservando y acrecentando el acervo documental, histórico y doctrinario relacionando con la función legislativa en el Estado, así como la constancia escrita del desarrollo de las sesiones, los debates y resoluciones que emita el pleno, para oportunamente, difundirlo al pueblo de Querétaro.<sup>12</sup>

Considero relevante transcribir este párrafo, pues en él se encuentra la razón de existir de esta dependencia, argumento que se retomará más adelante. Los requisitos para escoger al coordinador de dicho Instituto:

I. Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos civiles y políticos. II. Ser de notoria honradez y no haber sido sentenciado... III. Poseer título universitario con postgrado en derecho, y IV. No haber sido dirigente de partido o candidato a puesto de elección popular en los últimos tres años.<sup>13</sup>

Al Instituto de Estudios Legislativos se le asignó la responsabilidad de la biblioteca y de un diario de debates, así como editar publicaciones, libros, folletos necesarios para difundir el quehacer legislativo de los diputados.

<sup>11</sup> Gobierno del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga, *La Sombra de Arteaga. Periódico Oficial del Estado de Querétaro*, 23 de septiembre de 1997, p. 1001.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 1018.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 1019.

#### IV. FUNCIÓN ACTUAL DEL INSTITUTO

Analizar a esta dependencia, me lleva necesariamente a describir las entrañas del “Portal Quemado”, conocida por este nombre la antigua casona ubicada en la calle de 5 de Mayo esquina Luis Pasteur, en el centro histórico de la ciudad de Santiago de Querétaro, construida entre 1750 y 1760, y que a partir de 1973 es designada recinto oficial; hasta antes de esta fecha, la sede era el histórico “Teatro de la República”; en 1981, pasa a ser propiedad del gobierno y el edificio es declarado monumento histórico de carácter nacional, ya que el deseo del entonces gobernador era que estuviera la sede de los tres poderes del estado juntos, alrededor de la Plaza de Armas.

Precisamente en esta propiedad, se encuentra ubicado en la planta baja, entrando hacia la derecha, el espacio destinado para esta dependencia, arreglado en la primera puerta interior por la biblioteca.

#### V. FACULTADES Y OBLIGACIONES

En la estructura del Poder Legislativo, el Instituto depende orgánicamente de la *Junta de Concertación Política*; a ésta le corresponde supervisar y ordenar el trabajo del Instituto de Investigación y Estadística Parlamentaria.<sup>14</sup>

Operativamente, una vez que el director de la dependencia en cuestión logra obtener el visto bueno a su propuesta por parte de los integrantes de la junta conformada por los representantes de los grupos y fracciones parlamentarias, pasará a acuerdo de la Mesa Directiva en funciones para avalar y autorizar presupuesto o para desechar:

Para adoptar las resoluciones que deba acordar en forma colegiada, la Mesa Directiva sesionará a propuesta de su presidente, mediante convocatoria que remita a sus integrantes con 48 horas de anticipación a la sesión respectiva, o con un tiempo menor prudente a su juicio, en casos de urgencia.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> LIV Legislatura del Estado de Querétaro, *Ley Orgánica del Poder Legislativo*, 19 de septiembre de 2003, p. 3565.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 3563.

Es la LIII Legislatura del Estado de Querétaro autora de la actual denominación, al plasmar en su Ley Orgánica en el artículo 119 y 120 la función y ubicación orgánica del *Instituto de Investigación y Estadística Parlamentaria*, que a la letra dice:

Es la dependencia establecida para fortalecer el trabajo parlamentario mediante la difusión e investigación de los temas que le son afines y la formación y capacitación en materia legislativa... para ser director se requiere acreditar estudios concluidos de maestría en el ámbito jurídico, con experiencia de al menos cinco años en el área profesional.<sup>16</sup>

Parece acertado el cambio en cuanto a la denominación si se analizan cuáles son las funciones y obligaciones del director, correspondiéndole:

I. Editar el Diario de Debates de la Legislatura.

II. Llevar las estadísticas de asistencia de los diputados al pleno y a las comisiones: de las intervenciones en tribuna; del estado y evolución del quehacer legislativo y en general de las actividades de la Legislatura en el ámbito parlamentario; en especial de los asuntos dictaminados por la Comisión de Hacienda, en lo que respecta a las donaciones, desincorporaciones y desafectaciones de bienes inmuebles que autorice la Legislatura.

III. Vigilar el adecuado funcionamiento y adquisiciones de la Biblioteca del Poder Legislativo.

IV. Conducir, supervisar y difundir los trabajos de investigación que desarrolle el Instituto, para beneficio institucional o en apoyo al trabajo de las comisiones ordinarias.

V. Proponer a la Junta de Concertación Política las iniciativas de leyes, decretos y acuerdos que se estimen necesarios a consecuencia de las investigaciones desarrolladas por el Instituto.

VI. Propiciar la celebración de convenios de cooperación con instituciones académicas y de investigación locales, nacionales e internacionales, con organismos análogos del sector público, privado o social, agencias distribuidoras o comercializadoras de materiales bibliográficos y demás personas físicas o morales, a fin de contribuir al cumplimiento de las atribuciones del Instituto.

VII. Proponer, organizar y conducir programas y cursos de capacitación institucional en las materias vinculadas al trabajo parlamentario;

VIII. Llevar con el apoyo de la Biblioteca, el archivo de los asuntos legislativos concluidos, para su consulta pública;

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 3576.

IX. Tener a su cargo a los coordinadores, jefe del Diario de Debates, jefe de Biblioteca, investigadores y demás personal de apoyo de la dependencia, y

X. Ejercer las facultades y cumplir las obligaciones que le señale esta ley, el pleno de la Legislatura y las demás normas aplicables.<sup>17</sup>

Resulta un poco larga la enumeración, pero necesaria para poder adentrarnos en la reconstrucción de cada cometido, a lo que procederemos a continuación.

## VI. COORDINACIÓN DE ÁREAS

En este apartado el objetivo es acercarme lo más posible hasta cada rincón, para entender la relevancia de esta pieza angular integrante del Congreso, que como se señaló, es necesario ubicar sus raíces para poder interpretar y defender su existencia. En el edificio conocido como el “Portal Quemado”, llamado así por las circunstancias de su historia,<sup>18</sup> inmediatamente a nuestra diestra se encuentra el área que cuida la historia del Congreso.

### 1. Biblioteca

Este espacio alberga el archivo histórico del Poder Legislativo. El servicio es para el público en general y apoya institucionalmente a los diputados, órganos y las dependencias que integran el Congreso, tiene en su poder el Archivo Histórico del Poder Legislativo, cuenta con el *Diario de Debates*, la *Gaceta Parlamentaria*, las revistas y folletos propios de la Legislatura que contienen información estadística o valor científico, histórico y jurídico, así como la compilación del *Periódico Oficial de la Federación*, de igual forma, esta biblioteca tiene los tratados, leyes, códigos, reglamentos y demás ordenamientos que resulten útiles para el desarrollo de la actividad legislativa, así como la hemeroteca y los sistemas manuales y electrónicos que faciliten la búsqueda y consulta de información. Contempla la Ley Orgánica que contará en sus archivos con:

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 3577.

<sup>18</sup> LV Legislatura del Estado de Querétaro de Arteaga, “Historia del Congreso”, [www.legislaturagro.gob.mx](http://www.legislaturagro.gob.mx).

I. El Archivo Histórico del Poder Legislativo.

II. El Diario de Debates, la Gaceta Parlamentaria y demás publicaciones de la Legislatura del Estado.

III. Las revistas y folletos propios de la Legislatura, que contengan información estadística o valor científico, literario o jurídico.

IV. La compilación del periódico oficial “La Sombra de Arteaga” y del Diario Oficial de la Federación.

V. Los tratados y las leyes, códigos, reglamentos y demás ordenamientos que resulten útiles para el desarrollo de la actividad legislativa.

VI. La hemeroteca.

VII. Los sistemas manuales y electrónicos que faciliten la búsqueda y consulta a información.

VIII. Toda la información y documentación que se considere útil para el cumplimiento de las funciones del Poder Legislativo.<sup>19</sup>

El jefe de área de la biblioteca debe poseer una formación técnica, con los conocimientos profesionales de acuerdo con la actividad de su cargo y contar con tres años de experiencia. Asimismo el artículo 24 de la Ley Orgánica señala sus facultades y obligaciones que son:

I. Velar por la conservación y buen uso del acervo de la Biblioteca.

II. Mantener bajo estricto inventario, organizar, clasificar y catalogar el material bibliográfico jurídico y hemerográfico.

III. Formar las colecciones de leyes y decretos que se publiquen en el periódico oficial del estado.

IV. Prestar la atención a los usuarios.

V. Proponer al director del Instituto de Investigación y Estadística Parlamentaria, la adquisición de ejemplares bibliográficos, programa de cómputo y demás materiales necesarios para el enriquecimiento del acervo.

VI. Cumplir y vigilar el cumplimiento de Reglamento de Biblioteca.<sup>20</sup>

Se puede constatar, al revisar esta extensa lista de quehaceres encomendados, la relevancia de este sitio de consulta, que alberga buena parte de la vida de nuestro estado. Resulta imprescindible aplicar un procedimiento de conservación especial para las obras antiguas, que muchas de ellas son verdaderas reliquias. Solidariamente han participado profesio-

<sup>19</sup> Gobierno del Estado de Querétaro, *La Sombra de Arteaga. Periódico Oficial del Estado de Querétaro*, 19 de septiembre de 2003, p. 3577.

<sup>20</sup> *Idem*.

nales asignados al Archivo Histórico de Gobierno del Estado con especialidad en conservación y fumigación de documentos, en aplicar tratamiento por lo menos una vez por año en toda la biblioteca.

Forman parte de ella importantes obras, de la cuales muchas fueron donadas (alrededor de treientos títulos) por el licenciado Manuel Septién y Septién quien se desempeñó como magistrado del Tribunal Superior de Justicia, y el extinto cronista de la ciudad el profesor Eduardo Loarca, dejó un legado al Congreso de algunas enciclopedias y algunos libros de historia.

Resulta de gran responsabilidad sistematizar el inventario de todo el elemento jurídico, bibliográfico y hemerográfico, que conforma el acervo informativo de la Biblioteca, el cual es propiedad de la Legislatura del Estado de Querétaro y está prohibida su enajenación.<sup>21</sup> Como efecto de la implementación de una adecuada organización, será más sencilla la consulta para personal del Congreso como para usuario en general.

Cada función de la Biblioteca, desde el acceso a la misma, la consulta, el uso externo del material informativo y demás disposiciones al respecto, se regirán por lo que establezca un reglamento expedido por el director del Instituto y ratificado por la Legislatura.<sup>22</sup>

## 2. *Coordinación de investigación*

Conforme lo marca la Ley Orgánica, el director nombrará al coordinador del personal asignado al área de investigación, rubro de suma trascendencia para el trabajo parlamentario debido al apoyo que puede brindar en materia legislativa, al encomendarsele revisiones; propuestas diversas con argumentos para la exposición de motivos de algunas iniciativas; las propias propuestas de ley, decretos y acuerdos; reflexiones y comentarios respecto de artículos u obras que les propone a los diputados editar, inclusive en muchas ocasiones los diputados que solicitan se les elaboren sus discursos o tarjetas informativas, que frecuentemente piden estudios comparativos entre las legislaturas en diferentes rubros y temas relevantes que requieren de un verdadero trabajo de investigación. A su vez el coordinador organizará y repartirá el trabajo entre los integrantes de esta área, que se supone son investigadores, quienes deben de contar

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 3578.

<sup>22</sup> *Idem*.

con estudios de posgrado, pues es necesario este nivel de conocimientos para realizar un trabajo serio.

Al Instituto le corresponde propiciar la celebración de convenios de cooperación con diversas instituciones académicas tanto a nivel nacional como internacional, con organismos análogos del sector público o privado.<sup>23</sup> De gran ayuda resulta la firma del convenio entre la Universidad Autónoma de Querétaro y la Legislatura, para que mucho, de sus estudiantes presten su servicio social en esta dependencia, algunos se asignan directamente a los diputados, a la Oficialía Mayor o al Instituto asignados a alguna de las cuatro áreas que lo integran.

También existen acuerdos con universidades privadas, con otros congresos estatales y sus institutos de investigación.<sup>24</sup>

La Ley Orgánica ordena que la Legislatura del Estado, por conducto del Instituto de Investigación y Estadística Parlamentaria, edite y publique anualmente al menos una obra o trabajo de investigación legislativa;<sup>25</sup> también la obligación de proponer, organizar y conducir programas y cursos de capacitación institucional en materias relacionadas con el trabajo parlamentario, así como la estructuración de los cursos para el personal de toda la Legislatura en diferentes rubros, con la finalidad de que haya un mejor rendimiento en el aspecto laboral, que repercutirá en todo el proceso legislativo.

Dentro del área de investigación, se debe contar con personas capacitadas académicamente denominados investigadores, los cuales obligato-

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 3577.

<sup>24</sup> Otra de las misiones asignadas al Instituto durante la LIV Legislatura, lo fue la elaboración del examen de conocimientos sobre materia electoral y algunos aspectos de derecho constitucional, la aplicación y calificación del mismo a los aspirantes a consejeros electorales que conformarían el Instituto Electoral de Querétaro, actualmente en funciones. Esta facultad otorgada a la Legislatura está prevista en nuestra Constitución Política del Estado de Querétaro en su artículo 41, fracción XV. *Cfr.* LIV Legislatura del Estado de Querétaro, *Constitución Política del Estado de Querétaro*, p. 25. Reto importante sin duda el difundir el *Parlamento Infantil*, actividad diseñada y dirigida por los investigadores del Instituto, auspiciada por algunos de los legisladores, así como la organización de visitas al Pleno del Congreso por parte de estudiantes de nivel profesional, bachiller y secundaria.

<sup>25</sup> Gobierno del Estado de Querétaro, *La Sombra de Arteaga. Periódico Oficial del Estado de Querétaro*, 19 de septiembre de 2003, p. 3595. Pese a este ordenamiento durante el periodo 2005 y 2006, sólo se logró elaborar una obra titulada *Evolución histórica del Poder Legislativo en Querétaro*, cuya edición estuvo a cargo del Instituto de Investigación y Estadística Parlamentaria.

riamente cuentan con un título profesional, y deben tener un nivel superior de preparación que les permita profundizar y realizar un trabajo serio, que se reflejará en la elaboración de los convenios, de las opiniones técnicas, de estudios preliminares solicitados, de los comparativos de ley, reseñas históricas, relación de reformas y demás. Como se podrá constatar, se atiende desde un simple comparativo hasta la formulación de diversas iniciativas.

### 3. Jefatura del Diario de Debates

#### *Facultades y obligaciones*

En la Jefatura del Diario de Debates, área que se encuentra físicamente dentro del Instituto, se realiza la transcripción de los debates que se suscitan en el Pleno, se hace la publicación del mismo y la divulgación del debate parlamentario y de la cultura jurídica, éste existe con la finalidad de que exista constancia escrita del trabajo desarrollado en las sesiones, el cual deberá publicarse anualmente. La responsabilidad de la integración y publicación del *Diario de Debates*, está a cargo del jefe del *Diario de Debates*, quien dependerá jerárquicamente del director del Instituto.<sup>26</sup>

La función del *Diario de Debates* constituye una de las herramientas más importantes que puede poseer el legislador, para ahondar con precisión en el sentido de la norma jurídica positiva. Aquí se plasman todos los argumentos, réplicas, contrarréplicas e intervenciones de los diputados así como sus respectivos posicionamientos. También en el *Diario de Debates* se lleva a cabo la creación de la videoteca y la fonoteca para la consulta de los interesados o investigadores.

La función legislativa que tienen asignada los diputados en el Congreso consiste en elaborar leyes de acuerdo con los procedimientos establecidos en el texto constitucional que nos rige, y en donde interviene el Poder Ejecutivo del estado, mediante la iniciativa, la promulgación o el veto. Los debates, materia del *Diario de Debates*, se dan en el Pleno de la Legislatura, mediante el acuerdo o disenso de los bloques partidistas, que intervienen durante el desarrollo del tema, y el interés político varía según la trascendencia de la ley o decreto de que se trate.

<sup>26</sup> LIV Legislatura del Estado de Querétaro, *Ley Orgánica del Poder Legislativo*, artículo 121, fracciones I y IX, septiembre de 2003.

La Legislatura en turno emite dicho diario, registrando en él todo lo sucedido durante la sesión de Pleno, para dar cumplimiento a cada paso en el procedimiento legislativo,<sup>27</sup> estructurado como lo marca la *orden del día*,<sup>28</sup> que normalmente se desarrolla de acuerdo a lo siguiente:

- I. Pase de lista, que se efectuará comenzando por los apellidos, a fin de comprobar el quórum;
- II. Consideraciones sobre el acta de la sesión anterior;
- III. Comunicaciones oficiales;
- IV. Iniciativas, propuestas y solicitudes;
- V. Dictámenes;
- VI. Informes de diputados, órganos, y dependencias del Poder Legislativo, y
- VII. Asuntos generales.

En el *Diario de los Debates* se registran los grandes encuentros entre los diferentes representantes populares, con todos sus aciertos y todos sus errores tanto de lenguaje como de falta de conocimiento del tema tratado. Carlos Alcántara Rabell, excoordinador del Instituto de Estudios Legislativos señalaba al respecto:

El Diario de los Debates de la LII Legislatura es el crisol donde se contiene la sabiduría e inteligencia del razonamiento y sentir de la sociedad expresada en leyes. Su importancia en el ámbito de la investigación y de la historia del propio estado se expresa en la necesidad de conocer la voluntad y memoria de quienes con valor expresaron y debatieron el futuro en un presente de leyes.<sup>29</sup>

#### 4. *Unidad de Atención Ciudadana e Información Gubernamental del Poder Legislativo*

Fue la LIII Legislatura, en septiembre de 2002, la encargada de elaborar y publicar la Ley de Acceso a la información Gubernamental del Estado de Querétaro, logro invaluable que permitió una puerta importan-

<sup>27</sup> Gobierno del Estado de Querétaro, *La Sombra de Arteaga. Periódico Oficial del Estado de Querétaro*, septiembre de 2003, artículo 144.

<sup>28</sup> *Ibidem*, artículo 168.

<sup>29</sup> LII Legislatura del Estado de Querétaro, *Diario de los Debates*, Presentación, t. II.

te de acceso para la ciudadanía en materia de transparencia. Nuestro estado fue de los pioneros en aprobar esta ley.

La unidad tendrá a la vista del público la dirección electrónica, los formatos y la información de que debe disponer por ley. Asimismo estará facultada para recibir peticiones y proporcionar información pública a los particulares, de acuerdo con la ley en la materia.

La Unidad de Información Gubernamental tendrá a su cargo, entre otras, las siguientes funciones: 1) poner a disposición del público y mantener actualizada la información pública en los términos del reglamento respectivo. Para tales efectos, según convenga lo realizara por los medios oficiales y aquellos que puedan lograr el conocimiento público, tales como publicaciones, folletos, periódicos, murales, medios electrónicos o cualquier otro medio de comunicación pertinente; 2) revisar y clasificar la información confidencial y la que será sometida a proceso de reserva de acuerdo con los criterios que marca la ley de la materia; 3) llevar estadísticas del número de solicitudes recibidas, atendidas, resueltas y pendientes de resolver, cuidando los plazos que marca la ley en la materia; 4) turnar a la instancia que corresponda la solicitud de información cuando esta no sea de su competencia haciéndoselo saber al solicitante, y 5) mantener informada mediante estadísticas mensuales tanto a la Junta de Concertación Política como al Instituto de Investigación y Estadística Parlamentaria.<sup>30</sup>

Establece la citada ley, que las entidades gubernamentales y de interés público a que se refiere, con excepción de la clasificada como reservada o confidencial, tienen la obligación de poner a disposición del público y mantener actualizada la información pública en los términos del reglamento respectivo.<sup>31</sup> Información confidencial es la relativa a las personas y sus datos personales y protegidos por el derecho fundamental de la privacidad contemplado en la legislación aplicable en el territorio del estado de Querétaro y dispuesto en los artículos 43, 44 y 47 del Código Civil vigente en el estado. Información reservada es aquella que se encuentra temporalmente sujeta a alguna de las excepciones previstas en la Ley.<sup>32</sup> Sólo podrá negarse la información que conforme a esta Ley tenga el carácter de reservada o confidencial. En la interpretación de la Ley se deberá favorecer el

<sup>30</sup> LIII Legislatura, Ley de Acceso a la Información Gubernamental del Estado de Querétaro, artículo 3o., fracción VII.

<sup>31</sup> *Ibidem*, artículo 7o.

<sup>32</sup> *Ibidem*, fracción IX.

principio de publicidad de la información en posesión de las entidades gubernamentales.<sup>33</sup>

Un gran acierto lo fue la creación de la página web para dar a conocer la actividad del Congreso de la LIV Legislatura, trabajo impulsado por el diputado Fernando Orozco, quien como presidente de la Junta de Concertación en 2005, apoyó el trabajo en conjunto de la Coordinación de Comunicación Social de la propia Legislatura, el Departamento de Informática y el Instituto de Investigación y Estadística Parlamentaria, en colaboración con la Comisión Estatal de Información Gubernamental conocida como (CEIG) del estado de Querétaro.

## VII. INTEGRACIÓN DEL CONGRESO ACTUAL

Como consecuencia de la evolución histórica de la legislación que actualmente regula al Poder Legislativo de nuestro estado, también se ha dado la modernización del propio Poder, integrado pluralmente, en el que convergen las diferentes corrientes ideológicas presentes en nuestra entidad: el Partido Revolucionario Institucional, Acción Nacional, Convergencia, Nueva Alianza, Partido de la Revolución Democrática y Verde Ecologista.

### LA INTEGRACIÓN DEL CONGRESO EN EL PERIODO DE SEPTIEMBRE DE 2006 A 2009

<i>Nombre del diputado</i>	<i>Cargo</i>
Aguilar Landaverde Antonio	Presidente de la Comisión de Trabajo y Previsión Social.
Cabrera Valencia Roberto Carlos	Presidente de la Comisión de Gobernación, Administración Pública y Asuntos Electorales.
Escobedo Rodríguez José Jaime César	Presidente de la Comisión Instructora.
Fuentes Cortés Adriana	Presidenta de la Comisión de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Comunicaciones.

<sup>33</sup> *Ibidem*, artículo 5.

<i>Nombre del diputado</i>	<i>Cargo</i>
García Ramírez José Guadalupe	Presidente de la Comisión de Tránsito, Vialidad y Autotransporte Público.
González Ruiz José	Presidente de la Comisión de Asuntos Municipales y del Migrante.
González Loyola Pérez María del Carmen Consolación	Presidenta de la Comisión de Equidad de Género y Grupos Vulnerables.
Ibarra Silva María de Jesús	Presidenta de la Comisión de Desarrollo Sustentable.
Jiménez Herrera Isaac	Presidente de la Comisión de Desarrollo Social y Vivienda.
León Hernández Marco Antonio	Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales.
Martínez Peñaloza Miguel	Presidente de la Comisión de Desarrollo Económico y Turismo.
Martínez Rojas Rustríán Ricardo	Presidente de la Comisión de Hacienda.
Mendoza Villa Martín	Presidente de la Comisión de Derechos Humanos.
Muñoz González Magdaleno	Presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas.
Perrusquía Perrusquía Héctor	Presidente de la Comisión de Desarrollo Agropecuario.
Puga Tovar José de Jesús Rafael	Presidente de la Comisión de Redacción y Estilo.
Reyes Gálvez Raúl	Presidente de la Comisión de Vigilancia.
Ríos Esquivel Leodegario	Presidente de la Comisión de Juventud y Deporte.
Rocha Acosta Sonia	Presidenta de la Comisión de Salud y Población.
Rodríguez Cervantes Óscar Arturo	Presidente de la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.
Sainz Guerrero José Luis	Presidente de la Comisión de Administración y Procuración de Justicia.
Salas González Eric	Presidente de la Comisión de Planeación y Presupuesto.

<i>Nombre del diputado</i>	<i>Cargo</i>
Straffon Báez Alejandro	Presidente de la Comisión de Participación Ciudadana.
Urbiola Ledesma Fernando	Presidente de la Comisión de Fomento Industrial, Comercial y Cooperativismo.
Valdovinos Torales Alonso Jesús	Presidente de la Comisión de Seguridad Pública y Protección Civil.

### VIII. CONCLUSIÓN

Una vez terminada la descripción del *Instituto de Investigación y Estadística Parlamentaria*, en la que mi propósito fundamental fue narrar de una manera sencilla su composición podemos afirmar que a diez años de su creación, ha sufrido varios cambios, algunos acertados otros desafortunados.

Se instituye esta dependencia en septiembre de 1997 designada en la Ley Orgánica como Instituto de Estudios Legislativos, nombrando como primer coordinador, quien debería de poseer título universitario con postgrado en derecho, al doctor Andrés Garrido del Toral. Enseguida fue el maestro en derecho Enrique Rabell García, posteriormente el licenciado Carlos Alcántara Rabell. Y después continuó el maestro en derecho Fernando Sámano Álvarez quien se desempeñó hasta septiembre de 2003.

Fue de vital importancia la modificación del nombre a Instituto de Investigación y Estadística Parlamentaria en 2003, para contribuir al fortalecimiento del trabajo parlamentario mediante la formación, capacitación, investigación y difusión de la temática vinculada al ámbito legislativo y la realización de análisis estadísticos de las labores individuales de los diputados y de la actividad general de la asamblea. Se estableció dentro de los requisitos para ocupar el cargo del Instituto: acreditar estudios concluidos de maestría en el ámbito jurídico, con experiencia de al menos cinco años en el área profesional.<sup>34</sup> Mediante acuerdo emitido por la LIV Legislatura publicado en el *Periódico Oficial La Sombra de Arteaga*, el 26 de septiembre de 2003; tuve el honor de ser designada como directora.

<sup>34</sup> LIV Legislatura del Estado de Querétaro, *Evolución histórica del Poder Legislativo*, junio de 2005, p. 62.

El 30 de marzo de 2006, en sesión pública extraordinaria, dentro del orden del día, el diputado Jaime García Alcocer dio lectura a la iniciativa que habría de reformar y adicionar la Ley Orgánica del Poder Legislativo. Se reformó el artículo 120 quedando como requisitos del titular del Instituto poseer título profesional a nivel licenciatura y acreditar experiencia en trabajos legislativos.

### IX. PROPUESTA

Es indiscutible que existe coincidencia entre los estudiosos del trabajo parlamentario de aumentar el desempeño de los congresos, esto sólo es posible profesionalizando el quehacer legislativo, y es precisamente en este punto donde está la relevancia de que se fortalezca la confianza en el desempeño de los institutos de investigación (varía su denominación) en todos los congresos locales, para que sean verdaderos centros de Investigación, y ya no signifiquen botín de guerra entre los partidos y agencias de colocación.

Coincido con lo que afirma Ramón Larrauri Torrilla, profesor investigador adscrito al doctorado de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México:

Siendo la investigación el campo privilegiado de la producción y transformación del saber de las distintas disciplinas científicas y humanistas, es fundamental que en el ámbito del derecho se produzcan los estudios que impulsen las reflexiones individuales y colectivas de académicos y estudiantes a fin de conformar el cuerpo teórico, conceptual y metodológico que renueve las ciencias jurídicas y propicie que los profesionales del siglo XXI sean cada vez más aptos para enfrentar los retos que la transformación social y política de México y el mundo lo demandan.<sup>35</sup>

Deseo terminar este ensayo con algunas reflexiones de antiguos filósofos que nos legaron a la humanidad conceptos inmutables sobre la ley. Santo Tomás de Aquino dice que el propósito de todo legislador es hacer buenos a los ciudadanos. La ley no es otra cosa que el dictamen de la razón que hay en el que preside y con el que gobierna a sus súbditos; la vir-

<sup>35</sup> Instituto de Estudios Legislativos, *Iniciativa, Revista del Instituto de Estudios Legislativos del Estado de México*, Toluca, Estado de México, número 17, 2002, p. 53.

tud de todo súbdito consiste en la buena sumisión a su superior; más las leyes se ordenan a ser cumplidas por quienes les están sujetos. Resulta pues, manifiesto que es propio de la ley inducir a los súbditos a su propia *virtud*. Por otra parte, la *virtud es la que hace bueno a quien la posee*.<sup>36</sup>

San Isidoro señalaba que las leyes fueron instituidas para que por ellas se modere la audacia humana, queda protegida la inocencia en medio de los malvados y se refrene en éstos, mediante el temor del suplicio, incluso la posibilidad de que hagan daño. Pero todo esto es muy necesario para el género humano. Luego era necesaria la institución de leyes humanas. La ley ha de ser honesta, justa, posible según la naturaleza y según las costumbres del país, proporcionadas a los lugares y a los tiempos, necesaria, útil; debe ser también clara, para que no haya engaños ocultos en su oscuridad; ha de estar dictada no para provecho privado, sino para la común utilidad de los ciudadanos.<sup>37</sup>

Finalmente transcribiré una cita de *Las Leyes* de Platón:

La metáfora del “hombre marioneta”: cada individuo es como un muñeco cuyos impulsos anímicos son como hilos que tiran de él en direcciones contrarias alrededor de la línea divisoria que separa la virtud del vicio. El hilo o la cuerda de los sentidos es férreo y rudo, el de la razón es de oro y suave: a este debemos seguir. Cuando esta cuerda de oro constituye un acuerdo común del estado recibe el nombre de Ley, norma suprema dada por los dioses o el buen legislador que sirve para regular las relaciones de unos con otros y de un estado con otros estados.<sup>38</sup>

En Querétaro se gestó la historia de nuestra Constitución con el Congreso de 1917, en la que se plasmó el reconocimiento de los derechos fundamentales del pueblo mexicano. La ley natural, no alcanza a regular todo el espectro de la vida social humana, esto justifica la creación de la ley positiva.

<sup>36</sup> Cfr. Larrondo Montes, Martha Fabiola, *La concepción aquiniana del derecho y la justicia y su presencia en los canonistas del siglo XVI y XVII*, tesis doctoral, México, Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro, 2005, p. 71.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 74.

<sup>38</sup> Platón, *Las Leyes*, Madrid, Akal, 1998, p. 25.