

CAPÍTULO CUARTO

EL SERVICIO DE APOYO TÉCNICO PARLAMENTARIO

I. INTRODUCCIÓN

En el actual contexto de pluralidad política en el que está desarrollando su actividad el Congreso de la Unión, resulta evidente la necesidad de contar con un apoyo técnico, profesional y permanente para los legisladores mexicanos. Para ello, es necesario distinguir entre el político profesional, es decir, los legisladores y el asesor institucional. El primero, desarrolla una actividad constitucional y legalmente relevante para el sistema representativo y democrático rigiéndose, dentro del marco constitucional, exclusivamente bajo el criterio de oportunidad política. Mientras que el asesor institucional despliega una actividad de extraordinaria importancia al servicio de las funciones parlamentarias con arreglo a los principios de legalidad, objetividad e imparcialidad.

Hasta ahora los asesores eventuales o personales de nuestros representantes nada tienen que ver con los modernos, capacitados y sofisticados *staff* o grupos de asesores con que cuentan la mayor parte de los parlamentos contemporáneos. Cada vez son más los ámbitos en los que intervienen el Congreso y los problemas que tiene que enfrentar también son más complejos, específicos y técnicos, resulta francamente increíble pretender que cada uno de los legisladores, o todos en su conjunto, sean especialistas en materias técnicas como: la generación de energía nuclear, el genoma humano, la petroquímica, por sólo citar algunos.

La función legislativa, como hemos tenido ocasión de advertir, requiere en nuestro país de un replanteamiento serio. No se pue-

de seguir legislando con base en buenos propósitos; es necesario que se legisle a partir de diagnósticos bien elaborados y se legisle sólo lo estrictamente necesario. Para lograr lo anterior se requiere analizar detenidamente cuáles son los problemas y cuáles las alternativas de solución; pues no todos los problemas que enfrentan los Estados contemporáneos pueden ser solucionados con la publicación de una ley, esta visión imperante durante largas décadas en nuestro país, es obvio, ha llegado a su fin y la ley ha dado sobradas muestras de sus límites. Para que el Congreso apruebe una ley que contribuya a la solución de los problemas nacionales actuales y que no quede simplemente en letra muerta, necesitamos un cuerpo técnico que mediante el estudio y el análisis nos diga exactamente qué ley y con base en qué fundamentos teóricos y prácticos debe convertirse en derecho vigente. Así como conocer, con anterioridad a su publicación, cuáles serán, previsible y potencialmente, los resultados que se obtendrán, mediante la aplicación de la norma.

La función de control, así mismo, requiere de un extraordinario mecanismo de apoyo para que nuestros legisladores sean capaces de conocer con profundidad los ámbitos en los que el Ejecutivo asume decisiones y cuál será la mejor manera en la que el Congreso pueda controlar sus actividades. Estos dos enfoques parten de una premisa básica: a los legisladores les corresponde asumir la decisión política en cada asunto y a los órganos técnicos aportar la información, documentos, datos, estudios y análisis para que eso sea posible. Debe quedar claro que los órganos técnicos de apoyo no vienen a sustituir la voluntad del legislador; sirven para ayudar a éste para que sus decisiones sean, cada vez más, el producto de amplias reflexiones y de solventes estudios que permitan que los legisladores razonen y fundamenten su voto. Ni siquiera pensamos que los ayude a tomar la mejor decisión política, eso es quizá subjetivo. Pero sí a que el legislador fundamente en datos y análisis objetivos el sentido de su voto.

II. LOS SERVICIOS DE APOYO TÉCNICO. UNA VISIÓN PANORÁMICA Y COMPARADA

Actualmente la mayor parte de los congresos de América y de los parlamentos de Europa Occidental cuentan con servicios de apoyo técnico. Por lo que hace a los países de la órbita latinoamericana en congresos con una enorme similitud al nuestro como Argentina, cuenta con el Servicio de Referencia Legislativa, que es el centro de información y asesoramiento del Congreso Nacional, que se constituye como una dirección que depende de la Biblioteca del Congreso de la Nación. En Brasil, los servicios de análisis e investigación son desempeñados por el Órgano de Consultoría Legislativa del Senado Federal creado en 1955. En el caso de Costa Rica, es el Departamento de Servicios Técnicos el que desarrolla las funciones de investigación y análisis. En Chile, los servicios de investigación y análisis están a cargo de la Biblioteca del Congreso Nacional.

Estos organismos auxilian —cada uno con sus diversas características— a sus respectivas asambleas representativas a: proporcionar asesoría sobre técnica legislativa y redacción de normas jurídicas y proyectos legislativos y elaborar estudios sobre derecho, teoría y práctica parlamentaria, de la organización interna y funciones del Congreso, en el caso argentino; elaborar minutas, informes, pronunciamientos y proposiciones legislativas, proyectos de enmienda a la Constitución, proyectos de ley, proyectos de resolución y requerimientos, así como estudios y notas técnicas sobre cuestiones de relevancia para el Congreso, en el caso brasileño; o bien, organizar y mantener un área de archivo y antecedentes o analizar, compilar y ordenar las sentencias de la Sala Constitucional, en el caso de Costa Rica.

En todos ellos un aspecto fundamental es la integración de perfiles especializados a dichos órganos de asesoría técnica, por ejemplo, en Argentina su integración es la de un servicio multidisciplinario con expertos en diferentes áreas del conocimien-

to, tales como ciencias políticas, historia, ciencias económicas, filosofía, periodismo, derecho y ciencias sociales, ciencias de la información y comunicación, geografía, geología, psicología, química, bibliotecología, letras, idiomas, entre otras. En Brasil existen cuatro núcleos básicos, a saber: derecho, social, economía y pronunciamientos. En el caso de Chile, el perfil de los trabajadores de este servicio de apoyo técnico se componen de bibliotecarios, científicos sociales, historiadores, geógrafos, abogados, entre otros.

En el otro lado del Atlántico, como ya hemos señalado, en la Gran Bretaña la redacción de los proyectos de ley se atribuye, en forma exclusiva, a la *Office of Parliamentary Counsel*. Todos los proyectos que llegan al Parlamento inglés son redactados en este organismo. El cuerpo de *draftmen* que integra esta entidad no sólo participa en la redacción y enmiendas de los proyectos de ley, sino incluso en la revisión y consolidación del ordenamiento jurídico.

Adicionalmente, el Parlamento inglés por conducto de la Cámara de los Comunes cuenta con la biblioteca para los servicios de investigación: *House of Commons Library* (HCL), que a su vez se integra por dos departamentos: 1) el parlamentario, que integra al Servicio de Información para Parlamentarios y su Personal y el Centro de Derecho Parlamentario y Constitucional, y 2) el de investigación. Este departamento cuenta a su vez, con siete secciones: 1) comercio y transporte; 2) asuntos internos; 3) ciencia y medio ambiente; 4) educación y servicio social; 5) estadística social y general; 6) política económica y estadística; 7) asuntos internacionales y defensa. Este departamento se anticipa a la discusión parlamentaria, elaborando estudios sobre los temas de la agenda legislativa. Atiende solicitudes de los parlamentarios y sus asesores. Sus productos son breviaros y reportes de investigación.

En el caso alemán el área de investigación de la biblioteca del *Bundestag* tiene once departamentos de investigación y análisis; el número de investigadores es de cien, de los cuales catorce se encuentran en la biblioteca y ochenta y seis en los departamen-

tos de investigación. En promedio cada división cuenta con ocho investigadores.

Los investigadores producen análisis, opiniones, encuestas y estudios; propuestas de reforma y proponen soluciones a problemas concretos; asesoría en temas constitucionales; comparativos de diferentes sistemas políticos y legales; asistencia en cuestiones de legislación y ocasionalmente borradores de iniciativas; evaluaciones, resúmenes y revisiones; contribuciones a la discusión, notas, documentación, compilaciones y material para discursos. Sus servicios están destinados a los miembros del Parlamento, grupos parlamentarios, administraciones parlamentarias, los miembros alemanes del Parlamento Europeo, los miembros del *Bundesrat*, departamentos gubernamentales en Berlín y Bonn, misiones diplomáticas en Berlín, cabilderos certificados, periodistas alemanes y extranjeros.

En el Parlamento italiano la investigación es desarrollada por la Oficina de Estudios, dependiente de biblioteca, que se divide en seis departamentos, de conformidad con las temáticas de dos o más comités: 1) instituciones: materias constitucionales, justicia y asuntos internos; 2) asuntos internacionales y defensa; 3) economía y producción: agricultura, industria y trabajo; 4) finanzas públicas: impuestos y presupuesto; 5) medio ambiente, transporte y trabajo público; 6) asuntos sociales y culturales.

Los investigadores se encargan de proporcionar *dossiers* comentados por cada iniciativa presentada al Parlamento; reportes de investigación para la oficina del presidente de la Cámara, grupos parlamentarios y diputados individuales. Los funcionarios del servicio de investigación asisten a las reuniones de los comités a fin de anticiparse a sus necesidades.

En el Parlamento francés existe un Departamento de Estudios y Documentación adscrito a la biblioteca del Parlamento. Está organizado en cuatro divisiones integradas cada una por cinco investigadores: 1) cultura, trabajo y salud; 2) protección social; 3) asuntos económicos, financieros y presupuesto; 4) asuntos administrativos y de justicia.

Sus actividades principales son: 1) preparar y actualizar *dossiers* en todos los temas de interés para los parlamentarios; 2) elaborar notas a pedido de los legisladores y dar asistencia en la edición de iniciativas y en las preguntas orales y escritas; 3) examinar la viabilidad de las solicitudes dirigidas al *ombudsman*. El Parlamento francés cuenta adicionalmente con otros servicios autónomos como son: el Área de Información, el Servicio de Archivos y el Servicio de Documentación Extranjera.

III. EL *CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE* Y EL CUERPO DE LETRADOS DE LAS CORTES ESPAÑOLAS. DOS SERVICIOS ANTAGÓNICOS PERO EFICIENTES

Hemos decidido dedicar este apartado a dos tipos de *staff* técnicos parlamentarios antagónicos entre sí; opuestos no sólo por su historia y trayectoria sino porque, además, funcionan en dos regímenes políticos distintos: uno presidencial y otro parlamentario. El primero es el sistema estadounidense con un itinerario histórico muy importante y una consolidación funcional extraordinaria. El segundo, el Cuerpo de Letrados Español, un organismo relativamente nuevo (creado después de la aprobación de la Constitución democrática de 1978) que, a pesar de ello, ha logrado consolidarse y ha alcanzado un gran prestigio. Estos dos sistemas de apoyo técnico pueden servirnos —situados uno en un extremo y otro en contraposición—, de coordenadas para entender la situación en la que México se encuentra ubicado en esta materia.

1. *Estados Unidos de América*

El *Congresional Research Service* (CRS) es el organismo más antiguo dentro de los servicios de apoyo al Congreso estadounidense,¹⁷⁸

¹⁷⁸ Este servicio de investigación cuenta además con las oficinas de: Contaduría General (GAO), Evaluación de Tecnologías (OTA) y Presupuesto del

sus orígenes se remontan a 1800, año en el que se fundó la biblioteca del Congreso; pero dos años después un incendio destruyó el Capitolio y con ello los acervos que ahí se alojaban. La nueva biblioteca del Congreso empezaría a funcionar con la colección privada de Thomas Jefferson la que incluía alrededor de 6,700 volúmenes; las primeras solicitudes de información por parte de los legisladores fueron el origen de dicho organismo, mismo que se creó mediante el Decreto del Congreso en 1914. Originalmente se le denominó *Legislative Reference Service* (Servicio de Referencia Legislativa), y su objeto principal fue dar un mayor apoyo al personal de la biblioteca dedicado a proporcionar información a los legisladores. A partir de esa fecha y durante los siguientes treinta años el volumen de trabajo y el presupuesto de dicho organismo dependieron de las actividades propias del Congreso; esto es, a medida que las solicitudes de información se fueron incrementando y haciendo más especializadas, se tuvo que contratar a bibliotecarios con más conocimientos teóricos y prácticos sobre temas específicos.

El de 1946 es otro año importante para el Congreso estadounidense y en particular para el *Legislative Reference Service*. Recién terminada la Segunda Guerra Mundial y tras un periodo de crisis económica se acentuó una marcada diferencia del personal del Poder Ejecutivo frente al del Legislativo, lo que reflejó una pérdida de terreno en la balanza de equilibrio de poderes, razón por la que se promulgó la *Legislative Reorganization Act* en la que se decreta la permanencia del servicio de referencia legislativa como un departamento independiente de la biblioteca del Congreso, autorizándolo a contratar especialistas más preparados cuyos sueldos estarían al mismo nivel que el de los puestos similares del Poder Ejecutivo. Veinticuatro años más tarde la *Legislative Reorganization Act* de 1970 reforzaría no sólo la vigilancia general y especial que el Congreso ejerce sobre el Ejecutivo sino que, de la mano de

Congreso (CBO). La Asamblea de Representantes se constituye con 435 miembros y el Senado por 100 integrantes.

dicha reforma, el Congreso buscaría su propia independencia de información, investigación y análisis respecto del Ejecutivo. Ello motivó el cambio de nombre del *Legislative Reference Service* (Servicio de Referencia Legislativa) por el de *Congresional Research Service* (Servicio de Investigaciones del Congreso).

Ese mismo año se triplicó el número de empleados y se instituyó la independencia total de la investigación y el máximo grado posible de autonomía administrativa de la biblioteca del Congreso. Del mismo modo, las mencionadas enmiendas contenían disposiciones precisas sobre la función de análisis del CRS; en ella se establecían como principal responsabilidad, sin afinidad política ni partidaria, del *Congresional Research Service*, la siguiente: asesorar y asistir a cualquier comité del Senado o de la Cámara de Representantes y a cualquier órgano del Congreso, cuando así lo soliciten, en el análisis y evaluación de las propuestas legislativas dentro de la competencia del comité o de las recomendaciones presentadas ante el Congreso, por el presidente o por cualquier organismo ejecutivo, de manera que ayude al comité en: a) la determinación y viabilidad de legislar sobre las propuestas legislativas; b) llevar a cabo la estimación de los probables resultados de las iniciativas y posibles alternativas; c) evaluar métodos alternativos para obtener los mismos resultados y efectuar otros servicios de investigación y análisis que los comités estimen necesarios para el desarrollo de sus funciones; d) auxiliar en la elaboración de una base operativa para la evaluación y determinación de las propuestas y recomendaciones legislativas.

A partir de entonces y para el cumplimiento de estas funciones el Servicio contó con la autoridad, cuando le fue otorgada por un comité, para actuar como agente del mismo y solicitar de cualquier departamento u organismo de los Estados Unidos, la reproducción de libros, archivos, correspondencia, trabajos de investigación, proyectos o cualquier otro documento que el Servicio estime necesarios y los departamentos u organismos de los Estados Unidos acaten la solicitud. Además, para la realización

de todo lo anterior, el Servicio mantendrá comunicación continua con todos los comités.¹⁷⁹

Desde entonces y hasta nuestros días el organismo encargado de ofrecer los servicios de asesoría y asistencia al Congreso de los Estados Unidos es el *Congresional Research Service* (Servicio de Investigación del Congreso). A éste le corresponde proporcionar a los legisladores servicios tales como: información, consulta, análisis político, organización de seminarios para legisladores y capacitación del personal del Congreso, resúmenes sobre cuestiones del Congreso, documentos de información en cintas magnetofónicas, programas en cintas de video y una extensa variedad de apoyo legislativo. Estos servicios son considerados como un complemento para el personal de cada oficina legislativa, por lo que le permite al CRS tener acceso a diversos asuntos sobre las políticas del país. La información y análisis que ofrece, tanto a la mayoría como a la minoría, en ambas cámaras, es absolutamente imparcial y objetiva, esto es, no recomienda ni formula políticas legislativas. En suma, las funciones de este servicio podemos concentrarlas de la siguiente manera:

- El CRS realiza investigación y análisis sobre todas las cuestiones actuales y emergentes de la política nacional.
- Sus servicios adoptan la forma de informes, memoranda, recopilaciones, bibliografías, sesiones informativas, e incluso presentaciones en medios electrónicos y audiovisuales.
- El CRS apoya a los miembros, comités y líderes de las cámaras durante todas las etapas del proceso legislativo, desde su ayuda en la evaluación de la necesidad de nueva legislación antes de que ésta se presente, hasta su asistencia técnica para que puedan llegar a un acuerdo final sobre los proyectos de ley, previamente a que sean enviados al presidente.

¹⁷⁹ Sección 203 (d) (1) de 2 USC 166. Citado en Robinson, William, “La integración plural del Congreso. Requisito para la actualización de sus funciones”, *Quórum*, 2a. época, año VII, núm. 61, julio-agosto de 1998, p. 133.

- Otros servicios son: seminarios, cursos de capacitación, asesorías breves, consultas en personas y traducciones.
- El CRS sirve exclusivamente a los miembros del Congreso, su personal, y comités.
- La biblioteca alberga un acervo de 120 millones de unidades bibliográficas, de los cuales 105 000 volúmenes pertenecen a la biblioteca del Servicio de Investigación para el Congreso (CRS).

Los principios que inspiran sus labores son la estricta confidencialidad e independencia, lo anterior ha sido sumamente importante pues ha tenido injerencia en las negociaciones legislativas más significativas que ha asumido el Congreso estadounidense durante el siglo pasado. Una de las características más importantes de este servicio es que posee una total autonomía no sólo para desarrollar sus investigaciones sino, y quizá más importante, para administrar su presupuesto, según se establece en su Estatuto Interno. El número de investigadores y analistas que forman parte del personal de biblioteca son: 440 (incluyendo a 28 administradores que también son calificados como analistas sustanciales); su presupuesto que alcanza cifras muy considerables se distribuye de la manera siguiente: 61% investigación y análisis de políticas; 28% información; 6% documentación, y 5% dirección ejecutiva. La asignación del presupuesto refleja, sin la menor duda, que el rubro de mayor interés e importancia para el Congreso estriba en la investigación y la evaluación de políticas públicas, dos de las funciones más significativas de los parlamentos modernos. Para el desarrollo de sus funciones las divisiones de investigación interdisciplinaria con que cuenta el CRS son:

- 1) Derecho estadounidense.
- 2) Política social interna.
- 3) Asuntos exteriores, defensa y comercio internacional.
- 4) Gobierno y finanzas.
- 5) Recursos naturales, ciencia e industria.

2. *España*

Las Cortes Españolas se constituyen por el Congreso de los Diputados, integrado por 350 miembros, y por el Senado, que se compone por 259 senadores. En dichas Cortes los responsables de proporcionar los servicios de información son los letrados, asesores técnicos jurídicos de dichos órganos, que además desempeñan funciones directivas en los servicios administrativos de la cámara. Tiene como responsabilidad primordial fungir como asesores institucionales para: detectar y definir problemas; presentan dictámenes y elaborar alternativas de solución a los asuntos que se les plantean. En suma, proporcionan herramientas fundamentales que son utilizadas por los legisladores para una correcta toma de decisiones políticas.

Los letrados son asesores institucionales, es decir, desarrollan sus trabajos al servicio de la acción parlamentaria con arreglo a los principios de legalidad y eficacia, esto es, al servicio del Pleno y de cada una de las comisiones, ponencias y demás órganos que se articulan dentro del Parlamento.¹⁸⁰ Son personal de carrera, permanente, seleccionado previo concurso de oposición que presentan licenciados en derecho con méritos, capacidad y competencia técnica. El examen de oposición para el ingreso al Cuerpo de Letrados está perfectamente estructurado y con un grado de complejidad considerable ya que comprende 450 temas relacionados con todas las disciplinas del derecho, la historia y el pensamiento político.¹⁸¹ En virtud de la extensión de los temas que el aspirante debe dominar, son escasos los candidatos que participan

¹⁸⁰ Gonzalo Gonzalo, Manuel, “Los letrados y los servicios de información de las Cortes Españolas”, *Memoria del Primer Encuentro Iberoamericano de Bibliotecas Parlamentarias*, México, Cámara de Diputados, 1994.

¹⁸¹ Los temas de examen de oposición se encuentran divididos en los siguientes grupos: teoría general del derecho; historia jurídico-política; teoría política; derecho constitucional comparado; fuentes del derecho; organización de los poderes públicos; derecho electoral; derecho parlamentario; actuación administrativa; derecho financiero; derecho civil; derecho mercantil; derecho del trabajo; derecho penal; derecho comunitario e internacional y garantías ju-

en el proceso de selección y con frecuencia las plazas de las convocatorias no son plenamente cubiertas.¹⁸² La función que realizan los letrados de las Cortes Generales es similar en ambas cámaras, por lo que detallaremos lo relativo al Congreso de los Diputados y de una manera más escueta abordaremos el caso del Senado.

Corresponde a la Secretaría General ofrecer a los órganos parlamentarios y a los diputados apoyo para el desarrollo de sus tareas. Más concretamente, presta su asesoramiento jurídico y técnico a dichos órganos, facilita distintas prestaciones y organiza los medios materiales y humanos precisos para que la cámara pueda reunirse y ejercer sus funciones. Está dirigida por el secretario general, que es nombrado por la Mesa del Congreso a propuesta del presidente entre los letrados de las Cortes Generales con más de cinco años de servicios efectivos. Sus unidades básicas son, además del propio secretario general, dos secretarías generales adjuntas: una para asuntos parlamentarios y otra para asuntos administrativos. De la primera de éstas dependen las direcciones de: Asistencia Técnico-Parlamentaria, de Comisiones, de Estudios y Documentación. De la Secretaría Adjunta para Asuntos Administrativos dependen las direcciones de: Asuntos Económicos e Infraestructura, de Relaciones Parlamentarias, de Gobierno Interior y la Intervención.

risdccionales. La descripción de los 450 temas, se pueden consultar en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 54, publicado el 4 de marzo de 1997, pp. 7090-7102.

¹⁸² El encargado de evaluar el examen de oposición es un tribunal nombrado por las mesas directivas de ambas cámaras, por lo regular integradas por: un presidente, quien es el presidente del Congreso o del Senado según corresponda; como vocales, un diputado, un senador, el secretario general del Congreso de los diputados, el letrado mayor del Senado y un catedrático de Universidad. Como secretario del tribunal funge un funcionario del Cuerpo de Letrados de las Cortes Generales. Los exámenes se realizan en forma escrita, duran ocho y cuatro horas cada uno; posteriormente se efectúa un examen oral. Adicionalmente se realiza un examen sobre un caso práctico relacionado con un tema jurídico-público, preferentemente de carácter parlamentario. Por último, se les hace un examen de idiomas, para ello el opositor puede elegir entre inglés, alemán o francés.

En el ámbito de la Secretaría Adjunta para los Asuntos Parlamentarios se encuentran: la Dirección de Asistencia Técnico-Parlamentaria encargada de la preparación, asistencia y ejecución de los trabajos del Pleno, la Mesa, la Junta de Portavoces, así como de la redacción del *Diario de Sesiones*. La Dirección de Comisiones es responsable de brindar asistencia, apoyo y asesoramiento a las comisiones que integran el Parlamento. Su desempeño operativo está basado en los criterios de imparcialidad y uniformidad, de tal forma que las diferentes comisiones se encuentran asistidas por letrados que se incorporan a ellas por sus amplios conocimientos en la materia. Sin embargo, las comisiones pueden —si así lo consideran necesario o así se requiere— solicitar a otras direcciones apoyo documental, técnico y de asesoría. Además de la asesoría parlamentaria, los letrados deben participar en las reuniones de trabajo que convoque la comisión, elaborar el orden del día, el guión para el debate interno, levantar actas y dar seguimiento a las actividades de la comisión, igualmente elaboran notas o informes que pudieran requerirles las comisiones.

Por otra parte y mucho más importante para los efectos de este ensayo se encuentra la Dirección de Estudios y Documentación que es el área responsable de realizar los estudios e investigaciones relacionadas con la actividad parlamentaria. Elabora la base documental del material de la biblioteca, del archivo y de los trabajos realizados por las distintas áreas de investigación. Para el ejercicio de su función se divide en los siguientes departamentos:

- a) Estudios: que incluye a la unidad de estudios jurídicos y parlamentarios y un área de estudios económicos.
- b) Derecho comparado.
- c) Documentación: constituido por las áreas de almacenamiento y tratamiento; de tratamiento de documentación en microformas y soportes especiales; de difusión que incluye a las unidades de: documentación española y comunitaria, extranjera y económica. Alberga documentación procedente de aproximadamente unas 1,500 revistas nacionales

y extranjeras, documentación de organismos internacionales, capacidad de conexión en bases de datos exteriores a la cámara, publica mensualmente un boletín, tiene convenio de cooperación con organismos públicos y privados para el intercambio de información. Responde alrededor de 100 peticiones documentales al mes.

- d) Biblioteca: que cuenta con más de 131,000 títulos y adquiere alrededor de 4,000 al año, responde más de 130 peticiones bibliográficas al mes.
- e) Archivo: que comprende un gran número de documentaciones, la mayoría pertenecientes al periodo constitucional de 1977.
- f) Publicaciones: sus servicios cuentan con un personal relativamente reducido pero con una gran experiencia y capacidad. Los responsables son miembros del cuerpo de archivos-bibliotecarios de las Cortes.
- g) Publicaciones oficiales.

En los servicios de documentación se han creado bases de datos de gestión y documentales respecto de las iniciativas parlamentarias, un fichero de diputados desde 1810 a la fecha, al que se le conoce con el nombre de **ARGO**, mismo que está en funcionamiento desde 1986. Mediante este sistema cualquier diputado puede, en cuestión de minutos obtener información respecto del número de ocasiones que un asunto ha sido tratado en la cámara, las posturas tanto del gobierno como de los diferentes grupos parlamentarios y el sentido en el que fue resuelto. Este sistema es considerado de los más completos dentro de la Unión Europea.

El Congreso de los Diputados con el objetivo de consolidar y perfeccionar los servicios de investigación ha integrado una red de consulta a bases de datos, de importancia considerable para el desarrollo de los trabajos que realizan los letrados en este ámbito, que los conecta con el Boletín Oficial del Estado, el Boletín de la Unión Europea, Jurisprudencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, actividad del Parlamento Europeo, así como

una conexión temporal con bases de datos de distintos Parlamentos nacionales de Europa. Por otro lado, se cuenta con una recopilación de fuentes de información editadas y actualizadas en CD-ROM, tales como el *Hansard* y el *Congressional Record* con los debates de la Cámara de los Comunes británica y el Congreso de los Estados Unidos. Asimismo, cuenta con una hemeroteca a fin de facilitar la consulta de los diarios y la prensa escrita y conocer diariamente los acontecimientos mundiales en todos los ámbitos.

Las funciones del Cuerpo de Letrados al interior del Parlamento español son las de facilitar y enriquecer la reflexión pública sobre la acción política del gobierno, la actividad legislativa y la verificación del control parlamentario.¹⁸³ Dichas funciones podemos analizarlas y entenderlas a partir de las etapas seguidas en las cámaras:¹⁸⁴ la *primera* comienza cuando se somete una iniciativa de ley para su admisión o rechazo en caso de contravenir a la Constitución o al Reglamento del Congreso de los Diputados. El letrado de la Dirección de los Servicios del Pleno, realiza una propuesta sometiéndola al criterio de la Mesa. Cuando dicha propuesta propone la no admisión de la iniciativa debe de ir acompañada de una fundamentación jurídica. Una vez que la iniciativa en cuestión es admitida, es turnada a la comisión competente en razón de la materia.

La *segunda etapa* consiste en la elaboración de un *dossier*, siempre que se trate de un proyecto importante, que elabora la Dirección de Estudios y Documentación, apoyado por sus seis departamentos y servicios. Los *dossier* se imprimen para circulación restringida al interior de la cámara y su extensión oscila entre 800 y 3,000 páginas.¹⁸⁵ La función del letrado durante esta fase es la de coordinar y dirigir los servicios documentales.

¹⁸³ Gonzalo Gonzalo, Manuel, *op. cit.*, p. 61.

¹⁸⁴ *Ibidem*, pp. 61-63.

¹⁸⁵ Un *dossier* de esta naturaleza contiene los siguientes apartados: a) derecho español en la materia, incluyendo la jurisprudencia y los precedentes parlamentarios más significativos; b) derecho de las comunidades autónomas; c) derecho de la Comunidad Europea, comprende las sentencias del Tribunal de Justicia de

La *tercera fase* implica la evaluación que realiza la Mesa de la comisión competente de las enmiendas presentadas por el letrado. La *cuarta fase* comprende dos documentos, el conocido como “*pegote*” en el que se expone de manera ordenada el texto de la iniciativa por artículos, seguida de las enmiendas de supresión, situación o admisión a trámite, con lo cual se logra facilitar el debate y la votación por la ponencia y por la comisión, y la llamada “*chuleta*” que consiste en una propuesta orientadora para el presidente de la comisión. Algo importante que conviene señalar aquí es que la función del letrado no termina una vez concluida la cuarta fase, éste continúa asesorando durante el debate ante el Pleno y durante la tramitación ante el Senado.

En otro contexto, el Cuerpo de Letrados cumple con otras funciones como la de brindar asesoría sobre consultas concretas relativas a problemas o cuestiones de diversos temas. Cualquier órgano de la Cámara puede solicitarles un informe que debe ser resuelto en el plazo que la misma dinámica de la cámara lo exija; dependiendo de la urgencia las solicitudes pueden ser resueltas en días o inclusive en horas, y su extensión puede ir desde una sencilla nota hasta un estudio amplio en el que se contemplen precedentes, derecho comparado, normas aplicables al caso concreto así como las dudas que pudiera provocar su interpretación. Además de las funciones de asesoría antes descritas, los letrados se encargan de la ejecución de los acuerdos de la Cámara, preparan las actas correspondientes y las comunicaciones necesarias.

En el ámbito administrativo pertenecen a la Secretaría General Adjunta en la materia las siguientes direcciones:

- Dirección de Asuntos Económicos e Infraestructura, cuya función principal es la de fungir como administradora de

la Comunidad Europea; *d*) derecho comparado, estudios de las legislaciones de países como Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Gran Bretaña, Italia, entre otros; *e*) datos estadísticos en lo económico y social, en los cuales se reflejen las magnitudes y realidades en las que pudiera operar el proyecto de ley en cuestión.

los recursos materiales y humanos de la cámara; así como del Centro informático.

- Dirección de Gobierno Interior, a la que se encomienda el control del personal y de los servicios sociales y médicos.

Además de las anteriores direcciones el secretario general cuenta con la Dirección de Relaciones Parlamentarias de quien depende el Departamento de Protocolo y a la que corresponde establecer comunicación con otros parlamentos. Además de contar con el personal que constituye las áreas de intervención del Congreso de los Diputados y de las Cortes Generales y de los departamentos de Asesoría Jurídica y Prensa.

Como señalábamos anteriormente, la estructura de los cuerpos de apoyo técnico en el Senado español son muy parecidos a los del Congreso de los Diputados; en el caso de la cámara de representación territorial española el letrado mayor se auxilia de un letrado mayor adjunto y supervisan las siguientes direcciones, departamentos y áreas:

- Estudios y documentación.
- Asistencia técnico-parlamentaria.
- Comisiones.
- Relaciones interparlamentarias.
- Gobierno interior.
- Asuntos económicos.
- Intervención.
- Informática.

Por lo expuesto hasta aquí podemos afirmar que los letrados de las Cortes desempeñan una función muy relevante. Como en el caso estadounidense ajustan su actuación a un amplio sentido de institucionalidad, que se refleja de manera palmaria en el ejercicio de sus responsabilidades que son realizadas de manera: imparcial, objetiva, rápida, eficaz y permanente, pero sobre todo técnica y profesional. Sus labores deben cumplir con los criterios

de responsabilidades administrativas que existen al interior de las cámaras, ambos escenarios permiten que el funcionamiento del servicio de apoyo técnico del Parlamento español, no pueda ser manipulado por un único criterio político o partido.

IV. PROPUESTAS PROSPECTIVAS PARA LA REDEFINICIÓN DE LA BUROCRACIA DEL CONGRESO MEXICANO

Con base en lo expuesto hasta aquí y de haber analizado diez diferentes servicios de apoyo técnico parlamentarios haremos, a continuación, una serie de propuestas y recomendaciones que consideramos pertinentes que sirvan de parámetro para reorganizar los servicios de apoyo técnico del Congreso de la Unión.

- 1) Tenemos la convicción de que los servicios que cuentan con un considerable grado de autonomía son los que reportan mejores beneficios a los legisladores cuando éstos tienen que asumir decisiones trascendentes.
- 2) Para que dicha autonomía sea una realidad es conveniente que tales servicios dependan de las bibliotecas de los congresos o parlamentos. En éstas se encuentran las condiciones necesarias para que dicho servicio pueda cumplir con los principios de imparcialidad, objetividad, rapidez, eficacia, libertad académica y permanencia. Desde luego que no son los únicos lugares, pero la historia demuestra que en las bibliotecas son los espacios en los que han nacido y se han consolidado lo mejores servicios de apoyo técnico.
- 3) Todos los servicios técnicos de apoyo parlamentario deben tener un órgano rector experto no partidista que conduzca, impulse y evalúe los trabajos del servicio de tal manera que dicho órgano rector sea el garante de los principios antes enunciados.
- 4) Todos los miembros de los órganos técnicos y administrativos deben formar parte del servicio de apoyo técnico y los

nombramientos de los cargos más altos del escalafón deberán cubrirse con los servidores con mayor conocimiento y antigüedad. Un buen ejemplo de ello es el Cuerpo de Letrados del Parlamento español.

- 5) Las funciones que cumple el servicio de carrera deben estar dirigidas o encaminadas al fortalecimiento de las funciones que desempeña el Parlamento, esto es, servicio de apoyo técnico y facultades parlamentarias deben transitar por el mismo camino, pero cada uno en su propia vía. Unos —los legisladores— asumen las decisiones políticas, otros —los servicios de apoyo técnico— contribuyen a que dichas decisiones se transformen en normas eficaces.
- 6) En la creación y consolidación de un servicio de apoyo técnico para los congresos deben dejarse de lado los criterios partidistas o políticos, e imperar en su lógica de trabajo los criterios científicos y académicos. Por tanto, deben contribuir al acercamiento de la técnica y la ciencia a las grandes definiciones legislativas.
- 7) Con base en el análisis de los anteriores servicios de apoyo, podemos afirmar que éstos se desarrollan en diversas fases o etapas, es decir, una parte de los cuerpos de apoyo técnico contribuyen a la solución de las problemáticas diarias, constantes, comunes de todos los días. Otras áreas o secciones se adelantan a los problemas que puedan presentarse en los órganos internos (de gobierno: Mesa Directiva, Junta de Coordinación, etcétera, o de trabajo: comisiones), y otras áreas desarrollan sus labores e investigaciones para solucionar problemas de larga tramitación en los que el Congreso está interesado en participar.
- 8) Los apoyos técnicos tienen que ser, por tanto, inmediatos, mediatos y a largo plazo. Los primeros reforzarán los trabajos diarios de las comisiones (secretarios técnicos, asesores, etcétera); los mediatos contribuyen con las facultades más relevantes del Congreso (legislativa, de control evaluatorio, de control parlamentario, de investigación, etcétera); los de

largo plazo realizan, fundamentalmente, investigación que presente alternativas a los problemas crónicos o de mayor envergadura que debe enfrentar el Congreso.

- 9) Premisa fundamental de todo servicio de apoyo técnico es la estabilidad legal y funcional. Ningún servicio de esta naturaleza puede consolidarse si la normatividad que lo rige es excesivamente cambiante. La estabilidad en el empleo y la certeza jurídica de que sólo los méritos académicos y laborales, así como la capacitación, serán los únicos parámetros valorativos para buscar los ascensos son indispensables. Sólo tales parámetros pueden desterrar de una vez y para siempre el amiguismo y el compadrazgo.
- 10) Un servicio de apoyo técnico *equilibrado* debe permitir a los legisladores la contratación libre de sus asesores o colaboradores más cercanos, pero la ley debe prever las modalidades bajo las cuales dichas contrataciones deberán hacerse, así como el número determinado de las mismas.