

CÓMO SER UN ASESOR LEGISLATIVO

Secretaría General
Segunda Edición



CÁMARA DE
DIPUTADOS
LXV LEGISLATURA

CÓMO SER UN ASESOR LEGISLATIVO

SECRETARÍA GENERAL

SEGUNDA EDICIÓN



CÁMARA DE
DIPUTADOS
LXV LEGISLATURA

CÓMO SER UN ASESOR LEGISLATIVO
Secretaría General

© Primera edición septiembre 2021

© Segunda edición noviembre 2022

ISBN: 978-607-8621-55-2

Se prohíbe la reproducción parcial o total con fines de lucro de esta obra sin la autorización del o los dueños del ISBN.

Interiores diseñados y diagramados por:
Daniel Monroy Perea

Este libro es el resultado del trabajo de un grupo de asesores de la Secretaría General, a quienes agradecemos profundamente por su empeño y dedicación.

Gracias entonces a Luis Daniel Aguilar, Ismael Carvallo y Tania Hernández.

Para la segunda edición, contamos con la valiosa colaboración de Ricardo Álvarez, Mónica Rojas, Juan Carlos Cervantes y José María Hernández. Muchas gracias también a todos ellos.

ÍNDICE

Prólogo	11
Introducción	13
I. Saber, poder y política	15
1. Praxis política y saber político	15
2. Técnica (saber qué decidir) y prudencia (saber decidir)	17
3. El sabio, el consejero y el asesor	18
4. Tecnocracia, burocracia y política en las sociedades modernas	19
II. La profesionalización del cuerpo de asesores legislativos y la modernización parlamentaria en México	21
1. Molina Enríquez: un asesor legislativo modelo en la historia de México	21
2. ¿Cuál es el propósito de un asesor legislativo?	21
3. ¿A qué aspiramos: asesor técnico, político o ambos?	22
4. La profesionalización del asesor en el contexto de la modernización parlamentaria	26
5. La profesionalización con base en un perfil de entrada y un horizonte de formación	29
a) Perfil de entrada	29
b) Proceso de selección del asesor	31
c) Horizonte de formación para el asesor	32
III. ¿Qué debe saber un asesor?	35
1. Saberes generales	35
a) Historia Universal	35
b) Historia de México	36
c) Derecho	38

d)	Ciencia Política	39
e)	Economía	40
f)	Estudios de Género	41
g)	Administración Pública	42
2.	Saberes específicos	43
a)	Qué hace un legislador	43
	• El doble papel: legislador y líder político	43
	• Funciones derivadas de las atribuciones fundamentales de las Cámaras	46
	• Funciones derivadas de los derechos de los diputados	47
	• Funciones derivadas de las obligaciones de los diputados	47
	• Funciones derivadas de las obligaciones de los diputados con sus representados	48
	• Recursos para ejecutar funciones otorgados por los derechos de los diputados	48
	• Recursos para ejecutar funciones otorgados por las prerrogativas de los diputados	49
	• Estructura y funciones de las Cámaras de Diputados y de Senadores	51
b)	Estructura administrativa parlamentaria	53
	• El Pleno	55
	• Órganos de Gobierno	55
	• Grupos parlamentarios	62
	• Reelección legislativa	66
	• Comisiones	67
c)	Funciones de la Cámara de Diputados	70
	• La función de control parlamentario	70
	• Instrumentos de control parlamentario	71
	• Procedimientos de control parlamentario	73

d)	La función de legislar	76
•	Conceptos básicos del procedimiento legislativo	76
•	Procedimientos legislativos	89
•	Procedimientos en el Pleno: la gran puesta en escena	94
IV.	¿Qué debe saber hacer un asesor?	101
1.	Cómo hacer que una iniciativa de ley prospere	101
2.	Cómo escribir un discurso político parlamentario	104
3.	Seguimiento a los principales temas de la agenda legislativa	107
4.	Investigar, no sólo recopilar información	108
5.	Análisis continuo de la coyuntura política	112
6.	Cómo manejar el cabildeo	114
7.	Cómo apoyar en la atención de la diplomacia parlamentaria	115
8.	Generar publicaciones	118
9.	Otros consejos prácticos	118
V.	El asesor y su encuentro con el cuarto poder: la comunicación política y su papel en el Poder Legislativo	121
1.	El mensaje: la clave de la comunicación política	122
2.	El cuarto poder: los medios de comunicación	123
3.	Monitoreo eficaz de medios de comunicación y redes sociales	124
4.	Buen manejo de medios de comunicación	126
5.	Día cero: el legislador frente a los medios de comunicación	127
6.	Las “benditas” redes sociales	127
7.	Buen manejo de redes sociales	128
8.	El asesor frente a una crisis de comunicación	129

VI. Reflexiones finales	131
VII. Entrevistas a asesores legislativos	133
BIBLIOGRAFÍA CITADA	179
ANEXOS POR TEMAS	183

PRÓLOGO

Si la política es la administración del conflicto, la política parlamentaria es su puesta en escena, lo que supone, entre otras cosas, el hecho de que la retórica tiene aquí una función medular y constitutiva.

El Congreso es, en efecto, el espacio de la dialéctica por antonomasia, a diferencia, por ejemplo, de una institución empresarial (en donde la convergencia sobre los objetivos y la dirección tiene que ser unánime so pena de quebrar como organización). Su nota constitutiva es la divergencia de objetivos, siendo el contraste y la confrontación –y la polémica constante en torno de ellos– la materia misma de la que se nutre. No es casual que en algunos sitios se hable de “palestra” al referirse a un congreso o un parlamento, pues la palestra era, precisamente, la escuela de lucha en la Grecia Antigua. Nunca mejor dicho.

Se trata por tanto de una de las instituciones de más complejidad en una sociedad, pues la contingencia y el movimiento hacen de ella una arena movediza cuya característica fundamental es la inestabilidad; una inestabilidad entre medio de la cual, no obstante, o más bien a partir de la cual, es necesario configurar un orden normativo llamado a embridar y dar cauce a esa pluralidad dinámica.

Y si esto es así, resulta entonces que el ejercicio de la representación nacional es también por tanto uno de los oficios de más dificultad y ambigüedad. El diputado, el senador, ejercen su función social como módulos de expresión indirecta de las contradicciones que en una sociedad histórica se configuran en el formato de intereses sociales de todo tipo, y ahí donde hay intereses, según nos dice Antonio Lomelí Garduño (*Teoría y técnica de la política*, Cámara de Diputados, 2019), aparece entonces la política como ámbito de segundo grado de mediación y articulación.

En el ejercicio de la representación, entonces, está la clave de la labor legislativa, que se ofrece por tanto como función de tipo indirecto, desdoblada en dos momentos operatorios fundamentales: la decisión

como acción formal e institucionalizada mediante el voto en comisiones o en el Pleno, y el análisis del contenido sobre el que se decide y delibera.

Entre uno y otro momento aparece la figura del asesor legislativo como eslabón estratégico de primer orden, pues es el que da soporte analítico sobre la base del cual el representante interviene en el cruce polémico y movedizo –según se ha mencionado– del debate, la confrontación y el juego de poder político-parlamentario para tomar decisiones individual y colectivamente (en función de grupos parlamentarios, coaliciones o enroques tácticos coyunturales) que desembocan siempre en la institución de la votación creadora de mayorías (simple, absoluta, calificada) mediante las que se materializa el proceso legislativo.

El libro que el lector tiene en sus manos tiene información práctica y teórica para orientar a quienes ejercen esta función tan especial e importante del asesor legislativo.

Desde la Secretaría General consideramos imprescindible fortalecer la profesionalización de todas y cada una de las áreas de la Cámara de Diputados, para lo cual están en marcha diversas estrategias de capacitación, formalización y reorganización funcional –como el servicio de carrera– diseñadas de cara a las demandas políticas y ciudadanas a las que las transformaciones del país están dando expresión, y que exigen de la mayor responsabilidad y rigor de todo tipo de funcionario del Estado, como es el caso de los asesores legislativos.

Con este libro damos un paso firme y decidido en esa dirección.

Graciela Báez Ricárdez
Secretaria General de la Cámara de Diputados

INTRODUCCIÓN

Este libro es una sistematización sobre el quehacer de una figura crucial: el asesor legislativo. Sin embargo, pocas veces se ha documentado su importancia y mucho menos aún se ha escrito sobre las directrices para mejorar su desempeño. Tal es el vacío que este libro quiere llenar.

Los asesores son algo más que secretarios particulares, aunque se sitúan en un mismo grado o dentro de un mismo círculo de confianza del legislador de referencia, a quien deben facilitarle el trabajo (desde un punto de vista organizativo, técnico, operativo y personal) para encontrar un piso estable en medio de lo impredecible e inestable que es la vida social y política.

El libro hace entonces una triple contribución: visibilizar, analizar y hacer propuestas para mejorar el trabajo del asesor legislativo, al que se concibe como una extensión del legislador en quien descansa en gran medida la responsabilidad de cumplir a cabalidad sus funciones de representación, de vigilancia legislativa y de constructor de la opinión pública. No es exagerado decir, en ese sentido, que detrás de un gran legislador hay grandes asesores.

El tema del libro se ancla en tres ejes: i) las relaciones históricas entre saber, poder y política, y la relevancia de un cuerpo de asesores profesionales en el proceso de democratización de los parlamentos; ii) qué debe saber un asesor, y iii) qué debe saber hacer un asesor.

Una de las convicciones principales que se ha tenido al redactar este libro es el avance hacia la sistematización de la labor de los diputados que profesionaliza la dinámica parlamentaria en general, y en esa sistematización no puede quedar fuera el cuerpo de asesores. Los diputados están obligados a cumplir funciones muy específicas y técnicas, de las que muchas veces la ciudadanía en general no puede tener conocimiento certero ni cercanía.

Pero el diputado es también un personaje de la escena pública, y su carrera depende de la habilidad de mantenerse en el debate coyuntural. El trabajo del asesor es fundamental para lograrlo. Este es un objetivo más que este libro quiere cumplir.

I. Saber, poder y política

1. Praxis política y saber político

La política es una de las actividades más características de la historia humana. El término deriva del griego *polis*, ciudad, lo que implica que se trata de una práctica que tiene lugar, valga la redundancia, en la ciudad, lo que a su vez supone un desarrollo muy determinado —urbano, organizativo, jerárquico, productivo— de la sociedad de referencia.

Norberto Bobbio, filósofo político y del derecho italiano, dice que la política es algo así como la fase más intensa de organización de una sociedad humana, pues se trata de la construcción de esquemas mediante los que se equilibra un conjunto determinado de contradicciones y antagonismos —económicos, ideológicos, organizativos, religiosos— al interior de un grupo social, que al adquirir una cierta densidad demográfica adquiere también un cierto grado de complejidad. Esa complejidad es la que establece una primera gran tensión, que Bobbio conceptúa como la contraposición entre dos perspectivas de interpretación: la del gobernante y la del gobernado.

Para el gobernante, el criterio fundamental de la política (entiéndase del gobierno) es la unidad general de la sociedad en su conjunto (la unidad nacional, la unidad del Estado, etcétera); para el gobernado, el criterio fundamental de la política es la libertad individual.

La distinción de Bobbio remite a otra distinción clásica: la de Maquiavelo, para quien también hay un corte entre la forma de interpretar la política por parte de quien gobierna y de quien es gobernado. El corte se da en función del tipo de conocimiento que se requiere para uno y otro: para el gobernado, nos dice, el tipo de conocimiento requerido es el

de la *doxa* u opinión; para el gobernante lo que se requiere es la *episteme* o conocimiento racional y necesario.

En ambos casos, el de Bobbio y el de Maquiavelo, lo que se distingue es una separación entre lo que, por un lado, constituye la actividad política como tal (el ejercicio del gobierno y del poder político) y lo que, por el otro, constituye el saber o conocimiento político. Y es que ocurre que, en muchas ocasiones, hay quien se dedica a la política sin contar con algún tipo de saber político específico y sistematizado, pues las condiciones sociales, históricas y personales lo han llevado a la praxis política en función de necesidades concretas que, en cada caso, precisaban atención. Esta separación entre la actividad (o praxis) y el saber es donde se definen los perfiles del asesor legislativo, que de alguna manera puede ser visto como una figura intermedia, de cruce o convergencia.

Gustavo Bueno, filósofo español, hace una clasificación del saber político que puede ser de gran utilidad. Para él hay tres tipos: el primero es el saber político ejercitado, el de la experiencia política como tal, tanto de la clase política (los gobernantes) como de la ciudadanía informada en general (los gobernados). El segundo tipo es el de las disciplinas políticas, que implica algún tipo de sistematización conceptual, y algún tipo de estudio, naturalmente. Se desdobra a su vez en tres subtipos: las disciplinas empíricas (Antropología Política, Sociología Política o Historia Política), las doctrinales (el Derecho Público, la Teoría del Estado o la Teoría Política) y las formales o matemáticas (como la Teoría de Juegos o la Aritmética Electoral). El tercer tipo de saber político es el de la filosofía política, que implica la sistematización de ideas fundamentales (Estado, Nación, Cultura, Hombre, Historia, Soberanía) y que no puede reducirse a los límites de una disciplina de naturaleza científica. En este tipo se inscriben las grandes obras que en nuestra tradición occidental han sido redactadas como *La República* de Platón, la *Política* de Aristóteles, la *Filosofía del Derecho* de Hegel y el *Leviatán* de Hobbes.

Dicho esto, podemos concluir que un asesor legislativo debe ser alguien que pueda combinar equilibradamente los tres tipos de saberes, sobre todo cuando el legislador al que se asesora no cuenta con la formación

propia de los subtipos dos y tres. Esto nos lleva a una segunda cuestión de gran importancia que es la distinción entre el saber decidir (tarea fundamental del político) y el saber qué decidir (tarea en la que ayuda el asesor).

2. Técnica (saber qué decidir) y prudencia (saber decidir)

Se ha dicho muchas veces, sobre todo por los grandes estadistas de la historia como Winston Churchill, que la clave de las posiciones ejecutivas o de alta dirección es la toma de decisiones; o de otra forma: lo que la alta dirección te enseña es a decidir. Esta es quizá la función principal del político, ya sea que se trate de un político desde el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo.

El político toma decisiones a partir de cálculos estructurales, generales, tendenciales y de segundo grado, en medio de una correlación de fuerzas sociales, económicas y políticas determinadas sobre las que debe saber encontrar el punto medio que permita hacer avanzar un proyecto, un plan o el sistema ideológico del que participa, además de garantizar la continuidad de su trayectoria política individual.

Por un lado, está la acción de la decisión (el decidir): sobre una medida gubernamental (en materia de política económica, comercial, social o de seguridad pública) cuando se trata del Poder Ejecutivo, o sobre una medida de orden normativo o legislativo, cuando se trata del Poder Legislativo. Pero por otro lado está la materia sobre la cual se decide (el *qué* decidir). De la perspectiva de segundo grado, en la que se sitúa el político en el momento de decidir, nos trasladamos ahora a una de primer grado, que es aquella en la que se configura la materia en cuestión: si se trata de una materia económica, es la perspectiva donde se ven a detalle las implicaciones económicas (macro y micro), contables, financieras o técnicas del tema de referencia; si se trata de la materia de seguridad pública, es donde se analizan los problemas de los costos sociales de la inseguridad, de los costos financieros de inversión en equipamiento para los cuerpos policiales o para capacitación, o de las necesidades normativas implicadas en la medida que se quiera implementar.

Se tienen entonces dos escalas o perspectivas: la primera es aquella donde se configura técnicamente la materia sobre la que el político debe decidir, y la segunda es aquella donde se configuran los cálculos políticos, sociales o hasta históricos en función de los cuales se toma, efectivamente, la decisión. La primera escala es de naturaleza técnica; la segunda es de naturaleza prudencial, es decir, de sabiduría práctica.

En ese sentido se podría afirmar que la pericia fundamental del político es entonces la prudencia, es decir, la sabiduría práctica para saber encontrar el momento y el lugar adecuados para tomar una decisión; mientras que el dominio fundamental del asesor es la pericia técnica, es decir, la capacidad para analizar y esquematizar en su justo campo de configuración los problemas sobre los que el político ha de decidir.

3. El sabio, el consejero y el asesor

Al proyectar histórica y esquemáticamente la relación entre la técnica (el *sobre qué* de la decisión política) y la prudencia (la decisión política como tal) se advierten tres tipos de figuras: el sabio de la antigüedad, el consejero del Renacimiento y el asesor moderno. El primero se perfila en el contexto ampliado de la plataforma judeocristiana, greco-helenística y romana. Platón intentó sistematizar esa relación, en el sentido de que para él el filósofo era el ideal del gobernante. Aristóteles es también un caso ejemplar, pues fue el sabio con el que hubo de formarse uno de los políticos más grandes de la antigüedad y de la historia: Alejandro Magno. En el contexto romano, Séneca sería nuestro modelo, pues se trató de un célebre orador, filósofo e “intelectual” estoico que, entre otras cosas, cumplió la función de consejero de Nerón, el emperador que gobernó el imperio romano durante la segunda mitad del siglo I.

En el caso del consejero del Renacimiento, no se puede dejar de hablar de Maquiavelo. Como sabemos, Nicolás Maquiavelo (1469-1527) no se distinguió históricamente como gobernante, sino como funcionario público y consejero, y su libro *El Príncipe* fue redactado precisamente

como una serie de “consejos” para gobernar, en la tradición de los tratados para la instrucción de príncipes de la Edad Media tardía.

Para el caso del asesor moderno los ejemplos pueden ser abundantes. Acaso Max Weber (1864-1920) sería el modelo más representativo de una figura de alto perfil académico e intelectual que interviene en el proceso político de una sociedad en pleno desarrollo del capitalismo moderno, como lo fue la Alemania de Bismarck y que vivió el tránsito del siglo XIX al XX para desembocar en las guerras mundiales.

Para el caso de Estados Unidos, que es quizá el ejemplo por excelencia de lo que significa la modernización gubernamental en la historia moderna, podemos pensar en Denis McDonough, jefe de asesores del presidente Obama durante su segundo periodo, habiendo sido primero su consejero de Seguridad Nacional. Formado en Historia, Español y Relaciones Internacionales, McDonough es el perfil idóneo de un asesor hoy en día, que combina habilidades y formación académica con conocimiento de la burocracia y de la política al más alto nivel.

4. Tecnocracia, burocracia y política en las sociedades modernas

Una vez repasada la historia para encontrar algunos antecedentes posibles de lo que sería hoy un asesor parlamentario, hemos de situarnos en nuestro presente para realizar una caracterización ajustada a la actualidad.

La principal característica del mundo moderno, en lo que a administración y gestión pública se refiere, es el avance contundente de los procesos de burocratización de la vida en general, y de la vida pública en particular. El propio Max Weber lo visualizó afirmando que una de las consecuencias de la racionalización de la vida en general, característica fundamental de la modernidad, es la constante creación de normas, leyes y protocolos de todo tipo que cumplen la paradójica función de estabilizar los esquemas de reproducción social, haciendo incluso problemática la propia libertad.

El complemento de la burocracia en una sociedad moderna es la tecnocracia, que supone el predominio de la formación técnica para la ejecución y gestión de los asuntos vinculados con la organización social, bien sea en el ámbito público o en el privado. Cuando termina la Guerra Fría, con el correspondiente colapso de la Unión Soviética, el mundo entró en una fase de supuesta neutralización o desactivación de la ideología como componente central de la política, que habría de traer como consecuencia la superación de los conflictos.

Pero la realidad nos ha hecho ver que no basta con la gestión técnica de los asuntos públicos. La burocracia y la tecnocracia son componentes ineludibles para la justa comprensión de la administración moderna, lo que supone un nuevo desafío para la política y los políticos en el siglo XXI.

II. La profesionalización del cuerpo de asesores legislativos y la modernización parlamentaria en México

1. Molina Enríquez: un asesor legislativo modelo en la historia de México

Un asesor influye mediante su consejo, y qué mejor que sea un consejo sabio, bien informado. En la historia de México existen personajes que fueron asesores de diputados y representan modelos a seguir, intelectuales que lograron estar en el círculo de influencia cercano de legisladores. Una figura ejemplar es Andrés Molina Enríquez, quien fue asesor de Luis Cabrera, diputado de la XXVII Legislatura, en la elaboración de la Ley Agraria, durante la segunda década del siglo XX. Aunque Molina Enríquez no estuvo involucrado directamente en la escritura del artículo 27 de la Constitución, sus ideas sobre el agrarismo se encuentran ahí.

La formación de Molina Enríquez reúne conocimientos en varios terrenos de las Ciencias Sociales. Fue politólogo, sociólogo, antropólogo; su riqueza de conocimientos lo eleva al rango de intelectual. En esa calidad tuvo la capacidad de hacer grandes aportaciones cuando estuvo en el lugar para influir. Su vasto entendimiento quedó plasmado en *Los grandes problemas nacionales*, obra que dio mayor tino a sus contribuciones para el diputado Luis Cabrera. ¿Quién mejor que un conocedor de los problemas nacionales para aconsejar a quien ostenta el voto, a quien empuña la firma de las leyes que vertebran el destino de un país?

2. ¿Cuál es el propósito de un asesor legislativo?

Entre las prerrogativas y derechos de los diputados se considera el contar con asesoría especializada y, por ello, pueden destinar recursos para su contratación. ¿Cuál es la racionalidad detrás de este apoyo?, ¿por qué los legisladores tienen este derecho?, ¿es un exceso o una necesidad vital para sus tareas?

Es una necesidad si se considera la trascendencia y peso de las funciones de los legisladores, que —a reserva de ahondar más adelante en ellas— se sintetizan en la gran responsabilidad de representar la voluntad de la ciudadanía, a través de la actividad de legislar, fiscalizar al Poder Ejecutivo y hacer posicionamientos sobre asuntos políticos que determinan el curso de la vida nacional. Todo esto demanda conocimiento en múltiples áreas, desde Derecho, Derecho Parlamentario, Políticas Públicas; en temáticas específicas según las Comisiones en las que participe, además de conocimientos generales en Economía, Historia de México y del mundo, Ciencia Política, Género, entre otras, que le permitan elaborar un posicionamiento es ajustadas a los grandes problemas nacionales de nuestro tiempo.

Los diputados y diputadas, en especial, necesitan también monitorear el pulso político a micro y macro escala (en su grupo parlamentario, entre grupos parlamentarios, y más allá de la Cámara, en la tarima política nacional y la de su propio territorio), para encontrar la oportunidad de crear y cumplir acuerdos que prevengan crisis parlamentarias, constitucionales y demás. Así como para el guerrero el fin es deponer las armas para conseguir la paz y construir prosperidad, el ideal del político es acabar las tensiones sociales y políticas para llegar a acuerdos que preponderen la estabilidad y el desarrollo del país.

El desempeño de las funciones de diputado requiere ejecutar actividades de investigación, administrativas, seguimiento de medios, organización de foros, reuniones con grupos ciudadanos y más. Difícilmente lo podría hacer todo el diputado sin ayuda. Sin embargo, más allá de afirmar la necesidad del apoyo de un asesor para realizar las tareas enunciadas, aquí se plantea que ese consejero o asesor debe ser un gran profesional.

3. ¿A qué aspiramos: un asesor técnico, político o ambos?

Sin mayor titubeo, la respuesta es ambos. En el capítulo anterior analizamos el tejido que forman los hilos del saber, el poder y la política, y que es en esa trama donde se inserta la figura del asesor legislativo y de donde emerge con un perfil multifacético. Pero, ¿cuál es la definición en sí de asesor legislativo?

Tratando de responder esa pregunta rastreamos varias fuentes para intentar tener una definición. Resulta interesante notar que no es fácil encontrarla. Acudimos al *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*¹ (en adelante DUTP) y, aunque la fuente es mexicana, corresponde a “asesor parlamentario” y no necesariamente se apega a lo que en la práctica se verifica en un asesor legislativo del Congreso, ya sea de diputado o senador, en nuestro país. Sin embargo, traemos dicha definición a colación porque nos sirve de referencia de lo que podría idealmente ser el asesor legislativo.

En el DUTP, de manera general, se dice que:

La figura del asesor parlamentario es usual en los organismos parlamentarios de todo el mundo. Se trata de un técnico o profesional especializado en asuntos parlamentarios y sus ramas afines, cuya función es asesorar, aconsejar, estudiar, opinar y analizar los casos que le son encomendados hasta que éstos se encuentren en estado de trámite o de resolución legislativa. Debe ser una persona con conocimientos profesionales o experiencia en materia legislativa, jurídica, política, económica o social. La importancia y la forma en que estos asesores participan en los trabajos legislativos varía según el contexto político.²

En esa definición, la parte técnica se expresa con claridad mientras que el elemento político queda apenas sutilmente sugerido en la indicación de “debe ser experto en materia política”. Continuando la exploración en el DUTP, luego encontramos la figura del “letrado” —que es propia de los parlamentos españoles— asociada con la del asesor parlamentario. Letrado es un adjetivo que sirve para definir a una persona sabia, docta o instruida. Como relación es interesante porque refuerza nuestro argumento de la importancia del triple perfil de técnico, político y de sabio al

1. Berlín, Francisco, et al., *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. 2ª, edición, México, Porrúa-Cámara de Diputados, 1998, p. 760.

2. *Ibíd.*, p. 413.

que debe aspirar un asesor profesional; es decir, reúne los suficientes saberes técnicos útiles en el ambiente legislativo, más los saberes generales que innovan y enaltecen la práctica política de los legisladores. Más adelante, el DUTP distingue entre asesores institucionales y otro tipo de asesor, el político:

Al respecto, existen otro tipo de asesores, los denominados asesores políticos, figura última que se presenta también en el Congreso mexicano, cuya función, a diferencia del institucional, es asesorar a cada una de las fracciones parlamentarias y a los diputados y senadores en particular, es decir, que son trabajadores de confianza que prestan sus servicios de manera temporal.³

Esta sería la definición un poco más cercana a lo que se observa en la realidad de nuestro Congreso, aunque se refiere a los asesores de grupos parlamentarios, no de un diputado o senador en particular, que es el caso que estamos tratando. La definición tampoco describe los saberes ni el perfil profesional específico del asesor político, pero resulta llamativo que toda la discusión sobre el término de asesores se lleve a cabo en la sección sobre lo que es un letrado. Nos aventuramos a pensar que esto manifiesta un posible hilo que conecta en esencia lo que es un asesor con la definición de un sabio y docto (letrado). También se advierte que, aunque no se discuten las implicaciones de que el asesor político sea temporal y de confianza, sí es ése un elemento que limita su profesionalización.

La aspiración, entonces, es lograr que en México se uniformen las capacidades de los asesores mediante esquemas de profesionalización y elevar el nivel tanto del trabajo legislativo técnico como el del debate político en la Cámara de Diputados. Para ello, resulta necesario apuntar las luces hacia los asesores, quienes son una extensión de los legisladores. A manera de punto de referencia para un posible modelo futuro, el cuadro siguiente (Cuadro 1) detalla las funciones que en España tiene un letrado. Se podría discutir también los modelos de Estados Unidos, Gran

3. Ídem

Bretaña, Canadá u otro país, pero se considera que el ejemplo español comparte el espíritu que se trata aquí de resaltar: la conjugación de saber técnico, político y el conocimiento multidisciplinario.⁴ Desde luego, no es la intención establecer en México la figura del letrado tal y como existe en ese país, sino tener una referencia con fundamento parlamentario para esculpir nuestro propio modelo.

**CUADRO 1.
FUNCIONES DE LOS LETRADOS O ASESORES PARLAMENTARIOS EN ESPAÑA**

1. Realizar la fundamentación jurídica de las iniciativas de ley;
2. Elaborar informes (mediatos o inmediatos);
3. Coordinar y dirigir los servicios documentales;
4. Elaborar documentos que sirvan de base para las deliberaciones;
5. Aportar disposiciones del Derecho interno español, jurisprudencia, disposiciones de las Comunidades Autónomas, de Derecho Comunitario (Comunidad Europea), así como de Derecho Comparado;
6. Formular estadísticas;
7. Recomendar bibliografía;
8. Realizar propuestas orientadoras;
9. Proporcionar también consultas sobre problemas o asuntos de diversa naturaleza y ejecución de acuerdos; y
10. Preparar actas y comunicaciones.

Fuente: *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*

De entre las funciones del letrado en España, el asesor se asemeja a un investigador capaz de sistematizar información estadística y bibliográfica; está instruido en técnica legislativa y Derecho Parlamentario, y cuenta con las habilidades intelectuales para recomendar y realizar propuestas de diversa índole, además de contar también con habilidades de comunicación y administrativas.

4. En el Congreso de los Estados Unidos, los representantes tienen presupuesto para armar su personal (staff) y cuentan con una serie de posiciones laborales, desde los ayudantes (Congressional Aides, en inglés) que hacen trabajo operativo, administrativo, hasta los que realizan tareas propiamente de proceso legislativo (Legislative Assistant, Legislative Director and Legislative Correspondent), más otros perfiles como secretarios de prensa y otros más.

Este perfil dista mucho del de un asesor de diputado al estilo de secretario particular, (tan frecuente en México), que puede desempeñarla casi cualquier persona en tanto sea de la confianza del diputado. En cambio, la figura de asesor que aquí se propone se acerca más a la de un investigador parlamentario, con intuición y formación política desarrolladas, un modelo que se difunde y formaliza cada vez más en los congresos de los países más desarrollados y se ha vuelto una expresión de la modernización de esos parlamentos.

¿Qué se necesitaría para entrar con vigor a la tendencia de asesores profesionales para diputados profesionales? ¿Por dónde empezar? Con esta preocupación en mente, el diputado Mario Delgado, presidente de la Junta de Coordinación Política durante el primer tramo de la LXIV Legislatura, propuso a la Secretaría General de la Cámara de Diputados impulsar un modelo de profesionalización que incluya formación en Historia de México, Historia Universal, Teoría Política, Economía, Estudios de Género y Administración Pública, así como saberes específicos en áreas de técnica legislativa, oratoria, redacción de discursos y medios de comunicación.

Estos conocimientos fortalecen las capacidades de los asesores para el desempeño de los quehaceres del día a día, como por ejemplo escribir discursos, redactar iniciativas de ley con proyecto de decreto y exhortos, entre otras tareas. El modelo de profesionalización que se ha querido desarrollar se basa en un perfil de entrada y un horizonte de formación, y está inspirado por el contexto de los procesos de modernización parlamentaria que han sido impulsados con fuerza en la LXIV y ahora en la LXV legislaturas.

4. La profesionalización del asesor en el contexto de la modernización parlamentaria

La modernidad de un parlamento reside en dos aspectos: la profundización de su carácter democrático y la incorporación de nuevos procesos tanto administrativos como tecnológicos. En principio, un parlamento es una institución central de la democracia porque, como lo señala el teórico

social David Beetham, los legisladores “encarnan la voluntad del pueblo en el gobierno y son vector de su aspiración a que la democracia responda verdaderamente a sus necesidades y ayude a resolver algunos de los problemas más acuciantes de su vida cotidiana”.⁵

A través de sus funciones como órgano electo, legislativo y de control del Ejecutivo, los parlamentos construyen democracia. Al describir esa triple función, Beetham subraya que, como órgano electo, los parlamentos emplean medios de diálogo y conciliación para que converjan expectativas e intereses conflictivos de diversos grupos y colectividades; como órgano legislativo deben actualizar las leyes de acuerdo a los cambios de circunstancias sociales; como órgano encargado de supervisar la acción gubernamental deben emplear medios de control del Ejecutivo, para que éste rinda cuentas a los ciudadanos.

¿Cuáles serían entonces las características de un parlamento que desempeña esa triple función de manera democrática? Tiene que representar la diversidad política, ser transparente, eficaz, profesional, que rinda cuentas y que sea accesible.⁶

Ahora bien, recientemente se desplegó una tendencia hacia la incorporación de tecnologías de la información y procesos organizacionales modernos en los parlamentos del mundo. Hay quienes argumentan que la modernización tecnológica favorece la vida democrática. En el mundo anglosajón esta discusión ha sido amplia y se ha popularizado bajo los términos *e-governance* y *e-democracy*, que relacionan la democracia, la libertad y la transparencia del sistema político con el uso de las tecnologías de la información.

Es en esta ecuación de modernización y democracia donde queremos introducir el tema de la profesionalización de los asesores. Especialmente porque en la Legislatura LXIV el parlamento abierto ha sido

5. Beetham, David, *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno*. Davos, Unión Interparlamentaria, 2006, p 1.

6. Estas son características que Beetham enfatiza en el libro ya citado.

fundamental y las nuevas tecnologías tienen un gran aporte para fomentar la participación ciudadana.

La profesionalización de los asesores sería en este contexto una pieza clave, porque dentro de sus funciones está la de garantizar que el legislador o la legisladora para quien trabaja se desenvuelva apropiadamente en un parlamento moderno y democrático. Ya antes se habló del papel de consejero y asistente político que le exige una visión de amplio espectro al asesor. Aunque se ha escrito poco sobre los asesores legislativos, las escasas referencias apuntan que, al menos en países como Inglaterra y Canadá, la profesionalización se observa en el hecho de que el asesor empieza a reconocerse como investigador parlamentario.⁷

Las tecnologías de la información han cambiado drásticamente la manera de interactuar entre los ciudadanos y los diputados que los representan y esto debe poder comprenderlo un asesor. El correo electrónico y las redes sociales son hoy las vías de comunicación con que se transmiten las preocupaciones de los representados e incluso un medio de cabildeo, y un asesor debe saber manejar esas nuevas dinámicas de relación entre el legislador y sus representados.

También estas tecnologías han producido un abundante flujo de información alrededor de casi todos los temas, incluyendo desde luego aquellos que los diputados y senadores abordan en el Congreso o en otros foros. De tal forma que no basta con que un asesor busque información: se tiene que volver un investigador, es decir, aplicar criterios de selección y análisis de información más elaborados. Entonces, nuestro problema es cómo asegurar que el asesor sea capaz de entender y trabajar en un ambiente político de mayor transparencia, usar herramientas tecnológicas sofisticadas y, sobre todo, que sea capaz de entender la profundidad y alcance de los procesos democráticos de nuestra época.

7. Esa impresión queda al leer el libro *How to Be a Parliamentary Researcher*, de Robert Dale. En el inglés de Gran Bretaña y Canadá, los términos equivalentes al de asesor de diputado que usamos en México, son MP Assistant y Parliamentary Assistant, pero curiosamente este libro los llama investigadores, aunque es inequívoco que se refiere a aquellos que trabajan al lado de un miembro del parlamento (diputado en México en este caso).

5. La profesionalización con base en un perfil de entrada y un horizonte de formación

Hay dos elementos que consideramos en nuestro modelo de profesionalización de los asesores: las condiciones iniciales del profesionista que toma el puesto de asesor, y el horizonte de formación que se le puede ofrecer al ingresar al Congreso. Ambos elementos son mutuamente incluyentes.

Respecto a las condiciones iniciales, es necesario reconocer la necesidad de establecer un parámetro más claro del perfil de asesor y el proceso de selección. De alguna manera el legislador imagina y define conforme a su experiencia el perfil de su asesor. De hecho, la propia ocupación es difusa, no hay universidades o escuelas en nuestro país que ofrezcan carreras o programas completos de asesor legislativo/parlamentario; hay, eso sí, carreras que podríamos juzgar afines a este trabajo, como Derecho, Ciencia Política, Sociología, Economía y otras.

En todo caso, es cierto que abundan ejemplos de asesores que vienen de campos de conocimiento distantes a estos, pero que posiblemente cuentan con otras habilidades también necesarias para este puesto. ¿Cuáles son esas habilidades? Probablemente cada legislador o legisladora tiene alguna idea, pero lo que tratamos aquí es facilitar ese camino y ofrecer un punto de partida. Enseguida esbozamos a *grosso modo* un perfil de asesor que acaso pueda funcionar como un parámetro.

a) Perfil de entrada

Conocimientos generales

Conocimientos en al menos cinco o seis áreas: Historia Universal, Historia de México, Derecho, Ciencia Política, Economía y Administración Pública. Estos conocimientos proveen las coordenadas básicas donde se ubica el trabajo de los legisladores.⁸

8. Se invita al lector o lectora a revisar la bibliografía recomendada en el Anexo 14.

Habilidades para hacer investigación

Las iniciativas con proyecto de decreto, los posicionamientos y discursos expresados por los legisladores deben reflejar en sus contenidos un amplio conocimiento sobre el tema y manejo de datos actualizados. Los asesores apoyan en esta labor y es aquí donde desempeñan el papel de investigadores.

Al investigar los temas deben saber aplicar criterios para identificar la confiabilidad de las fuentes de información e identificar autores, teorías, debates actuales en torno al asunto en cuestión. También tienen que saber crear bases de datos para sistematizar y actualizar la información de manera constante, sobre todo información estadística, pues en la era de la información un dato de hace dos años puede ser demasiado viejo. Deben también ser capaces de identificar el mapa de actores relevantes, líderes de opinión y expertos en el tema a investigar.⁹

Habilidades administrativas y de comunicación (oral y escrita)

Los asesores deben ser extremadamente organizados porque son quienes se encargan de llevar la agenda, la correspondencia, agendar viajes, escribir oficios para solicitar salas para foros, invitaciones a eventos, entre otros. Además, tienen la importante tarea de apoyar en la redacción de iniciativas con proyecto de decreto, discursos, cartas, hasta las publicaciones en redes sociales.¹⁰

Habilidades para manejar la imagen pública (en medios, redes sociales, eventos)

No hay que perder nunca de vista que el asesor trabaja para un político electo por la ciudadanía y una figura eminentemente expuesta al público. Por eso la imagen es un asunto tan delicado. En esto el asesor es una especie de estrategia de comunicación, que debe saber cómo manejar la imagen del legislador: desde su página personal, cuentas de redes socia-

9. En el Anexo 14 se encuentra una lista de bibliografía recomendada sobre técnicas de investigación.

10. En el Anexo 14 se encuentra una lista de bibliografía recomendada sobre estos temas.

les y cuidar que su aparición en entrevistas en medios esté respaldada por una buena preparación.

Por ejemplo, el asesor tendría que anticipar posibles preguntas en entrevistas y estudiar el perfil del medio donde el legislador o legisladora participará. En eventos públicos como conferencias de prensa o foros de discusión, a veces el asesor o asesora es quien está haciendo contactos con personalidades o grupos de interés mientras el diputado está en escena.

b) Proceso de selección del asesor

Una de las ventajas de tener una idea clara del perfil de asesor es que partiríamos de buscar a una candidata o candidato con la suma de estas características, lo que evitaría la contratación de varias personas y demasiado personal. Por eso, además de tener en cuenta cierto perfil, también es necesario mejorar el proceso de selección.

Para ese fin, es importante desarrollar nuevas herramientas, como una plataforma en línea con perfiles de aspirantes y donde también se pudieran publicar vacantes.¹¹ Eso a la vez abriría las posibilidades de contratación a muy buenas candidatas y candidatos, y a la par promovería una tendencia hacia la transparencia en las contrataciones.

Otra herramienta eficaz de selección de asesores y asesoras son las convocatorias. Se trata de emitir convocatorias públicas que definan el perfil que se está buscando ya sea para asesores de grupos parlamentarios, de diputados de comisiones, o bien para asesores del servicio civil de la Cámara de Diputados, tanto para comisiones como para centros de investigación. Es importante que estos concursos de selección sean transparentes, abiertos y sancionados por un tercero, es decir, por un ente académico, que puede ser una universidad de prestigio, la cual seleccionará ternas con los mejores perfiles para las distintas áreas. En el caso de grupos parlamentarios y comisiones, la decisión final sobre las

11. En el Reino Unido existe un sitio llamado “Trabajando para un miembro del parlamento” (en inglés working4MP.org), que tiene un espacio para publicar vacantes para asesores. Lo que se propone va un poco más allá de esto porque implicaría tener una plataforma con una base de datos a la que pudiera acceder de inmediato el legislador que esté en busca de un asesor.

ternas de candidatos las tomarían los diputados integrantes, y en el caso del servicio civil, las autoridades competentes a través de sus órganos colegiados.

Sería deseable que todos los grupos parlamentarios contaran con una asesoría especializada, con un conjunto de asesores y asesoras con permanencia, que garanticen la memoria institucional y que sirvan de guía para los nuevos asesores y asesoras en las tareas de investigación y prácticas parlamentarias.

En la era de la información no es posible que en cada legislatura los aspirantes a asesor hagan fila en las afueras de las Cámaras esperando que sus currículum vitae sean recogidos y después turnados a algún diputado o grupo parlamentario. Es evidente a todas luces que ese proceso no es efectivo para los legisladores por la demora que significa revisar esa información.

Muchas veces, por razones prácticas se opta por solicitar recomendaciones de terceros para conseguir un buen candidato o candidata a asesor. La recomendación da cierta seguridad de que la persona es confiable. Aunque el sistema de recomendaciones es muy criticado en México porque se liga al “influyentismo”, en otras partes del mundo también ocurre, pero se expresa de diferente manera. Por ejemplo, en Estados Unidos se estila la carta de recomendación, donde la firma pesa en la decisión del contratante porque otorga cierta garantía de que la persona recomendada es confiable. Pese a que se reconoce que el factor confiabilidad tiene importancia para el puesto de asesor, no se recomienda limitarse a esa característica porque es esencial asegurar el profesionalismo de los asesores en su labor.

c) Horizonte de formación para el asesor

El otro elemento referido para la profesionalización consiste en la formación que se le ofrece al asesor una vez que ingresa a la Cámara de Diputados o de Senadores.

En efecto, no es nada fuera de lo común que algunos asesores inicien su cargo con poca o nula experiencia y conocimiento sobre la parte

técnica del trabajo legislativo; tampoco es un sacrilegio que carezcan de él, pues como ya se mencionó, no hay escuela o universidad que ofrezca la carrera de asesor parlamentario.

Con frecuencia se desconocen procedimientos y técnicas legislativas, la estructura y órganos de gobierno de las Cámaras, las funciones de las comisiones, la dinámica de los grupos parlamentarios. Lo que ocurre generalmente es que el asesor aprende sobre la marcha, lo cual en sí ya significa un desempeño menos eficiente de lo deseable. Si a eso agregamos que después de cada elección se renueva la mayoría de la planta de asesores, tampoco se crea memoria institucional. Como bien comenta Vienna Pozer en su texto “An Innovation in Parliamentary Staff Training”, el funcionamiento efectivo de los parlamentos reside en gran medida en la formación de su personal porque eso favorece la construcción de memoria institucional, es decir, retiene conocimientos y capacidades en la institución.¹²

El plan de formación debería diseñarse en función de saberes generales y técnicos. En cuanto a los primeros, se trataría de una capacitación en por lo menos cinco disciplinas relevantes en el ambiente legislativo que ya antes hemos mencionado (Derecho, Historia y otras). Respecto a la formación técnica, se deberían cubrir rubros tales como técnica y proceso legislativo; procedimientos legislativos ordinarios y extraordinarios; procedimientos en el Pleno y procedimientos especiales.

Institucionalizar la formación de asesores no sólo traería como resultado un mejor desempeño de las y los legisladores, en tanto que los asesores son sus brazos de apoyo, sino que también los beneficiaría porque se sentarían las bases para que puedan desarrollar trayectoria como expertos y hasta hacer una carrera de servidores públicos o políticos.

12. Pozer, Vienna, “An Innovation in Parliamentary Staff Training”. *Canadian Parliamentary Review*, Winter, 2012, pp. 32-35.

III. ¿Qué debe saber un asesor?

1. Saberes generales

Los saberes generales constituyen la plataforma básica, o mínima, desde la cual un asesor legislativo puede situarse en una perspectiva global y panorámica para encarar la diversidad de problemas que aparecen en la gestión pública y en la política en general, haciendo posible que su función alcance el mayor grado de eficiencia y eficacia técnica para el logro de los objetivos políticos trazados. Como se menciona anteriormente, en la Cámara de Diputados ya están en marcha cursos con esta perspectiva. A continuación, se describe de manera general el contenido de los que se consideran fundamentales para la formación de un asesor.

a) Historia Universal

Es el marco imprescindible para entender el despliegue de los siglos a una escala universal, y nos permita situar los problemas del presente (ya sean nacionales o internacionales) en el cruce de tendencias de mediano y largo plazo, en función de la variedad de planos de organización: el económico, el comercial, el político, el sociocultural, el religioso, el ideológico, el demográfico, etc.

De entrada, se requiere tener un esquema claro del acomodo de las grandes fases de la historia que nos permita clasificar las etapas con un mínimo de orden. La tradición historiográfica identifica cuatro grandes fases, eras o edades: la fase antigua (del siglo V a.C. al V), la fase medieval (del V al XV), la fase moderna (del XVI al XVIII) y la fase contemporánea (del siglo XIX al presente).

La característica fundamental de la fase contemporánea, que es en la que se despliega nuestro presente desde un punto de vista de mediana duración, es que los imperios modernos (principalmente el español y el inglés) se transformaron en Estados Nacionales a partir de las revoluciones atlánticas (la Revolución Francesa, la norteamericana y las hispáni-

co-americanas), proceso que se empalma con la organización del capitalismo industrial a partir de la primera etapa de la Revolución Industrial (1750-1850, aproximadamente).

Quizás la fase contemporánea de la historia puede ser vista entonces como la era de las revoluciones, de los nacionalismos y del capitalismo industrial. La caída de la Unión Soviética, el fin de la Guerra Fría, la caída de las Torres Gemelas de Nueva York y la emergencia del islam radical, así como el desarrollo económico de China serían los acontecimientos más recientes que, en ese marco, determinan la fisonomía de nuestra contemporaneidad.

Autores como Eric Hobsbawm o John Lukács pueden ser los más indicados para la comprensión del periodo contemporáneo y moderno,¹³ así como el historiador español Luis Suárez y el belga Henri Pirenne, lo son para la comprensión de la antigüedad y la Edad Media.

b) Historia de México

Una vez esbozado un marco general de historia universal, podemos entonces enfocar el análisis alrededor del proceso de la historia nacional para caracterizar con mayor claridad y consistencia geopolítica nuestro presente.

Dentro del marco de las cuatro grandes fases de la historia universal, habría que insertar las tres fases fundamentales de la historia de nuestro país: la prehispánica (del siglo XII a.C. al XV, aproximadamente), la virreinal (del siglo XVI al XVIII) y la nacional (del XIX a la actualidad). Con la Conquista, se inaugura la fase virreinal novohispana, los territorios y civilizaciones americanas quedan incorporados a una estructura geopolítica de despliegue universal que terminaría por modificar por entero la forma y contenidos de esta fase; la expansión de una lengua común y una misma religión que se sincretiza con las religiosidades prehispánicas, para desembocar en un catolicismo barroco como genuina expresión americana entretejida con las estructuras de un capitalismo periférico.

13. Hobsbawm en cuanto a todo el siglo XIX y el XX, Lukács en cuanto al siglo XX.

La Independencia y la Reforma del XIX son los dos acontecimientos fundamentales con los que se ejecuta una primera gran nacionalización mexicana, en este caso de carácter político, jurídico y religioso, que con Benito Juárez adquiere sus perfiles más nítidos y característicos en una dirección de patriotismo liberal.

La Revolución Mexicana (1910-1938) es el otro gran acontecimiento con el que se ejecuta la segunda gran nacionalización mexicana, en este caso económica y social. Con la expropiación petrolera y el reparto agrario del general Cárdenas, México adquiere su fisonomía de país soberano con un régimen nacionalista y popular, sentando las bases de un capitalismo mexicano que se despliega durante todo el siglo XX hasta la crisis de 1982. En ese año, 1982, tiene lugar la tercera gran nacionalización, la de la banca, activando un proceso de descomposición y reorganización del régimen político nacional dentro del que México transitaría el último tramo del siglo XX y lo que va del XXI, en donde se implantó el modelo neoliberal, con la privatización de la Banca, el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, la privatización de la mayoría de los bienes del Estado, la concentración de la riqueza en unas cuantas manos, la pauperización de la clase media, el aumento exponencial de la pobreza y de la pobreza extrema, hasta el 2018, en donde el nuevo gobierno, respaldado por una mayoría legislativa sin precedentes en este siglo y con una visión más social, trata de construir un estado de bienestar, y desmontar el esquema neoliberal que duró más de tres décadas.

En cuanto a referencias principales, la obra colectiva de El Colegio de México (*Historia mínima de México* y la *Nueva Historia mínima de México*) sigue siendo la referencia obligada, pues acomoda los periodos fundamentales (fase prehispánica, fase virreinal y fase nacional) con gran claridad expositiva y con la concisión necesaria para una lectura ligera, compacta y consistente. Esa sería una muy buena base sobre la cual añadir luego la interpretación de José Vasconcelos, que introduce criterios diferentes para mirar nuestra historia desde otra óptica. Para comprender la última mitad del siglo XX mexicano y los primeros años del XXI, la obra de Carlos Tello y Rolando Cordera (*México. La disputa por la nación*), junto con la colección coordinada por Clara García sobre las modernizaciones en México (en 7 volúmenes) son, sin duda alguna, lectura obligada.

c) Derecho

Se trata de la disciplina parlamentaria por excelencia y una de las fuentes fundamentales de la racionalidad política de manera general. Durante buena parte de la historia contemporánea de México, la clase política (y dentro de ella, los legisladores de ambas Cámaras) se formó en la Facultad de Derecho. El abogado o jurisconsulto era la figura política por antonomasia, hasta que en el último tramo del siglo XX la Economía comenzó a desplazar al Derecho en cuanto a su relevancia como disciplina imprescindible para gobernar.

Las normas jurídico-constitucionales son parte integrante de todo orden político y de toda organización estatal; son, en resumen y a una cierta escala de configuración, la dinámica general de la historia de una sociedad política. Cuando el Estado es concebido como unidad efectiva de poder y decisión, se está utilizando el criterio del Derecho en cuanto a la determinación de las competencias que los órganos y las entidades gubernamentales tienen para la ejecución de una serie de funciones específicas mediante las que se da solución a los problemas públicos.

Con la aparición del Estado moderno occidental, sobre todo a partir del siglo XVI, la matriz del Derecho Público romano antiguo y medieval (el *Corpus Iuris Publicii*) se desdobra en ámbitos especiales: Derecho Constitucional, Derecho Penal, Derecho Procesal, Derecho Administrativo, además de que, sobre todo desde el siglo XIX, el Derecho Público quedará bien delimitado frente al Derecho Privado, constituyendo en su conjunto las dos regiones fundamentales de la matriz jurídica de nuestra tradición.

Es por tanto obligado que, en un ámbito de desempeño profesional como el parlamentario, el asesor cuente con una formación sólida y consistente sobre cuestiones de Historia del Derecho, Filosofía del Derecho y Derecho Constitucional, además de las habilidades que, obligadamente también, debe tener en el área del Derecho Parlamentario y la técnica legislativa.

En una buena selección bibliográfica, que ofrezca una visión panorámica del Derecho, debe de figurar la obra de Manuel Atienza, Manuel García Pelayo y Norberto Bobbio, así como la de Ronald Dworkin, H.L.A.

Hart y Luigi Ferrajoli. Para cuestiones de tipo más general o filosófico, la obra de Paolo Prodi y la de Francisco Javier Conde son también de gran interés y profundidad.

d) Ciencia Política

La siguiente disciplina de interés primordial es la Ciencia Política, que es la que ofrece las herramientas más sólidas y consistentes para la justa comprensión de la política en tanto que ámbito fundamental donde se fraguan las estructuras del Estado. Hasta lo que aquí se expone, nos hemos situado en la perspectiva de la Historia y el Derecho para ir acotando luego el enfoque hasta llegar al dimensionamiento concreto de los procesos que constituyen la práctica política como tal.

Retomando la clasificación de Gustavo Bueno, la Ciencia Política se ubica en el subtipo dos: el de las disciplinas políticas, que es el que implica algún tipo de sistematización conceptual y se divide a su vez en tres subtipos: las disciplinas empíricas (Antropología Política, Sociología Política o Historia Política), las doctrinales (el Derecho Público, la Teoría del Estado o la Teoría Política) y las formales o Matemáticas (como la Teoría de Juegos o la Aritmética Electoral).

Todo buen asesor legislativo debe de tener una formación sólida y rigurosa en este rubro, y es de hecho natural la circunstancia de que, por lo general, quien se dedique a esto provenga de alguna facultad o escuela de Ciencia Política.

Las obras de ciencia y teoría política son en realidad muy abundantes. En todo caso, las referencias obligadas o clásicas siguen siendo las de Norberto Bobbio y Leo Strauss en cuanto a la historia de las ideas políticas y de las formas de gobierno. En cuanto a la Ciencia Política como tal, la obra de Rafael del Águila y Manuel Alcántara ofrecen una panorámica bastante completa desde la perspectiva de la escuela española; Óscar Contreras y Mauricio Merino lo hacen desde la perspectiva de la ciencia política mexicana.

e) Economía

Otra de las disciplinas sociales que resulta fundamental para el trabajo legislativo es la Economía, o con más propiedad, Economía Política, que es como se denominó esta área del conocimiento social desde sus orígenes modernos en el siglo XVIII. Fue hasta principios del siglo XX que cambia esa tradición, cuando Alfred Marshall cambiara el nombre de la cátedra de Economía Política de la Universidad de Cambridge por el de cátedra de Economía.

Estamos ante una disciplina fascinante que se puede estudiar a la par que las grandes fases de la Filosofía Política y del pensamiento jurídico, así como la Historia misma. Prácticamente es imposible comprender las grandes transformaciones de la Historia y los grandes movimientos de la política y la sociedad sin analizarlos en sus relaciones con la historia de la Economía Política y con las del Pensamiento Político.

El asesor legislativo debe manejar con una solvencia mínima las grandes fases de la historia del pensamiento económico, desde sus orígenes preclásicos hasta las corrientes actuales de la economía moderna, además de que debe tener también habilidades numéricas y de cálculos estadísticos y macroeconómicos, por lo menos básicos.

Para una buena panorámica histórica del pensamiento económico, sigue siendo de lectura obligada la obra de Eric Roll, así como la de Maurice Dobb y John Kenneth Galbraith. De igual modo, los ensayos de Schumpeter sobre los grandes economistas y el *Tratado de teoría económica* del profesor de la UNAM Francisco Zamora. Para tener una aproximación crítica y rigurosa a los problemas contemporáneos de la economía a nivel mundial, Paul Krugman, Stiglitz y Skidelsky siguen siendo de gran utilidad, así como las historias sociales de la economía en México desarrolladas por Sarah Babb y Fernando Escalante de El Colegio de México.¹⁴

14. El lector o lectora puede ver en el Anexo 14 la bibliografía que comento aquí y recomiendo revisar en torno a estas áreas.

f) Estudios de Género

Otra área de estudios sociales indispensable a considerar son los Estudios de Género, puesto que aún está pendiente la tarea de lograr la igualdad social entre hombres y mujeres. Para que esto sea posible, la perspectiva de género¹⁵ tendrá que permear tanto en la práctica cotidiana entre los miembros que conforman y operan las instituciones, como también en los servicios y productos que las propias instituciones proveen a la ciudadanía en general.

Ante el ascenso de las mujeres a los espacios públicos y de poder se le denominó a la LXIV Legislatura: “Legislatura de la Paridad de Género” y a la LXV, donde por fin se ha logrado la paridad absoluta, se decidió nombrarla: “Legislatura de la Paridad, de la Inclusión y de la Diversidad”, por lo que estamos convocados a entender el significado de los logros históricos que las mujeres han ganado a fuerza de grandes luchas sociales y los retos que ello nos presenta como sociedad. Por fortuna, existe ahora un campo de conocimientos, los Estudios de Género, que ha sistematizado teorías y enfoques bien nutridos por la Filosofía, la Historia, la Sociología, la Antropología, para la comprensión de los problemas de desigualdad de género y de los que podemos echar mano para solucionarlos.

Del vasto universo de enfoques y teorías que edifica este campo de estudios, buscamos centrarnos en el género como categoría, pues esta fue una de las contribuciones teóricas más importantes para la comprensión de la génesis y persistencia de las desigualdades sociales entre hombres y mujeres. El género como categoría de estudio demuestra que los rasgos y funciones psicológicas y socioculturales asociadas a los sexos cambian de acuerdo a cada momento histórico, y varían de sociedad en sociedad. A cada momento histórico corresponde una arquitectura de relaciones de poder, con sus discursos y conflictos sociales y, en tanto que las relaciones entre hombres y mujeres están enmarcadas en tiem-

15. Para entender mejor en qué consiste la perspectiva de género, invito a los y las lectoras a revisar el texto: Lagarde, Marcela, *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*. Madrid, Ed horas y HORAS, 1996, p. 13-38.

po y espacio, esas relaciones se redefinen de época en época. Entre las autoras que me parecen importantes, destacaría a Simone de Beauvoir, Angela Davis, Marcela Lagarde y de los Ríos y Rita Segato, además del interesante enfoque crítico que sobre las corrientes del feminismo desarrolla Camille Paglia.

g) Administración Pública

Por último, una disciplina que también es fundamental para la sólida formación de un asesor legislativo es la de la Administración Pública o Gestión Pública. Si bien es cierto que el área de incidencia de los congresos no es propiamente la de las políticas públicas (o por lo menos no lo es de manera directa), el interés de esta disciplina deriva del hecho de que se trata, de manera general, de cuestiones asociadas a la organización del Estado, lo que implica el control de nociones de Derecho Público, finanzas públicas o teorías de la organización, además de todo lo concerniente con el Derecho Parlamentario.

De esta forma, la Administración Pública complementa la formación del asesor legislativo en la medida en que le permite aterrizar abstracciones y esquematizaciones de tipo histórico, económico y político al nivel de sus implicaciones organizativas, administrativas, presupuestales y hasta burocráticas.

Como se dijo previamente, la burocracia y la tecnocracia son dos componentes imprescindibles para la comprensión, en su justa dimensión, de los problemas de gobierno en particular, y la especificidad de la política en general. El tema ha sido abordado por los grandes teóricos sociales y políticos, como Max Weber o Karl Deutsch, cuyas obras son de lectura obligada. Para el caso de México, los trabajos de Omar Guerrero y Mauricio Merino ofrecen un panorama bastante completo y consistente sobre el particular, sobre todo a la luz de los cambios políticos que en México y América Latina han tenido lugar en el último tramo del siglo XX y en lo que va del XXI.¹⁶

16. En el Anexo 14, se encuentra la bibliografía completa.

2. Saberes específicos

Los saberes a los que se refiere este apartado necesariamente giran en torno a la célula básica del Poder Legislativo, a saber, el legislador o legisladora; la estructura que los envuelve, así como el contenido técnico y político de los procedimientos que le dan sustancia a las funciones y atribuciones del Poder Legislativo.

a) Qué hace un legislador

- **El doble papel: legislador y líder político**

En México aún existe un nivel considerable de desconocimiento sobre el quehacer de un legislador, sobre el funcionamiento del Congreso de la Unión y, por inferencia, podría decirse que aún más grande es el desconocimiento de las funciones específicas de los diputados federales y los senadores.

En cuanto a la Cámara de Diputados, es cierto que ha ido en aumento la familiaridad de la ciudadanía con la Cámara, pero todavía 60 % de los mexicanos no sabe o no entiende sus funciones ni su funcionamiento; así lo indican los resultados de la *Encuesta Nacional sobre Cultura y Práctica Política*.¹⁷ Otra encuesta realizada por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública¹⁸ muestra que 47 % de los encuestados no está de acuerdo en la forma como trabajan los diputados. Hay poco conocimiento de lo que hacen los legisladores y este desconocimiento podría estar presente en los asesores, puesto que como se ha explicado en el capítulo II, hasta hoy no contamos con un perfil de ingreso claro y no hay manera de garantizar que cuenten con los conocimientos específicos necesarios

17. Véase comentarios sobre esa encuesta en De la O, Felipe, “Percepción de las y los mexicanos en el Congreso de la Unión”. *Cuaderno de Investigación*, núm 37, 2017, <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3769/Cuaderno%20de%20investigaci%C3%B3n%2037.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

18. Véase CESOP, “Encuesta sobre la Cámara de Diputados”. Cámara de Diputados, 2011, <https://goo.gl/HYK9fQ>.

para ocupar ese puesto. La probabilidad de que exista ese desconocimiento podría ser más alta en el caso de los asesores inexpertos.¹⁹

Es elemental para quien tiene el cargo de asesor legislativo conocer las funciones de los representantes populares, pero desde un punto de vista formal. Empecemos por entender qué es una función.

Una función, según definición del *Diccionario de la Real Academia Española*, es “una tarea que corresponde realizar a una institución o entidad, o a sus órganos o personas”. Aquí es importante tener claro que, al menos en lo que concierne a las y los diputados federales: estos tienen una doble función, una como funcionarios del Poder Legislativo (legislador) y la otra como líderes políticos de su región. La primera está estrictamente regulada, mientras que la segunda (sobre todo aplica para los que obtuvieron la curul por elección directa) responde a su vínculo con la localidad, así como a la percepción de que su futuro político depende de la relación con los grupos de interés y el cumplimiento de los compromisos adquiridos con los ciudadanos y ciudadanas de su demarcación durante la campaña. Esta segunda función hace eco de ciertas tradiciones y cultura política que semejan la figura de diputado con la de una especie de procurador del pueblo.

Con las reformas recientes que permiten ahora la reelección de diputados federales, crece en importancia su desempeño como líderes regionales. En efecto, a diferencia de épocas anteriores, actualmente la reelección consecutiva es un hecho, abriendo la posibilidad de ocupar nuevamente el cargo de diputado. Cabe mencionar que los senadores podrán elegirse hasta por dos periodos consecutivos y los diputados hasta cuatro, es decir, podrán continuar en su cargo por un máximo de 12 años, teniendo como requisito previo, ser propuestos por el mismo partido o coalición que anteriormente los postuló,²⁰ incrementando sustancialmente su influencia local.

19. Si bien es cierto que, como analiza Felipe de la O, el conocimiento del funcionamiento de la Cámara y del papel de los diputados ha ido en aumento de principios de la década del 2000 a la fecha, los indicadores nos muestran que hay aún desconocimiento significativo en la población en general y, por tanto, tenemos que intervenir para cambiar esa situación.

20. Artículos 59, 115, 116 y 122 de la Constitución.

En el primero de los papeles mencionados, las diputadas y diputados federales son servidores y funcionarios públicos que pertenecen al Poder Legislativo del Estado mexicano, esto es, el Congreso de la Unión. Sus funciones se desprenden de las atribuciones y obligaciones que la Constitución le confiere al Congreso de la Unión en materia de legislación, evaluación y control del ejercicio de la Administración Pública. Aquí se usa el término “atribuciones” en el sentido que Sandoval Ulloa lo utiliza, es decir, para definir el doble carácter de facultad y obligación de un cargo o servidor público.²¹ Dice Sandoval Ulloa: “utilizamos el concepto de atribución del Derecho Público como el conjunto de facultades-obligaciones que la Constitución y las leyes asigna a un cargo u organismo públicos”.²² Es decir, la peculiaridad de una atribución es que aquello que es un derecho para el funcionario u órgano público, es al mismo tiempo una obligación, y una obligación por lo regular —pero no siempre— se traduce en una actividad concreta que da sustancia a la función del cargo. Por ejemplo, asistir al Pleno es a la vez una facultad y una obligación de los diputados, que en los hechos se convierte en una de las actividades esenciales de su cargo.

Por otro lado, para hacer efectivas sus funciones, los diputados cuentan con una serie de derechos y prerrogativas. En consecuencia, es imprescindible que el asesor conozca el marco jurídico donde están contenidas y así situarse en el contexto de lo que el diputado debe hacer y con qué medios cuenta para hacerlo. La propia *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos* (en adelante CPEUM), la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* (en adelante LO) y el *Reglamento de la Cámara de Diputados* (en adelante RCD), constituyen el marco jurídico referido.

Aquí se plantea una forma sencilla y sintetizada de identificar las funciones de los diputados y los recursos que sirven de soporte para

21. Véase Sandoval, Jose G., *Prontuario de términos, prácticas y procedimientos más usados en el trabajo parlamentario de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión*. Ciudad de México, MA Porrúa, 2014, p. 604. Sandoval Ulloa además comenta que en la legislación y en la doctrina no existe precisión para definir el término *atribuciones* y distinguirlo de las facultades.

22. *Ibidem*, p. 272.

ejecutarlas, teniendo al marco jurídico a la cabeza. En este ejercicio se parte del análisis de las atribuciones, los derechos, obligaciones y prerrogativas de los diputados que se encuentra en el trabajo ya mencionado de Sandoval Ulloa.

El interés no está en analizar la totalidad del estatuto jurídico de los diputados, sino seleccionar aquello que en la práctica se manifiesta en funciones o actividades. Para este efecto, se revisan atribuciones, derechos y obligaciones que se traducen en funciones. De la misma manera, en una segunda parte se enuncian los recursos en los cuales los diputados se pueden apoyar para desempeñar sus funciones, para lo cual se seleccionan los derechos que significan un soporte para su función enlistadas junto con las prerrogativas correspondientes.

- **Funciones derivadas de las atribuciones fundamentales de las Cámaras**

(Disposiciones de la Constitución)

–Asistir a toda clase de sesiones del Pleno o asamblea general de miembros de la cámara correspondiente, incluyendo sesiones constitutivas, sesiones de instalación de Congreso General de la Legislatura y de inicio de periodo de sesiones; de sesiones ordinarias y extraordinarias. (Dispuesto en los art. 63, 64, 65 y 67 de la CPEUM y los art. 4, 5, 6, 7, 8 y 14 de la LO)

–Participar en las reuniones de los órganos de gobierno (Mesa de Decanos, la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política y Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos) o de las Comisiones, Comités y de la Comisión Permanente. (Dispuesto en la CPEUM en el art. 78 de la CPEUM y los artículos 15, 17, 31 y 37 de la LO)²³

–Votar en las sesiones del Pleno y en las reuniones de órganos de gobierno y auxiliares. (Dispuesto en el art. 72 de la CPEUM y en los artículos del 135 al 141 y 190 y 191 del Reglamento de la Cámara de Diputados)

23. Respecto a la participación en los órganos de gobierno, la obligación de participar es clara pero no hay sanciones si no se lleva a cabo.

- **Funciones derivadas de los derechos de los diputados**

(RCD art. 6, numeral 1, incisos I-V, VII, X, XI, XII)

- Iniciar leyes, decretos y presentar proposiciones ante la Cámara
- Asistir con voz y voto a las sesiones del Pleno
- Integrar las Comisiones y los Comités, participar en sus trabajos, así como en la formulación de sus dictámenes y recomendaciones
- Hacer uso de la tribuna cuando el presidente así lo autorice en los tiempos establecidos. En sus intervenciones podrá hacer las manifestaciones que considere pertinentes
- Asistir, con voz, pero sin voto, a reuniones de Comisiones o Comités de las que no forme parte
- Participar en los debates, votaciones y cualquier otro proceso parlamentario para el que se encuentre facultado
- Proponer a través de su grupo o de manera directa en el caso de los diputados y diputadas independientes la incorporación de asuntos para ser considerados en la agenda política y efemérides

- **Funciones derivadas de las obligaciones de los diputados**

(RCD art. 8, numeral 1, incisos I-III, V-VI, X)

- Rendir protesta y tomar posesión de su cargo
- Asistir puntualmente a las convocatorias a sesiones y reuniones del Pleno, de los órganos directivos y de las Comisiones o Comités a los que pertenezca
- Acatar los acuerdos del Pleno, de los órganos directivos, Comisiones y Comités
- Participar en todas las actividades inherentes a su cargo, dentro y fuera del recinto, con el decoro y dignidad que corresponden a su investidura

–Informar de los asuntos en los que tengan intereses o puedan obtener beneficios personales y excusarse de participar en la promoción, gestión, recomendación y discusión de los mismos

–Ejercer el voto, salvo que exista excusa

- **Funciones derivadas de las obligaciones de los diputados con sus representados**

(RCD art. 8, numeral 1, incisos XV y XVI)

–Mantener un vínculo permanente con sus representados, a través de una oficina física y/o virtual de enlace legislativo en el distrito o circunscripción para el que haya sido electo

–Presentar un informe anual sobre el desempeño de sus labores ante los ciudadanos de su distrito o circunscripción, del cual deberá enviar una copia a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, para su publicación en la Gaceta

- **Recursos para ejecutar funciones otorgados por los derechos de los diputados**

(RCD, art. 6, numeral 1, incisos VI, VIII, IX, XIII, XIV)

–Percibir una dieta, que será igual para todos, y que les permita desempeñar con eficacia y dignidad el cargo

–Solicitar cualquier información a los Poderes de la Unión o cualquier otra instancia federal

–Tener asesoría y personal de apoyo que coadyuven al desarrollo de su cargo

–Contar con una acreditación de su cargo vigente durante el tiempo del ejercicio

–Tener acceso a todos los documentos y medios de información disponibles en la Cámara

–Recibir orientación, solicitar información y asesoría de los órganos técnicos, administrativos, parlamentarios y de investigación de la Cámara

–Solicitar licencia al ejercicio de su cargo

–Ser elegida o elegido para participar en los Grupos de Amistad, reuniones interparlamentarias, organismos internacionales parlamentarios, foros, reuniones y ceremonias

–Obtener apoyo institucional para mantener un vínculo con sus representados

–Ejercer sus derechos lingüísticos, quienes pertenezcan a una comunidad indígena, participando en tribuna y demás espacios legislativos en su lengua materna, facilitándoles la traducción simultánea, así como los servicios de interpretación u otros medios adecuados

- **Recursos para ejecutar funciones otorgados por las prerrogativas de los diputados**

(RCD, art. 7, numeral 1, incisos I y II)

–Contar con los recursos humanos, materiales y financieros que les permitan desempeñar con eficacia y dignidad su cargo.

–Disponer de los servicios de comunicación, telemáticos y demás servicios con que cuente la Cámara para el desarrollo de su función.

Hasta aquí, el marco jurídico expone un panorama de las acciones que se espera que ejecuten los diputados en su papel de servidores públicos del Congreso de la Unión. Las funciones bajo la otra faceta, la de líderes políticos de sus localidades de origen, son menos explícitas, pero hemos tratado de resaltarlas derivadas de las obligaciones con sus representados.

Como bien ha de notar el lector, en el marco jurídico esas funciones se limitan a mantener una oficina física o virtual y presentar un informe anual, lo cual refleja pálidamente las actividades que realmente llevan a cabo muchos diputados en sus regiones. En el distrito, o bien en el territorio, proyectan más que nada la faceta de político y de gestor. Es frecuente que organicen y lleven a cabo foros de discusión sobre temas de relevancia local y nacional; sus oficinas se vuelven casas de gestión al servicio de los ciudadanos (hayan votado o no por ellos), quienes les presentan problemáticas y necesidades de toda índole y los diputados intervienen con gestiones para resolver dichos asuntos.

También sucede que se involucran en debates de la política local. Estas actividades, aunque no tácitamente expresadas en sus facultades-obligaciones, son inseparables de la naturaleza política de su cargo. En este sentido, parece acertada la interpretación de K.C. Wheare en su libro *Legislaturas*²⁴ en torno a este tipo de vínculos que los legisladores —en varias partes del mundo— mantienen con su lugar de origen. Wheare dice que “se trata de actividades que les brindan la oportunidad de conocer la forma de pensar y de sentir de la gente de su distrito, a la vez que descubren la actitud de su partido (local) en algunos temas sujetos a discusión nacional”.²⁵ También es posible que, al involucrarse en las cuestiones y controversias políticas locales piensen, tal como sugiere Wheare, que cumplen con su papel de congresistas o “procuradores del pueblo”. De hecho, la relación con la localidad a veces logra ocupar gran parte del tiempo de los diputados federales, generando una agenda de trabajo territorial que se desenvuelve a la par de la agenda legislativa.

En resumen, ¿qué lecciones deja a los asesores (o aspirantes a) esta revisión de las funciones de los diputados? En primera instancia indica que las funciones de los diputados están reguladas por un marco jurídico y, en algunos casos, existen sanciones por incumplimiento. Por tanto, los asesores tienen que hacer todo lo posible porque se cumpla lo esperado por la ley. También quedó de manifiesto que el marco jurídico no brinda

24. Véase Wheare, Keneth, *Legislaturas*. Ciudad de México, Ediciones Coyoacán, 2012, pp. 176.

25. *Ibidem*, p. 63.

las suficientes claves para identificar las funciones de los diputados en su faceta de líderes políticos de su región ni tampoco brinda una idea completa de las actividades que realizan en ese papel, las cuales constituyen lo que se llama una agenda territorial de gestión social.

- **Estructura y funciones de las Cámara de Diputados y de Senadores**

El Congreso General es un organismo bicameral depositario del Poder Legislativo. Por disposición del artículo 50 de la CPEUM, se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores.

La Cámara de Diputados está integrada por 300 diputados electos bajo el principio de mayoría relativa y 200 diputados bajo el principio de representación proporcional.²⁶ Por su parte, la Cámara de Senadores está integrada por un total de 128 senadores, de los cuales, tres son electos por cada entidad federativa, dos por mayoría relativa y otro se asigna a la primera minoría. Los otros 32 senadores son electos por el principio de representación proporcional en una lista nacional.²⁷

La composición estructural y funcional de las Cámaras es colegiada y se integra por los grupos parlamentarios. Sus principales órganos son, en el caso de la Cámara de Diputados: la Junta de Coordinación Política, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, la Mesa Directiva y la Mesa de Decanos.²⁸ En la Cámara de Senadores es similar: Jucopo, Mesa Directiva y la Mesa de Decanos, aunque no existe la Conferencia.

En México tenemos un bicameralismo en donde las dos cámaras del Congreso tienen prácticamente las mismas funciones en cuanto a las tareas de proceso legislativo. En efecto, todas las leyes, reformas legales

26. Artículos 52,53 y 54, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *DOF*, 5 de febrero de 1917.

27. Artículo 56, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *DOF*, 5 de febrero de 1917.

28. Más adelante se describe su composición y función para la Cámara de Diputados.

y constitucionales, pasan por ambas cámaras. (Salvo el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados). Sin embargo, existen diferencias importantes entre ambas dado que cada una de ellas cuenta con facultades constitucionales exclusivas. Las de la Cámara de Diputados, se señalan el artículo 74 y las de la Cámara de Senadores en el artículo 76 de la CPEUM.

Aunque sería largo enumerarlas, de manera general que no exhaustiva, podría decirse que la vocación de la Cámara de Diputados, en cuanto a sus facultades exclusivas versan principalmente sobre temas económicos y las de la Cámara de Senadores sobre temas de política exterior. También resaltan diferencias importantes en cuanto a nombramientos y ratificaciones todos ellos señalados en diversos artículos de la CPEUM. No obstante, asesores y asesoras de ambas cámaras deben tener prácticamente el mismo perfil dado que el flujo legislativo entre ambas compete a la inmensa mayoría de los temas propios del Poder Legislativo, los cuales pueden reconocerse al observar, por ejemplo, los nombres de las comisiones ordinarias.

A continuación, la estructura de la Cámara de Diputados.

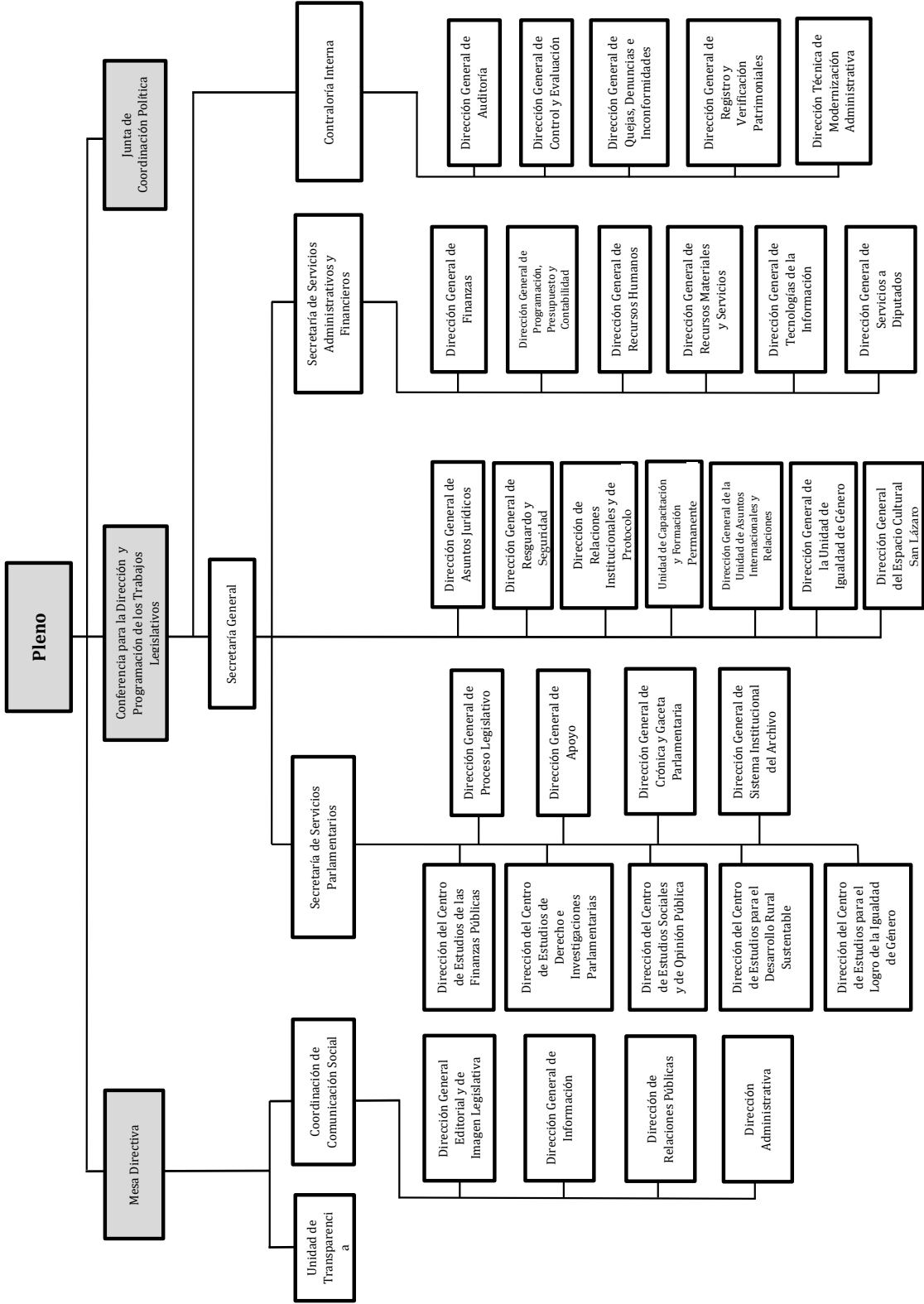
b) Estructura administrativa de la Cámara de Diputados

Para comprender la estructura y organización de la Cámara, empecemos por distinguir dos formas de verla, una desde los órganos legislativos que toman decisiones políticas y, la otra, desde las unidades administrativo-parlamentarias, que acatan las órdenes de los órganos de gobierno.

El organigrama que se presenta (véase Figura 1) refleja la actual estructura administrativa parlamentaria de la Cámara de Diputados. En donde pueden observarse las múltiples áreas de las cuáles se compone este órgano legislativo, desde Órganos de Gobierno, Secretaría General, Centros de Estudio, Apoyo Parlamentario, entre otros.

Organigrama actual de la estructura
administrativa y parlamentaria
de la Cámara de Diputados.

Pleno



- **El Pleno**

El Pleno es el órgano de mayor jerarquía en la Cámara de Diputados y de acuerdo con el Reglamento, es su Asamblea General²⁹ y máximo órgano de decisión reunido conforme a las reglas del *quorum* que vertebra y garantiza el sistema representativo en la medida que asegura un mínimo de representatividad de las decisiones camerales, que como se ha convenido, requiere de un número mínimo requerido para que sus decisiones sean válidas. Entonces: ¿Qué se necesita para la toma de decisiones en el Pleno? Lo fundamental, en principio, es contar con *quorum*. Bajo esta regla se sientan las bases para la funcionalidad de la Cámara que señala que deben reunirse más de la mitad más uno del total de los integrantes de una asamblea³⁰.

En consecuencia, en el Pleno se expresa el carácter y espíritu democráticos en tanto que es el espacio donde convergen grupos de diversas corrientes políticas, cuya deliberación opera dentro del marco jurídico a través del procedimiento legislativo asumido como un conjunto de reglas que “institucionalizan la incertidumbre”³¹ al tener de origen una decisión política que en virtud de su naturaleza, reconoce el pluralismo y la diversidad social en sus procedimientos.

- **Órganos de Gobierno**

La Mesa Directiva

Es una instancia de dirección que tiene a su cargo funciones de control, regulación, organización, supervisión y conducción, orientadas al óptimo desempeño del trabajo legislativo.³² En la Mesa Directiva concurren todas las fuerzas políticas representadas en el Pleno (grupos parlamentarios) y su composición obliga a articular suficientes mecanismos que garanti-

29. Artículo 3, inciso XIX, Reglamento de la Cámara de Diputados, *DOF*, 24 de diciembre de 2010.

30. Artículo 63, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *DOF*, 5 de febrero de 1917.

31. García, Montero, Mercedes. 2004. "El procedimiento legislativo en América Latina", América Latina Hoy, núm. diciembre, 2007, p. 19.

32. <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=173>

cen su participación. Por su propia naturaleza, este órgano representa la unidad y la garantía del principio de legalidad en los procesos legislativos con apego a los principios de imparcialidad y objetividad. De tal suerte que se configura como un órgano que está por encima del interés partidario y su eficacia se alinea a criterios de certidumbre y seguridad jurídica para asegurar una conducción parlamentaria estable. La Mesa Directiva sólo responde al Pleno, sus integrantes únicamente pueden ser separados de sus cargos por el voto de las dos terceras partes de los presentes.

¿Cómo se elige e instala la Mesa Directiva? El 29 de agosto, antes del inicio formal de cada legislatura (1 de septiembre), durante la sesión constitutiva³³ la Secretaria o Secretario General da cuenta de la integración de la Cámara de Diputados y de quienes reúnen los requisitos de mayor antigüedad en el desempeño de la función legislativa para integrar la Mesa de Decanos, órgano legislativo integrado exclusivamente al inicio de una nueva legislatura, por los diputados o senadores que hayan desempeñado con mayor antigüedad la responsabilidad de legislador federal, es decir, por quienes han sido legisladores durante más años³⁴.

El Presidente se toma protesta a sí mismo, y acto seguido toma protesta al resto de los integrantes de la Cámara. Una vez hecho esto, se elige a la Mesa Directiva por mayoría calificada.

33. Es aquella que se desarrolla en cada cámara del Congreso de la Unión el año de la elección de la nueva Legislatura y tiene por objeto declarar su legal constitución para instalarlas oficialmente.

34. La Mesa de Decanos en la Cámara de Diputados se conforma por un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios, elegidos en orden decreciente de antigüedad en su experiencia legislativa. El diputado electo que cuente con mayor antigüedad será el presidente de la Mesa de Decanos, en caso de presentarse antigüedades iguales, la precedencia se establecerá en favor de quienes hayan pertenecido al mayor número de Legislaturas y, en su caso, a los de mayor edad. Dentro de las funciones se encuentra: declarar la existencia de *quorum* para iniciar la sesión constitutiva de una legislatura; rendir la protesta constitucional del presidente de la Mesa de Decanos; tomar la protesta constitucional de los diputados y senadores electos presentes; conducir los trabajos de elección de la Mesa Directiva; declarar la legal constitución de cada una de las cámaras; emitir la convocatoria para la sesión del Congreso General (en caso de no haberse elegido presidente de la Mesa Directiva), y designar las comisiones de cortesía para el ceremonial de la sesión de Congreso General, y Órgano de Consulta y opinión en materia política y legislativa durante toda la legislatura.

De no lograrse los entendimientos para la elección, la Mesa de Decanos podrá citar a Congreso General y conducir las sesiones de la Cámara de Diputados hasta el día 5 de agosto cuando coincida con el año del inicio del periodo presidencial y hasta el 5 de septiembre cuando no coincida³⁵.

Una vez concluida su tarea para la elección de la Mesa Directiva, la Mesa de Decanos tiene la función permanente durante toda la legislatura como órgano de consulta y opinión en materia política y legislativa.

La Ley Orgánica establece que podrá actuar como Mesa Directiva en tanto se concretan los entendimientos necesarios para elegirla; en el caso de que al inicio de Legislatura no se hubiese elegido presidente de la Mesa Directiva, el presidente de la Mesa de Decanos cita a la sesión de instalación de Congreso, pero sus funciones no podrán ejercerse más allá del 5 de septiembre del mismo año.

Una vez que se elige al presidente de la Mesa Directiva, se procede a declarar constituida la legislatura correspondiente de la Cámara de Diputados y a citar para la sesión de Congreso General que abrirá el primer periodo de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio de la legislatura respectiva, la cual debe verificarse el 1 de septiembre a las 17:00 horas o el 1 de agosto a las 17:00 horas cuando coincida con el año en que inicia su encargo el Presidente de la República³⁶. Para el segundo y tercer años de la legislatura, la elección de la Mesa Directiva se lleva a cabo durante la sesión preparatoria del año del ejercicio correspondiente. En este caso, la presidencia recae en un integrante de los dos grupos parlamentarios con mayor número de diputados que no la hayan ejercido. Ante la posibilidad de que en el segundo o tercer año no se logre la mayoría calificada, la Mesa Directiva en funciones continuará vigente hasta el 5 de septiembre siguiente, con objeto de garantizar la continuidad de las actividades en tanto se alcanzan los acuerdos necesarios.

35. Ver artículos 65 y 83, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *DOF*, 5 de febrero de 1917.

36. Ídem.

¿Cuáles son las funciones del presidente de la Mesa Directiva? El presidente de la Mesa Directiva conduce las relaciones institucionales con la Cámara de Diputados, con los otros dos Poderes de la Unión, con los Poderes de los Estados y las autoridades locales, al tiempo de tener la representación protocolaria en el ámbito de la diplomacia parlamentaria. Tiene la representación legal y dispone de la elaboración del Bando Solemne por el cual se da a conocer la declaración de Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados es también el presidente del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

El presidente de la Mesa Directiva enviste por tanto la unidad, garantiza el fuero constitucional de sus integrantes y vela por la inviolabilidad del recinto, y uno de sus grandes objetivos es mantener las sesiones en el Pleno bajo control. Dentro de sus atribuciones se encuentra, por ejemplo, firmar,³⁷ junto con uno de los secretarios, con el presidente, y uno de los secretarios de la Cámara de Senadores, las leyes y decretos que expida el Congreso General.

Debido a la gran responsabilidad legislativa del presidente y la Mesa Directiva en general, la elección de sus miembros es un asunto de profunda relevancia, sobre todo si se recuerda que el sistema jurídico que nos rige tiene su origen en el Poder Legislativo y cada ley ahí producida es, en sentido estricto, la máxima expresión de la voluntad popular.

La Junta de Coordinación Política (Jucopo)

Es un órgano de gobierno integrado por los coordinadores de los grupos parlamentarios. Fue creada con la reforma integral de la Ley Orgánica de

37. Artículo 23, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *DOF*, 3 de septiembre de 1999.

1999 y representa a los integrantes del Pleno. Se trata de un órgano eminentemente político.³⁸

¿Cómo se integra la Jucopo? La presidencia de este órgano corre a cargo del coordinador del grupo parlamentario que cuente con el apoyo de la mayoría absoluta³⁹ de legisladores (251) durante los tres años de la legislatura. En el caso de que ningún grupo parlamentario haya alcanzado esa mayoría, será presidida, durante un año, por los coordinadores de los principales grupos parlamentarios, en orden decreciente y, de acuerdo con el número de legisladores que los integren; aunque su sesión de instalación siempre será convocada por el coordinador del grupo parlamentario que tenga el mayor número de diputados.

¿Cuáles son sus funciones? La Jucopo se encarga de la construcción de la agenda legislativa e impulsa entendimientos, convergencias y acuerdos con el gobierno federal y otras instancias.⁴⁰ La toma de decisiones se realiza mediante el sistema de voto ponderado.⁴¹ El voto ponderado es aquel que se ejerce principalmente en los órganos de gobierno de la Cámara, en el cual los respectivos coordinadores representarán tantos votos como integrantes tenga su grupo parlamentario.

La Junta integra el orden del día⁴² y lo remite a la Mesa Directiva para su aprobación, y tiene la facultad de incluir en éste algún tema

38. Dictamen de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, con Proyecto de Decreto que reforma el Título Segundo de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. *Gaceta Parlamentaria*, año II, número 290, domingo 20 de junio de 1999, p. 10.

39. Mayoría absoluta es contar con 50 por ciento más 1 legislador, equivale a 251.

40. Artículo 33, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *DOF*, 3 de septiembre de 1999. La Jucopo representa la pluralidad de la Cámara; por tanto, es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos. Su misión es alcanzar acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden.

41. Para entender los procedimientos al interior de la Jucopo, véase en el Anexo 4: i) Acuerdos parlamentarios que atienden el funcionamiento interno de la Cámara de Diputados durante la LXIV Legislatura y ii) Acuerdo de la Junta de Coordinación Política, relativo a los lineamientos que regulan su funcionamiento interno.

42. Artículo 59, Reglamento de la Cámara de Diputados, *DOF*, 24 de diciembre de 2010.

que originalmente no haya sido publicado en la Gaceta,⁴³ mientras que los coordinadores sólo pueden modificar el orden de presentación de los asuntos. En ambos casos deberán notificarse a la Mesa Directiva antes del inicio de la sesión.⁴⁴

Otras atribuciones relevantes son la de promover acuerdos relacionados con el contenido de las agendas presentadas por los distintos grupos parlamentarios y la firma de acuerdos parlamentarios;⁴⁵ proponer acuerdos que entrañen una posición política; proponer la integración de las comisiones ordinarias, especiales, de investigación, comités y grupos de amistad, designando a los diputados o diputadas que las presidirán; también asigna los lugares que corresponden a cada cual en la conformación de las juntas directivas respectivas. Adicionalmente, la Jucopo formula la integración de las comisiones dictaminadoras ante una eventual iniciativa preferente del Ejecutivo y asigna los recursos humanos, materiales y financieros, que correspondan a los grupos parlamentarios.

Todo lo que las reglas parlamentarias avalan y permiten a la Jucopo tienen una razón fundamental: generar acuerdos entre grupos parlamentarios que tracen un camino terso hacia la asamblea, aunque no siempre resulte así. En realidad, el grueso de las deliberaciones, negociaciones y decisiones que competen al Pleno se da en las reuniones de la Jucopo, puesto que su gran misión es allanar las tensiones para movilizar la agenda legislativa.

Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos

En este órgano de gobierno confluyen tanto el presidente de la Mesa Directiva como los coordinadores de los grupos parlamentarios. Se trata de

43. Artículo 64, Reglamento de la Cámara de Diputados, *DOF*, 24 de diciembre de 2010.

44. Artículo 62, Reglamento de la Cámara de Diputados, *DOF*, 24 de diciembre de 2010.

45. Artículo 34, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *DOF*, 3 de septiembre de 1999.

un órgano de extraordinaria importancia en la conformación de la agenda legislativa y para el desarrollo y evaluación de las labores cotidianas de las Comisiones.

¿Cómo se constituye? El presidente de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos es el presidente de la Mesa Directiva, quien tiene voto de calidad en caso de empate. También la integran las y los coordinadores de los grupos parlamentarios. A las sesiones de la Conferencia podrán ser convocados los presidentes de Comisiones cuando exista un asunto de su competencia. El secretario general de la Cámara fungirá como su secretario, quien asistirá con voz, pero sin voto. El presidente de la Cámara presidirá y dirigirá las reuniones. Este órgano deberá integrarse una vez que se haya constituido la Junta de Coordinación Política, y se reúne por lo menos cada quince días durante los periodos de sesiones, a convocatoria de su presidente o a solicitud de los coordinadores de por lo menos tres grupos parlamentarios. Adopta sus resoluciones por consenso o, en su defecto, por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado.

¿Cuáles son las funciones de la Conferencia? La Conferencia aprueba el programa de trabajo del Pleno con base en las agendas presentadas por los grupos parlamentarios; el orden del día y el calendario de sesiones y calendario de reuniones de la Conferencia. Asimismo, define las modalidades que puedan adoptarse en los debates, discusiones y deliberaciones que hayan de producirse en la Cámara.

La Conferencia tiene poder sobre la definición de la estructura no política de la Cámara, es decir, propone ante el Pleno: a los titulares para la Secretaría General y la Contraloría; el proyecto de Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara; impulsa y da seguimiento al trabajo de las comisiones; realiza la declaratoria de extinción de comisiones especiales; y da seguimiento a la prestación de los servicios parlamentarios y administrativos, así como de las funciones de la Contraloría.

● Grupos parlamentarios

Los grupos parlamentarios no son órganos de gobierno de la Cámara, pero son una expresión de la organización política de los legisladores con identidad partidista. Conforme a lo dispuesto por el artículo 70 constitucional, un grupo parlamentario es el conjunto de diputados según su afiliación de partido y es la representación de los partidos políticos dentro del Congreso.⁴⁶ No expresan necesariamente similitud (en cuanto a su estructura interna) o dependencia con los partidos, pero sí expresan su ideología. Se rigen por el principio de autonomía parlamentaria y, en consonancia, los grupos parlamentarios no pueden ser orgánicos del partido. Sus fundamentos legales residen en los requisitos de constitución exigidos por la Ley Orgánica y el Reglamento de la Cámara, y en su posición como sujetos de derechos y obligaciones que promueven intereses específicos bajo el principio de autonomía para su funcionamiento interno tienen como base las normas establecidas y aprobadas por ellos mismos.

De manera formal se les reconoce en la Constitución a partir de 1977 y en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 25 de mayo de 1979. El capítulo tercero de la LOCGEUM del 3 de septiembre de 1999 vigente se dedica a los grupos parlamentarios. La LOCEUM indica que para constituir un grupo parlamentario en la Cámara de Diputados se requiere por los menos de cinco diputados.⁴⁷ El procedimiento para su constitución formal en el Pleno implica que los partidos políticos —cuyos candidatos hubiesen obtenido constancia de mayoría y validez o que hubieren recibido constancia de asignación proporcional—, por conducto de su secretario general, comunican a la Cámara la integración de su grupo parlamentario a más tardar el 28 de agosto del año de la elección, con los siguientes elementos: a) la denominación del grupo parlamentario; b) el documento en el que consten los nombres de los diputados electos que lo forman; y c) el nombre

46. Artículo 26, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *DOF*, 3 de septiembre de 1999.

47. Artículo 26, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *DOF*, 5 de agosto de 2019.

del coordinador del grupo parlamentario,⁴⁸ quien tendrá la obligación de comunicar a la Mesa Directiva las modificaciones posteriores que hubiere en la conformación de su grupo, de tal suerte que se mantenga actualizado el número de diputados que lo integran. Lo anterior es importante por dos razones: el voto ponderado y la modificación en la composición del Pleno en el transcurso de la legislatura.⁴⁹

Aunque, como se dijo antes, los grupos no son órgano de gobierno de la Cámara de Diputados, pero sí determinan en muchos aspectos su actuar político y administrativo. En la parte administrativa, por ejemplo, el mínimo de diputados determina cuestiones que resuelve la estructura administrativa parlamentaria de la Cámara, tales como: la distribución de los espacios para las curules, sus locales, instalaciones, asesores, personal y recursos materiales necesarios para el cumplimiento de sus funciones. En cuanto aspectos políticos, la agenda legislativa que producen orienta las deliberaciones y posibles acuerdos con representantes de otras corrientes políticas.

¿Cuáles son las funciones de los grupos parlamentarios? Apoyan el proceso legislativo en tanto que están obligados a presentar una agenda legislativa por su partido en la primera sesión del periodo ordinario. En ella reflejan los puntos que el grupo pretende deliberar y discutir a lo largo del periodo de sesiones. La generación de agendas partidistas permite identificar puntos en común entre grupos parlamentarios, lo cual facilita formular acuerdos que, tal como lo prevé la LOCGEUM, se traduzcan en la conformación de mayorías parlamentarias. De hecho, la agenda del grupo parlamentario proporciona un eje rector para la disciplina partidista-

48. Artículo 14, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *DOF*, 3 de septiembre de 1999.

49. La Ley Orgánica no contempla una situación distinta a la prevista en el artículo 14 respecto a la composición inicial del Pleno, es decir, no existe el reconocimiento posterior como grupo parlamentario a una fuerza política que en el transcurso de la legislatura haya adquirido carácter de agrupación o partido político. En: Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se conoce la agrupación de diputadas y diputados federales afiliados al partido político Movimiento de Regeneración Nacional para garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Gaceta Parlamentaria, Año XVIII, número 4206-IX, martes 3 de febrero de 2015.

ta porque plantea los criterios comunes en las discusiones y deliberaciones de sus integrantes.

Si bien a través del grupo parlamentario los partidos políticos proyectan la línea política que manifestarán en la Cámara de Diputados por medio de su agenda legislativa, la dinámica interna de cada grupo —organización y procesos de selección de sus coordinadores—⁵⁰ se regula bajo las normas y lineamientos estatutarios que ellos mismos establecen.

Cada grupo parlamentario dispone de una subvención mensual distribuida en dos porciones: una de carácter general y fijo con independencia del número de integrantes del grupo, y otra porción variable, en función del número de diputados que lo conformen. Es obligatorio que la cuenta anual de las subvenciones que se asignen sea incorporada a la Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, para los fines de control que competen a la Auditoría Superior de la Federación. Dicha subvención es una obligación de la Junta de Coordinación Política.

Es posible que un diputado que inicialmente pertenecía a un partido decida retirarse de él y, por tanto, no pertenecer más al grupo parlamentario del partido que lo llevó a la curul. Derivado del precedente establecido en un acuerdo parlamentario de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, se determinó considerársele “diputado sin partido”. Bajo esa figura se regula el legítimo derecho de un diputado para separarse del grupo y conservar todas las consideraciones en su calidad de legislador, así como los apoyos para el ejercicio de sus funciones de representación popular.⁵¹ En la reforma a la Ley Orgánica de 1994 se incorporó la denominación de “diputado sin partido”.

50. La modificación que sustituyó el término “líder” en la Ley de 1994 por el de “coordinador” en la Ley de 1999, surgió como efecto de no otorgar una relación de mando y respetar el principio de paridad entre los legisladores y constituirse en su representante para todos los efectos y, en tal carácter, facultado para promover los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva, participando con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y ejerciendo las prerrogativas y derechos que la Ley otorga a los grupos parlamentarios.

51. Artículo 30, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *DOF*, 5 de agosto de 2019.

Actualmente, de acuerdo con el artículo 30 de la Ley Orgánica, los diputados que no se inscriban o dejen de pertenecer a un grupo parlamentario sin integrarse a otro existente, serán considerados como diputados sin partido, sin menoscabo de las consideraciones y apoyos que ameritan para desempeñar sus obligaciones de representación popular.

Ahora bien, el Reglamento de la Cámara de Diputados también contempla la participación de diputados independientes,⁵² aunque su incorporación a la Ley Orgánica está aún pendiente.⁵³ Las reformas al reglamento del 18 de diciembre de 2015 establecen que el diputado independiente es el legislador que emana de una contienda electoral y que no fue postulado por un partido político.⁵⁴

Los aspirantes independientes deberán presentar por escrito su manifestación de intención ante la autoridad electoral competente, a partir del día siguiente en que se emita la convocatoria para candidaturas independientes y hasta que dé inicio para recabar las firmas necesarias que hagan constar el apoyo ciudadano correspondiente. Para obtener la candidatura deberán lograr el apoyo de un mínimo de 2 % de electores del distrito electoral correspondiente y por lo menos el apoyo equivalente a 1 % de los ciudadanos que vivan en la mitad o más de las secciones electorales que integren el distrito electoral.

En la primera sesión ordinaria de la legislatura, cuando el presidente hace la declaratoria de constitución de los grupos, informa al Pleno de aquellos diputados y diputadas independientes que forman parte de él. Respecto al desarrollo de sus tareas administrativas, los legisladores independientes se sujetan a las disposiciones normativas aprobadas por el Pleno, mientras que el presidente tiene la responsabilidad de vigilar que se haga buen uso de los espacios asignados a estos.

52. Artículos 3, Reglamento de la Cámara de Diputados, *DOF*, 24 de diciembre de 2010.

53. Artículos 3, 6, 24, 27, 102, 104, 105, 113, 130, 193, 194, 221, y 230, Reglamento de la Cámara de Diputados, *DOF*, 24 de diciembre de 2010.

54. Quiere decir también que solicitó su registro ante la autoridad competente con tal carácter, en términos del 35 de la Constitución, numeral II.

Hay reglas particulares para los diputados independientes, por ejemplo, que disponen de hasta cinco minutos para exponer sus iniciativas en el Pleno y hasta tres minutos para presentar su postura respecto a las discusiones, en lo general, de dictámenes y minutas. Cuentan igualmente con el derecho de formular preguntas parlamentarias. En caso de baja de alguna comisión a la que pertenezca por cualquier causa, la Junta de Coordinación Política propondrá un sustituto en un plazo no mayor a 10 días. El artículo 221 del Reglamento determina que, en la discusión del dictamen con proyecto de decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, la participación de los diputados o las diputadas independientes debe estar garantizada.

- **Reelección legislativa**

Es la posibilidad jurídica que tiene un individuo que haya desempeñado el cargo de legislador para contender nuevamente por el mismo puesto al finalizar el periodo de su ejercicio. Los senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos.⁵⁵ La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Ahora bien, ante la carencia de un marco legal completo que regule la reelección bajo un orden federal, en la Cámara de Diputados se adoptó un instrumento de régimen interior para establecer un marco que diera eficacia al derecho político ciudadano, al tiempo que permitiera a las autoridades electorales regular los principios constitucionales de equidad y uso imparcial de los recursos públicos en la contienda electoral. De esta forma, el 26 de noviembre de 2020, se aprobó el “Acuerdo de los Órganos de Gobierno de la Cámara de Diputados, por el que se establecen dispo-

55. Artículos 59, 115, 116 y 122, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *DOF*, 5 de febrero de 1917.

siciones internas aplicables a diputadas y diputados federales que opten por la elección consecutiva en el proceso electoral 2020-202”.

Dicho documento contuvo básicamente, el reconocimiento del derecho constitucional de los integrantes de la LXIV Legislatura a contener por su elección consecutiva al mismo cargo y el procedimiento para hacerlo, es decir, quienes optaran por la reelección, tendrían que hacer llegar una manifestación dirigida a la Mesa Directiva, y en caso de buscar la postulación por un partido político diferente, la constancia que demuestre la fecha en que concluyó la militancia en el partido de origen.

En esa tesitura el Instituto Nacional Electoral (INE) tomó las medidas necesarias en el ámbito de su competencia para cumplir con los preceptos que en materia de reelección se establecen en la Constitución, para lo cual expidió los “Lineamientos sobre reelección de diputaciones por ambos principios para el proceso electoral 2020-2021”, estableciendo que: el candidato no se tiene que separar del cargo; la reelección es por cuatro periodos; se puede reelegir por ambos principios; no se puede reelegir por un partido político distinto por el que se ingresó, salvo renuncia; no se puede reelegir por un distrito distinto por el que ingresó, salvo renuncia.

Finalmente, dichos lineamientos tuvieron vigencia única y exclusivamente para el Proceso Electoral Federal 2020-2021, con lo que se espera para la presente legislatura se emita la ley secundaria en la materia.

- **Comisiones**

Las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno que, a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.⁵⁶ Se componen de hasta 30 integrantes, con excepción de las Comisiones

56. Artículo 39 al 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *DOF*, 3 de septiembre de 1999.

de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública, que podrán tener más de 30 integrantes por disposición del numeral 2 del artículo 43 del Reglamento de la Cámara de Diputados. También la Comisión de Puntos Constitucionales suele tener más de 30 integrantes por acuerdo de la Jucopo.

Ningún diputado puede pertenecer a más de tres Comisiones, por lo que su integración debe reflejar la pluralidad y proporcionalidad⁵⁷ del Pleno, es decir, se deben incorporar legisladores de todas las ideologías y posiciones políticas habidas en la legislatura. Por esa característica podríamos decir que las Comisiones son un Pleno en pequeña escala, la diferencia es que su naturaleza es especializada. La especialización o competencia guarda correspondencia con las dependencias y entidades de la administración pública federal. Considerando la práctica parlamentaria, Sandoval Ulloa define a las Comisiones como “la instancia especializada y política que impulsa de manera importante el trabajo parlamentario, toda vez que en principio deben analizar y resolver preliminar y obligatoriamente la gran mayoría de los asuntos que se someten a discusión y aprobación del Pleno y son un instrumento importante y trascendente en la conformación de acuerdos”⁵⁸

¿Cómo se conforman las Comisiones? Las constituye el Pleno, a propuesta de la Junta de Coordinación Política, durante el primer mes de ejercicio de la legislatura que corresponda,⁵⁹ salvo cuando se presenta una iniciativa preferente. En este caso, las comisiones responsables de dictaminar la o las iniciativas preferentes deben constituirse a más tardar en la tercera sesión ordinaria del primer periodo de sesiones del primer año de la legislatura.

57. Artículo 43, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *DOF*, 3 de septiembre de 1999.

58. Ver Sandoval, Jose G., *Prontuario de términos, prácticas y procedimientos... cit.*, p. 21.

59. Artículo 34, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *DOF*, 3 de septiembre de 1999.

Las comisiones ordinarias son las únicas facultadas para dictaminar las iniciativas con proyecto de decreto que les son turnadas por la presidencia de la Mesa Directiva. Las comisiones ordinarias pueden formar subcomisiones que se avocan a estudiar en profundidad algunos de los temas de la propia comisión. También existen las comisiones bicamerales, las de investigación, las especiales y los comités. Otras instancias colegiadas de diputados son los grupos de trabajo que surgen para el estudio de algún problema en particular y dentro de la diplomacia parlamentaria se conforman los grupos de amistad con países con los que México tiene relaciones diplomáticas y también existen las representaciones de la Cámara de Diputados en los diferentes foros internacionales de los cuales el país es parte integrante.

En conjunto constituyen un mecanismo de coordinación legislativa con jurisdicciones bien definidas y son uno de los pilares de los modelos legislativos existentes. A la vez que cumplen con la función de control de información parlamentaria, también son un canal para el desahogo de la agenda de los grupos parlamentarios.

Además de elaborar dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, las Comisiones pueden desarrollar actividades en Comisiones Unidas. Se trata de la reunión multidisciplinaria de dos o más Comisiones ordinarias para analizar, debatir y dictaminar en conjunto sobre un asunto legislativo turnado por la presidencia de la Cámara a la que pertenecen. La comisión ordinaria que se nombra primero es la que asume la responsabilidad de conducir los trabajos unidos. Lo anterior, obedece a una instrucción de la Mesa para que procedan a conjuntar su trabajo y resuelvan el proyecto o proposición legislativa que se pone bajo su responsabilidad.⁶⁰ También se establece que las votaciones unidas se tomarán de manera independiente por cada una. Los diputados y diputadas que sean integrantes de más de una de las comisiones unidas, tendrán un voto por cada comisión.

60. Ver glosario de términos: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=44>

Los trabajos en conferencia también se realizan con dos o más Comisiones, pero de las dos Cámaras. El artículo 98 de la Ley Orgánica prevé que las Comisiones del Senado pueden reunirse en conferencia con las correspondientes de la Cámara de Diputados para expedir el despacho de los asuntos y ampliar su información para la emisión de los dictámenes. Por su parte, en la Cámara de Diputados existe una referencia en el artículo 156 del Reglamento sobre los requisitos que debe contener la convocatoria a reuniones de Comisiones; se especifica también que éstas pueden ser ordinarias, extraordinarias, de Comisiones unidas o de conferencia, legitimando la posibilidad de esta forma de trabajo para el desahogo de proyectos de decreto, expedir una ley o una reforma legal o constitucional que sean coincidentes y de trascendencia.

c) Funciones de la Cámara de Diputados

Las funciones de la Cámara emanan de sus atribuciones como Poder del Estado, representante de la voluntad popular y esa atribución la ejerce a través de dos actividades centrales: la de legislación y la de control parlamentario. Tradicionalmente se destaca la función legislativa, no obstante, la evolución y desarrollo del Estado moderno afirma como fundamental su atribución de control ejercida principalmente sobre los actos del gobierno. Su eficacia reside, más que en sus resultados intrínsecos, en la capacidad adjudicada para operar controles jurídicos, políticos y sociales que a continuación se explicarán.

● La función de control parlamentario

La palabra control tiene múltiples significados: puede remitir al acto de comprobación, inspección, fiscalización, intervención, dominio, mando. De alguna manera, el control parlamentario comprende y se traduce en varios de esos significados, y queda justificado por su labor objetiva de fiscalizar el ejercicio del poder del Estado para evitar sus abusos. El control parlamentario descansa más que en la sanción directa, en la indirecta; más que en la obstaculización inmediata o intención de derrocar un gobierno, en la capacidad de los gobernados de fiscalizar a los gobernantes y, de esa manera, se manifieste el poder de las mayorías. En primera

y última instancia, estaríamos de acuerdo con Manuel Aragón⁶¹ al señalar que el control garantiza la vigencia de la soberanía nacional (al impedirse el absolutismo en el poder) y que es la labor de crítica y de fiscalización, lo que constituye el significado propio de control parlamentario.

- **Instrumentos de control parlamentario**

El Congreso en su conjunto puede ejercer diversos instrumentos de control que a continuación se describen:

- *Procedimiento legislativo*: tiene la capacidad de adaptar el marco jurídico a las necesidades sociales, lo que incluye leyes secundarias y constitucionales
- *Participación de las minorías*: este control le enviste de legitimidad al acto legislativo
- *Publicidad*: permite dar a conocer a la sociedad lo que sucede al interior del parlamento
- *Controles financieros*: entre los que destacan la aprobación del Presupuesto de Egresos y la revisión de cuenta pública como atribución exclusiva de la Cámara de Diputados⁶²
- *Aprobación o autorización, nombramientos o elección de personas*: la ratificación, aprobación o autorización de nombramientos de servidores públicos es una función de control parlamentario que otorga autonomía y legitimidad a quien es designado de manera colegiada⁶³

61. Ver Aragón, Manuel, *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control*. Ciudad de México, IJ-UNAM, 2002, p. 213.

62. Artículo 74, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF, 5 de febrero de 1917.

63. Artículos 3, 6, 21, 26, 27, 28, 73, 74, 76, 77, 78, 89, 96, 99 y 102 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; artículo 9 de la *Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente*; artículo 85 de la *Ley General de Víctimas*; y, artículo 27 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*.

- *Comparecencias*:⁶⁴ instrumento por el que los secretarios de Estado, procurador general de la República, directores y administradores de los organismos descentralizados, de empresas de participación estatal mayoritaria y titulares de los órganos autónomos, dan cuenta al Congreso acerca del estado que guardan sus respectivos ramos
- *Pregunta parlamentaria*:⁶⁵ instrumento por el cual los legisladores tienen derecho a interrogar al Ejecutivo sobre el desempeño y resultados de su administración, figura introducida después de que se canceló la obligación del Ejecutivo de acudir al Congreso a emitir un mensaje a la nación con motivo de su informe de gobierno
- *Mociones*: en el terreno parlamentario, la moción es una proposición que tiene por objeto la interrupción de un orador para objetar un documento, asunto o la decisión de la Mesa Directiva, por lo que se considera que promueve la deliberación e integra nuevos elementos de discusión. Las mociones pueden ser de orden, de apego al tema, de cuestionamiento al orador, de ilustración al Pleno, de rectificación de trámite, de alusiones personales, de rectificación de hechos, de discusión y votación por conjunto de artículos y de suspensión. Se solicita la aprobación de una moción en el transcurso de una sesión, o bien, antes de ésta, en el caso de ser suspensiva
- *El juicio político*:⁶⁶ es un procedimiento de orden constitucional que realiza el Congreso para hacer efectivo el principio de responsabilidad de los servidores públicos, el cual puede comenzar durante el

64. Artículos 69 y 93 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; 45 de *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*; 72, 231, 242, 255, 266, 267, 270, 271 y 273 del *Reglamento de la Cámara de Senadores* y 124 al 128 del *Reglamento de la Cámara de Diputados*.

65. Artículos 69 y 93 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; artículos 266, 268, 270 al 273 del *Reglamento de la Cámara de Senadores*; y, 129 al 131 del *Reglamento de la Cámara de Diputados*.

66. Artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114 y 128 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; 9 al 24 de la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, y 22, 230 y 252 del *Reglamento de la Cámara de Senadores* (actualmente en proceso de revisión en la Cámara de Senadores).

ejercicio de sus funciones o dentro del año posterior a la conclusión de su encargo, y deriva en una resolución administrativa y una sanción política

- **Procedimientos de control parlamentario**

En el Poder Legislativo, existen procedimientos para cada una de las funciones de control y tienen como objetivo lograr la racionalidad de la actuación de las asambleas. Aquí nos referiremos particularmente a las Comisiones de investigación, a los mecanismos jurisdiccionales y, evidentemente, al proceso legislativo.

Comisiones de investigación

Son instrumentos colegiados de información de las asambleas legislativas “que cuentan con facultades especiales sobre terceros a las mismas”,⁶⁷ establecidos en el artículo 93 de la Constitución, de “carácter temporal, instalados e integrados, preferentemente, por los distintos grupos minoritarios (de oposición), con facultades excepcionales que pueden vincular a terceros ajenos a la actividad parlamentaria, por medio de los cuales el parlamento ejerce el control del gobierno, respecto de aquellos asuntos de interés público, cuyos resultados, a través de la publicidad, tienden por un lado a poner en funcionamiento los procedimientos de responsabilidad política difusa y, por otro, al fortalecimiento del Estado democrático”.⁶⁸ En suma, se trata de: i) órganos dotados de autonomía para desarrollar facultades específicas; ii) de carácter temporal; y, iii) preferentemente en manos de la oposición. No es casual o circunstancial que, en todas las democracias occidentales, los poderes legislativos cuenten con Comisiones de investigación.

67. Alcántara Sáez, Manuel, *Funciones, procedimientos y escenarios: Un análisis del poder legislativo en América Latina*. 1a. ed., España, Ediciones Universidad de Salamanca, 2005, p. 139.

68. Mora-Donatto, Cecilia Judith, *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*. México, Cámara de Diputados y UNAM, 1998. p. 289.

Mecanismos jurisdiccionales

Son los medios de control de la constitucionalidad. Estos son: las controversias constitucionales y las acciones de constitucionalidad.⁶⁹

La controversia constitucional tiene por objeto conocer asuntos entre miembros de la Federación y sus órganos de gobierno. Se promueve ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por invasión de competencias o por cualquier tipo de violación a la Constitución, excepto en lo relativo a la materia electoral, causada por actos de autoridad y normas de carácter general de los órganos señalados.⁷⁰ Se le considera un procedimiento de control de la regularidad constitucional en donde el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio cuando un poder o autoridad realiza un acto o emite una disposición de carácter general como son una ley, un reglamento o un decreto, y con ello ejerce funciones que le corresponden a otro Poder o nivel de gobierno.⁷¹

La acción de inconstitucionalidad⁷² es un medio de control *a posteriori* que tiene por objeto plantear posibles contradicciones a la Constitución. Fundamentalmente, pretende “preservar la supremacía de la Constitución siendo un control de tipo abstracto”.⁷³ Se tramita en forma exclusiva ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para denunciar la posible contradicción entre la Carta Magna y alguna norma o disposición de carácter general de menor jerarquía —ley, tratado internacional, reglamento o decreto—, dejando sin efecto las normas consideradas inconstitucionales.⁷⁴

69. Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *DOF*, 27 de enero de 2015.

70. Artículos 46, 94 y 105, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *DOF*, 5 de febrero de 1917.

71. <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=57>

72. Artículos 94 y 105, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *DOF*, 5 de febrero de 1917.

73. Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control político*. 3a. ed., México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, p. 169.

74. La acción de inconstitucionalidad únicamente puede ser promovida ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por el 33 % de los diputados integrantes de la Cámara de Diputados respecto de leyes federales o leyes emitidas por el Congreso de la Unión y por el 33 % de los

Proceso legislativo

El Congreso concreta el principio democrático a través del proceso legislativo por lo que, a pesar de ser un procedimiento en gran medida técnico, tiene en esencia un contenido altamente político. Desde ese punto vista, es mucho más que una serie de pasos. Se trata, como señala Mercedes García,⁷⁵ de “un entramado de reglas que institucionalizan la incertidumbre”, porque tiene de origen una decisión política que en virtud de su naturaleza reconoce el pluralismo y la diversidad social.

En el transcurso de distintas legislaturas (particularmente desde la LVI⁷⁶ a la LXIV) el Congreso de la Unión ha reformado sustancialmente su régimen político, jurídico y económico; dichas modificaciones se tradujeron en la modificación de las reglas parlamentarias. Este esfuerzo buscaba fortalecer la democracia mexicana y, en consonancia, crear mejores mecanismos de transparencia y rendición de cuentas

El proceso legislativo tiende un puente entre el trabajo político y el producto concreto que surge del Poder Legislativo, esto es, la ley, como lo establece el artículo 72 de la Constitución. Para llegar al momento de aprobar leyes hay que conocer el procedimiento que va desde la iniciativa hasta la aprobación o desaprobación. Sin embargo, hay un acto deliberativo, de negociación política, en el tejido de ese proceso. Por eso, la función legislativa es un híbrido técnico y político. Como lo entiende Cecilia Mora-Donatto es “una sucesión de actos concatenados a través de los cuales el parlamento forma su voluntad respecto a la aprobación o no de

Senadores respecto de leyes federales o leyes emitidas por el Congreso de la Unión, así como de tratados internacionales.

75. García, Montero, Mercedes, "El procedimiento legislativo en América Latina", *América Latina Hoy*, núm. diciembre, 2007, p. 19.

76. En la LVI Legislatura se produjo la reforma política de 1996 que modificó sustancialmente las normas para la competencia electoral y le dio impulso a la autonomía del entonces Distrito Federal, permitiendo la elección del Jefe de Gobierno y la elección indirecta de los Jefes Delegacionales. En la LVII, como producto de la nueva pluralidad, se expide la nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (DOF 3 de septiembre de 1999). En la LXIV Legislatura comienzan cambios sustantivos del nuevo gobierno: reformas constitucionales en materias como la extinción de dominio, prisión preventiva oficiosa, guardia nacional, paridad de género, consulta popular y revocación de mandato.

una norma jurídica con el rango de ley”.⁷⁷ Es decir, la voluntad política de aprobación o no, encausada en un procedimiento.

Los elementos básicos que constituyen el proceso legislativo son: i) pluralidad de actos, ii) pluralidad de sujetos, iii) secuencia temporal en que deben desarrollarse dichos actos, y iv) la intención del procedimiento que es la consecución de un acto jurídico último al que se ordenan todos los actos procedimentales,⁷⁸ es decir, la función propiamente enfocada a la creación, aprobación, discusión o reforma de nuestro marco jurídico en general.

d) La función de legislar

Entendemos por función legislativa la actividad de producir leyes, la cual logra concretarse mediante el procedimiento legislativo. Previamente se expuso la esencia de proceso legislativo desde su carácter híbrido, pero ahora lo aterrizaremos en su despliegue práctico.

Como tal, son los pasos y etapas que llevan una iniciativa con proyecto de decreto (que es el concepto más preciso jurídicamente a lo que comúnmente llamamos iniciativa de ley) para expedir, modificar, derogar o abrogar una ley. En términos más mundanos, se trata del ciclo de vida de un proyecto de decreto. El conocimiento de estos pasos y etapas otorga al legislador la certidumbre de saber dónde se encuentran sus iniciativas, o bien, en qué parte del proceso murieron (puede ser mucho antes de llegar a votación en el Pleno).

● Conceptos básicos del procedimiento legislativo

Las leyes se expiden, promulgan, derogan o abrogan, pero antes de convertirse en leyes, eran iniciativas con proyecto de decreto. las cuales son

77. Ver Mora-Donatto, Cecilia, “Instrumentos constitucionales para el control parlamentario”, *Revista mexicana de derecho constitucional, cuestiones constitucionales*, 4, enero-junio, 2001, p. 100.

78. Ver Mora-Donatto, Cecilia y Sánchez, Elia, *Teoría de la legislación y técnica legislativa (una nueva forma de entender y ejercer la función legislativa)*, México: UNAM-III, 2012, p. 8.

presentadas y se ponen a consideración del Pleno para su votación en un documento llamado dictamen. ¿Cuántos tipos de iniciativas existen?, ¿quiénes las pueden proponer?, ¿quiénes promulgar? Hemos ido enunciando los conceptos básicos implicados en el procedimiento legislativo, ahora los enlistaremos a manera de glosario de términos del proceso legislativo. Posteriormente entraremos en materia con los pasos del procedimiento.

A partir de 1997, en México se han llevado a cabo modificaciones al procedimiento para la creación y/o reforma de leyes y decretos que imprimen una nueva era del trabajo legislativo. Por ejemplo, se incorporó la posibilidad de que las iniciativas de ley puedan ser presentadas por los ciudadanos —previos requisitos legales. También se incluyó la Iniciativa Preferente para que el titular del Ejecutivo proponga reformas cuya urgencia esté justificada. Además, se reguló el veto presidencial, lo cual permite que el Ejecutivo pueda emitir observaciones a los proyectos de decreto emitidos por el Congreso e incluso la posibilidad de que alguna de las Cámaras pueda ordenar la publicación de un decreto si es que el Ejecutivo Federal no lo hiciera en el plazo determinado. Sin embargo, para una mejor comprensión de la función legislativa, es importante primero conocer algunos términos básicos de este procedimiento.

- **Ley:** es la emanación de la voluntad popular representada por el parlamento,⁷⁹ expresada como un cuerpo de reglas decretadas, acostumbradas y reconocidas por la comunidad como obligatorias. Como cualidad de toda ley, en su sentido material, pone límites a la libertad personal en general y a la propiedad en especial a través de normas jurídicas,⁸⁰ como los medios por los que el Estado se dirige a sus go-

79. Berlín, Francisco, et al., *op cit.*

80. La norma jurídica es la regla de conducta dictada por un poder legítimo para regular la conducta humana. La norma prescribe, prohíbe, autoriza o permite determinada conducta individual o social. Atendiendo a este significado, cuando se habla de norma se está haciendo referencia al contenido de un texto jurídico, sea este de rango constitucional, legal o reglamentario y, en general, de cualquier disposición que genere obligaciones y derechos. En Berlín Valenzuela, Francisco, *Diccionario de Términos Parlamentarios*, 1997 y Valletta, María Laura, *Diccionario Jurídico*, Argentina, 1999.

bernados para fijar los límites de lo permitido. Desde un punto de vista formal, es lo acordado por los órganos legislativos competentes dentro del procedimiento legislativo prescrito⁸¹

- Decreto:⁸² es una resolución escrita de carácter normativo expedida por el titular del Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo. Tiene como características la concreción, la particularidad e incluso la personificación; es decir, el decreto contiene disposiciones de carácter particular.⁸³ Al interior del Congreso el decreto contiene un proyecto de ley aprobado por el Pleno de una o de ambas Cámaras. Sus disposiciones y vigencia son limitadas en espacio, tiempo, lugares, corporaciones, establecimientos y/o personas; la ley en cambio, contiene disposiciones generales y abstractas que se aplican a situaciones generales⁸⁴
- Promulgar: es el acto por el cual el Poder Ejecutivo —cuando no ejerce el derecho de veto—⁸⁵ dispone publicar, después de su aprobación por el Congreso, una ley o decreto que le ha sido remitida por éste. En este sentido, promulgar es dictar y divulgar formalmente una ley u otra disposición de la autoridad para ser cumplida; es el equivalente a publicar. Su procedimiento constitucional en México señala que toda resolución del Congreso tiene carácter de ley o decreto y se comunican al Ejecutivo firmadas por los presidentes de ambas Cámaras para su promulgación,⁸⁶ la cual es una de las facultades y obligaciones del Presidente de la República.⁸⁷ De no haber observaciones por parte del

81. Ejemplo: La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

82. Artículo 70 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; artículos 23, 25, 40, 49, 66, 67, 70, 85, 86, 89, 100, 102, 109 y 122 de la *LOCGEUM*, y artículos 6, 38, 47, 62, 78, 80, 85, 89, 90, 92, 95, 99, 104, 109, 124, 139, 215, 216, 219, 220, 221, 239 y 261 del *Reglamento de la Cámara de Diputados*.

83. Berlín Valenzuela, Francisco, et al., *Diccionario Universal... op. cit.*, p. 236.

84. Ejemplo: Decreto por el que el Honorable Congreso de la Unión declara el 28 de mayo de cada año, *Día Nacional por la Salud de la Mujer*. Consultar en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Decretos/DOF3237693-3310245-20151230.pdf>

85. Berlín Valenzuela, Francisco, et al., *Diccionario Universal... op.cit.*, p. 562.

86. Artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *DOF*, 5 de febrero de 1917.

87. Artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *DOF*, 5 de febrero de 1917.

Presidente de la República, éste ordena su publicación en el Diario Oficial de la Federación, o bien, si dentro del plazo constitucional no lo hiciese, el presidente de la Cámara de origen de dicho decreto, ordena la publicación⁸⁸

- Veto presidencial: el *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios* dice que: “El veto es la facultad que tienen los jefes de Estado para oponerse a una ley o decreto que el Congreso le envía para su promulgación; es un acto en el que el Ejecutivo participa en la función legislativa. Esto forma parte del sistema de contrapesos entre el ejecutivo y el parlamento; así, mientras el presidente puede vetar la legislación, el parlamento puede superar ese veto con un voto de dos tercios de ambas Cámaras”⁸⁹
- Derogar: acto por el cual una autoridad competente declara nula, sin validez o revocada parte de una ley o un decreto.⁹⁰ Se trata de una anulación parcial;⁹¹ es importante señalar la diferencia entre abrogación y derogación, siendo la primera la intención de abolir una ley o cuerpo normativo de manera completa y la segunda, cuando la abolición es parcial⁹²
- Abrogar: en un sentido general, el término se refiere a la abolición, revocación y anulación total de una ley, un código, un reglamento o un precepto.⁹³ Un buen ejemplo es el decreto por el que se expide la Ley General de Educación y se abroga la Ley General de la Infraestructura Física Educativa⁹⁴

88. Artículo 72 inciso A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *DOF*, 5 de febrero de 1917.

89. Berlín Valenzuela, Francisco, *et al.*, *Diccionario Universal... op. cit.*, p. 749.

90. Ejemplo: Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Civil Federal, en materia de prohibición del matrimonio infantil. Consultar en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Decretos/DOF3832886-3872919-20190603.pdf>

91. <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=71>

92. Witker, Jorge y Larios, Rogelio, *Metodología Jurídica*, México, Primera Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, Mc Graw Hill, 1997, p. 183.

93. *Idem*, p. 17.

94. Consultar en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Decretos/DOF3911299-3916157-20190930.pdf>

- **Iniciativa:** documento formal que propone expedir, reformar, adicionar o derogar disposiciones del marco jurídico mexicano. El Reglamento de la Cámara de Diputados la describe como el acto jurídico por el cual da inicio el proceso legislativo⁹⁵ y establece sus especificaciones.⁹⁶ De acuerdo con la doctrina, es el documento formal que los órganos o actores facultados legalmente presentan ante cualquiera de las Cámaras del Congreso para su estudio, discusión y, en su caso, aprobación.⁹⁷ Tiene como propósito crear, reformar, adicionar, derogar o abrogar disposiciones constitucionales o legales. Otras definiciones concuerdan con que es la facultad gubernativa, de los senadores y de los diputados, para promover en las Cámaras las leyes que deben ser discutidas y eventualmente aprobadas por el Poder Legislativo.⁹⁸ El derecho de presentar iniciativas compete al Presidente de la República, a los diputados, diputadas, senadores y senadoras del Congreso de la Unión, a las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México y a los ciudadanos.⁹⁹ (Ver Anexo 18)

Iniciativa preferente: es la que presenta el Ejecutivo Federal en términos de lo señalado por el segundo párrafo del artículo 71 de la Constitución,¹⁰⁰ el día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones. Más adelante se especificará al respecto. (Ver Anexo 18)

- **Iniciativa ciudadana:** es el derecho de los ciudadanos a proponer de manera directa leyes o decretos, o bien propuestas para reformar, adicionar, derogar o abrogar disposiciones constitucionales o legales que son competencia del Congreso de la Unión. La iniciativa debe estar suscrita por un número de ciudadanos equivalente a cuando menos 0.13 % de la lista nominal de electores. Las iniciativas ciudadanas

95. Artículo 3 inciso IX, Reglamento de la Cámara de Diputados, *DOF*, 24 de diciembre de 2010.

96. Artículo 6, 77 y 78, Reglamento de la Cámara de Diputados, *DOF*, 24 de diciembre de 2010.

97. Serna de la Garza, José María, *Derecho Parlamentario*, McGraw Hill, 1997.

98. De Santo Víctor, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y de Economía*, Buenos Aires, Editorial Universidad, 1999.

99. Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *DOF*, 5 de febrero de 1917.

100. Artículo 3 inciso X, Reglamento de la Cámara de Diputados, *DOF*, 24 de diciembre de 2010.

siguen el procedimiento legislativo ordinario dispuesto en la Ley Orgánica.¹⁰¹ (Ver Anexo 18)

Minuta: es el documento que contiene un proyecto de ley o decreto que ha sido aprobado por la Cámara de origen y que es sometido a la consideración de la Cámara revisora para su discusión y probable aprobación.¹⁰² Si fuese modificada, es devuelta a la Cámara de origen. Una vez agotado el procedimiento constitucional, tratándose de una reforma constitucional, se remite a las legislaturas de los estados, pero en el caso de una reforma legal o ley secundaria se remite al Ejecutivo para su promulgación.¹⁰³ (Ver Anexo 18)

- **Proposición:** es una petición para que la Cámara asuma una postura institucional respecto a un asunto no legislativo¹⁰⁴ y puede versar sobre asuntos políticos, culturales, económicos o sociales que afectan a una comunidad o grupo particular para formular algún pronunciamiento, exhorto o recomendación.¹⁰⁵ Es presentada por un legislador o grupo parlamentario ante el Pleno, en donde expone su postura y una propuesta en torno de un tema de interés público. Puede implicar también mecanismos para pedir a la Comisión Permanente convocar a periodos extraordinarios,¹⁰⁶ solicitar al Congreso crear alguna comisión especial o exhortar a alguna autoridad del orden local o federal para atender algún asunto de su incumbencia administrativa y de gestión. (Ver Anexo 18)

101. Artículos 131, 132 y 133 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *DOF*, 3 de septiembre de 1999.

102. Arts. 34, 49 y 82 de la *Ley Orgánica del Congreso General*; 30, 139 y 140 *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General*; y 3 y 95 del *Reglamento de la Cámara de Diputados*.

103. Cámara de Diputados LXIII Legislatura, *Glosario de Términos Parlamentarios*, www.diputados.gob.mx.

104. Artículos 3 inciso X, 79, 182 y 184, Reglamento de la Cámara de Diputados, *DOF*, 24 de diciembre de 2010.

105. Cámara de Diputados LXIII Legislatura, *Glosario de Términos Parlamentarios*, www.diputados.gob.mx

106. Artículo 37, Reglamento de la Cámara de Diputados, *DOF*, 24 de diciembre de 2010.

- Turno: es la resolución de trámite que dicta el presidente de las Cámaras durante las sesiones¹⁰⁷ para enviar los asuntos que se presentan en el Pleno a la instancia respectiva, con la finalidad de dar el curso legal que corresponda dentro del proceso legislativo, solicitando que uno o varios órganos o Comisiones se aboquen al estudio, análisis y/o dictaminación de un asunto específico.¹⁰⁸ También representa, en los trabajos del Pleno, cada una de las intervenciones en tribuna que se autorizan con el fin de apoyar o rechazar diversos proyectos o proposiciones en discusión
- Voto: el medio por el cual los legisladores emiten su opinión o eligen cuando legalmente son requeridos para ello;¹⁰⁹ es decir, mediante esta resolución personal expresan el sentido de sus deliberaciones pudiendo ser a favor, en contra, o en abstención respecto del asunto o tema que se haya abordado en el Pleno o en las Comisiones. Dentro del proceso legislativo de la Cámara de Diputados, el Reglamento establece tres tipos de votaciones: nominales, económicas y por cédula

Votación nominal: el artículo 72 constitucional dispone que las votaciones de ley o decreto serán nominales y se llevarán a cabo utilizando el Sistema Electrónico de Votación. De acuerdo con el Reglamento,¹¹⁰ esta es la resolución expresada por el legislador en la que se recoge la preferencia individual de su voto así como su nombre y apellido.

Votación económica: en principio, las votaciones en las Cámaras deben ser económicas (todas aquellas sobre las que no se prevé expresamente que deben ser nominales o por cédula). Los asuntos que no requieren votación nominal se votarán de manera económica. Es un procedimiento simplificado y flexible de discusión que recaba las preferencias

107. Arts. 45, 49, 67, 85 y 122 de la *Ley Orgánica del Congreso General*; 3, 67-70 numeral XXV del *Reglamento de la Cámara de Diputados*.

108. De Santo, Víctor, *Diccionario de Ciencias Jurídicas... op. cit.* p. 164.

109. Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, Tercera Edición, México, Oxford University Press, 2013, p. 291.

110. Artículos 138, Reglamento de la Cámara de Diputados, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de diciembre de 2010.

del legislador acerca de un asunto o tema que se debate. Consiste en solicitar a los legisladores el sentido de su voto levantando la mano o poniéndose de pie sin tener que recurrir al conteo individual de los votos

- Votación por cédula: las votaciones por cédulas se llevarán a efecto, por regla general, para elegir personas o cuando el Pleno así lo acuerde,¹¹¹ es un procedimiento realizado mediante papeletas que los legisladores depositan directamente en una urna transparente para expresar el sentido de su decisión, regularmente para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva.¹¹² Se denominan votaciones cedulares en razón de los instrumentos que se emplean para la manifestación del voto; esto es, un documento que trae inscrito el nombre o nombres de por quién o quiénes se vota¹¹³
- Dictamen: resolución acordada por la mayoría de integrantes de alguna Comisión respecto a una o varias iniciativas o proposiciones para aprobarla o desecharla. En el reglamento se advierte que el dictamen es una opinión técnica calificada emitida por un órgano colegiado,¹¹⁴ en este caso, las Comisiones facultadas para ello. Está sujeto a requisitos como: tiempos para su elaboración;¹¹⁵ someterse a un método de dic-taminación¹¹⁶; consultas con expertos en la materia, grupos interesados y opiniones de ciudadanos¹¹⁷; realización de audiencias públicas;¹¹⁸ que cuente con una estructura y elementos constitutivos¹¹⁹ y que el proyecto de dictamen sea circulado con cinco días de anticipación a la reunión en que se discuta y vote.¹²⁰ Por regla general, los dictámenes con proyectos de decreto se votan nominalmente; los negativos y de

111. Artículos 141, Reglamento de la Cámara de Diputados, *DOF*, 24 de diciembre de 2010.

112. Artículo 17, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *DOF*, 3 de septiembre de 1999.

113. Serna de la Garza, José Ma., *Derecho parlamentario... op. cit.* p. 8.

114. Artículo 80 numeral, Reglamento de la Cámara de Diputados, *DOF*, 24 de diciembre de 2010.

115. Artículos 183, Reglamento de la Cámara de Diputados, *DOF*, 24 de diciembre de 2010.

116. Artículo 176, Reglamento de la Cámara de Diputados, *DOF*, 24 de diciembre de 2010.

117. Artículo 178, Reglamento de la Cámara de Diputados, *DOF*, 24 de diciembre de 2010.

118. Artículo 176, Reglamento de la Cámara de Diputados, *DOF*, 24 de diciembre de 2010.

119. Artículo 85, Reglamento de la Cámara de Diputados, *DOF*, 24 de diciembre de 2010.

120. Artículo 177, Reglamento de la Cámara de Diputados, *DOF*, 24 de diciembre de 2010.

proposiciones se votan económicamente.¹²¹ Una vez que un dictamen tiene declaratoria de publicidad, queda sujeto a la Asamblea para su discusión y eventual aprobación, debiendo contener, una parte expositiva de las razones en que se funda la resolución,¹²² no obstante, puede ser retirado¹²³ ante posibles correcciones. (Ver Anexo 18)

- Dictamen con declaratoria de publicidad: es el anuncio formal que hace el presidente de la Mesa Directiva ante el Pleno para informar que se ha publicado en la Gaceta Parlamentaria un dictamen que deberá ser sometido a discusión y votación, a más tardar dos sesiones ordinarias posteriores a su publicación para que se incluya en el orden del día, plazo que podría postergarse hasta por siete días hábiles a solicitud de la Junta de Coordinación Política sin posibilidad de prórroga. (Ver Anexo 18, en orden del día)

Dictamen a discusión de leyes o decretos: dictamen que emiten las Comisiones ordinarias, ya sea en su calidad de Comisión única o en Comisiones Unidas, que se integra al orden del día de una sesión como asunto a debate, votación y, en su caso, aprobación. Durante su discusión puede ser modificado en parte o en la totalidad de su contenido; de acuerdo con el Reglamento se discuten en lo general y en lo particular.¹²⁴ En el caso de las iniciativas y minutas, en virtud de que se haya cumplido el plazo contemplado para dictaminarse y con el requisito de declaratoria de publicidad.¹²⁵ Un dictamen puede ser sometido a la discusión del Pleno de una Cámara con carácter de urgente u obvia resolución, lo que implica la

121. Cámara de Diputados LXIII Legislatura, *Glosario de Términos Parlamentarios* (sitio oficial www.diputados.gob.mx).

122. Berlín Valenzuela, Francisco, *et al.*, *Diccionario Universal...op. cit.*, p. 251.

123. Artículo 80 numeral 2, Reglamento de la Cámara de Diputados, *DOF*, 24 de diciembre de 2010.

124. Artículos 104 al 112, Reglamento de la Cámara de Diputados, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de diciembre de 2010.

125. Artículo 82, Reglamento de la Cámara de Diputados, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de diciembre de 2010.

dispensa¹²⁶ de las etapas previas del proceso legislativo correspondiente. (Ver Anexo 18, en orden del día)

- Acuerdo parlamentario: su trámite es exclusivo de los órganos de gobierno (por ejemplo: Jucopo, Mesa Directiva u otro), y lo llevan a cabo por razones diversas y siempre que esté dentro de su competencia. Una vez que se elabora el acuerdo, es aprobado por voto ponderado en el órgano respectivo y firmado por sus integrantes; posteriormente, es puesto a consideración del Pleno que, por votación económica, puede o no aprobarlo. Tienen índole unicameral, es decir, obligatorios únicamente para los integrantes de la Cámara que los aprueba y “no tienen naturaleza legislativa”, pues su función atiende a la organización y funcionamiento internos. De acuerdo con su origen, se clasifican en acuerdos de: la Cámara de Diputados, la Junta de Coordinación Política o la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos
- Propositiones con puntos de acuerdo: es el documento que presenta un legislador o grupo parlamentario ante el Pleno en el que se expone una postura en torno de un asunto específico de interés nacional o relacionado con los otros poderes de la Federación, organismos públicos, entidades federativas y municipios para solicitar que la Cámara asuma una postura institucional,¹²⁷ o bien para solicitar la creación de Comisiones especiales. Estos pueden ser resueltos de inmediato en el Pleno (considerándose de urgente resolución), o bien turnarse a las Comisiones correspondientes para su dictamen, sólo que, a diferencia de las iniciativas, tienen que dictaminarse en el mismo periodo en el cual se presentaron, de lo contrario se desechan¹²⁸
- Mayoría: el principio de mayoría es el modo concreto de manifestación que tiene la autoridad democrática para emprender una serie de

126. Para abundar más al respecto, consultar en el apartado B. Procedimientos en el Pleno de la Cámara de Diputados, en lo correspondiente a “Publicidad de dictámenes y dispensa de trámites” de éste documento.

127. Artículo 79, Reglamento de la Cámara de Diputados, *DOF*, 24 de diciembre de 2010.

128. Artículo 182 Reglamento de la Cámara de Diputados, *DOF*, 24 de diciembre de 2010.

decisiones políticas a las que sería imposible llegar si se requiriese la unanimidad, justificando así la realización en su carácter deliberante, contribuyendo a definir el sentido de las decisiones dado que existen afinidades ideológico-políticas¹²⁹ entre actores políticos que contribuyen a llegar a una decisión final

- **Mayoría absoluta:** es el resultado de la suma de diputadas y diputados o votos que representen, cuando menos, la mitad más uno de los presentes, siempre y cuando haya *quorum* legal para sesionar. Es la votación con la que habitualmente se aprueban dictámenes o minutas con proyectos de decretos que expiden nuevas leyes o que reforman leyes secundarias
- **Mayoría calificada:** es el resultado de la suma de diputadas y diputados o votos que representa, cuando menos, las dos terceras partes de los presentes.¹³⁰ Esta votación se emplea para diversos temas como son: reformas constitucionales, aprobación de iniciativas o minutas precluidas, elección del consejero presidente y consejeros electorales del INE, confirmar la aprobación de un proyecto desechado por la legisladora, ejercer la facultad de formar nuevos estados; para designar al auditor superior de la Federación, al secretario general de la Cámara de Diputados y al contralor interno de la Cámara de Diputados
- **Mayoría simple:** es el resultado de la suma de votos de los presentes, que constituye la cantidad superior frente a otra u otras opciones¹³¹ y es utilizado principalmente para votaciones económicas que no requieren el uso del tablero electrónico; su porcentaje de votación corresponde al mayor número de votos de los legisladores presentes y no a la mayoría de los integrantes de la Cámara¹³²

129. González Madrid, Miguel, “Los grupos parlamentarios como centros de gravitación política”, *Revista POLIS*, vol. 6, núm., 2, 2010, p. 46.

130. Artículo 3 inciso XIV, Reglamento de la Cámara de Diputados, *DOF*, 24 de diciembre de 2010.

131. Artículo 3 inciso XV, Reglamento de la Cámara de Diputados, *DOF*, 24 de diciembre de 2010.

132. <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=154>.

- **Mayoría ponderada:** el voto ponderado es aquel que se ejerce principalmente en los Órganos de Gobierno de la Cámara, en el cual los respectivos coordinadores representarán tantos votos como integrantes tenga su grupo parlamentario.¹³³ La Mesa Directiva, por su parte, adopta sus decisiones por consenso, y en caso de no lograrse recurre al voto ponderado; en caso de empate, el presidente de la Mesa tiene voto de calidad;¹³⁴ la Junta de Coordinación Política también adopta sus decisiones por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado;¹³⁵ por su parte, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos adopta sus resoluciones por consenso, pero en caso de no alcanzarse se toman por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado, en cuyo caso el presidente de la Conferencia sólo votará en caso de empate¹³⁶
- **Preclusión:** Es el procedimiento por el cual se desechan iniciativas y minutas que no fueron dictaminadas en los plazos legales. Respecto a las que corresponden a iniciativas de reforma a leyes secundarias, la Mesa Directiva establece un acuerdo para que se presenten en sus términos ante el Pleno, para su discusión y votación, de la siguiente manera: si el dictamen correspondiente no se ha presentado por parte de las comisiones, el Presidente deberá emitir la declaratoria de publicidad, a más tardar, dos sesiones ordinarias después de que el plazo para dictaminar precluyó, una vez publicadas se deberán incluir en el orden del día para su discusión y votación una vez transcurridas dos sesiones a partir de la declaratoria de publicidad, y se deberán aprobar por mayoría calificada, de lo contrario, se tendrán por desechada

133. Artículos 21 y 35, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *DOF*, 3 de septiembre de 1999.

134. Artículo 21, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *DOF*, 3 de septiembre de 1999.

135. Artículo 35, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *DOF*, 3 de septiembre de 1999.

136. Artículo 37, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *DOF*, 3 de septiembre de 1999.

En el caso de las iniciativas de reforma constitucional, tienen un término máximo de noventa días para resolverse, la comisión o comisiones que consideren conveniente prorrogar el plazo de la iniciativa turnada, deberán hacer la solicitud al presidente de la mesa directiva que, en caso de otorgarse, se tendrán otros noventa días, no obstante, aquellas que no se resuelvan en el plazo indicado, se tendrán por desechadas. El presidente instruirá su archivo como asuntos total y definitivamente concluidos sin observar el procedimiento correspondiente a leyes secundarias.

Respecto a las minutas, la comisión o comisiones que consideren conveniente prorrogar su plazo de dictaminación, deberán hacer la solicitud al presidente que, en caso de otorgarse, contarán con 45 o 90 días tratándose de minutas de reforma constitucional, no obstante, aquellas que no se resuelvan en el plazo indicado, se tendrán por desechadas. La Mesa Directiva deberá incluirlas en el orden del día para su discusión y votación, cuando hayan transcurrido dos sesiones, a partir de la declaratoria de publicidad y deberán ser aprobadas por mayoría absoluta, (mayoría calificada en el caso de las minutas de reforma constitucional) de lo contrario, se tendrán por desechadas.

Ahora bien, ante la reelección de legisladores y poder mantener vigentes los asuntos presentados, se precisa que las iniciativas cuyo plazo para ser dictaminadas y/o resueltas haya vencido y que no fueron procesadas durante la legislatura saliente, de conformidad con los artículos 89 y 184, quedarán bajo resguardo de la Secretaría de Servicios Parlamentarios hasta el término del primer periodo ordinario del segundo año de ejercicio de la legislatura entrante. La diputada o diputado electo para un periodo consecutivo que haya sido iniciante en la legislatura anterior, podrá solicitar a la presidencia de la Mesa Directiva que se turne una o varias de las iniciativas que se encuentren en dicho supuesto. Estas iniciativas serán turnadas a las comisiones correspondientes y procesadas en los términos reglamentarios.

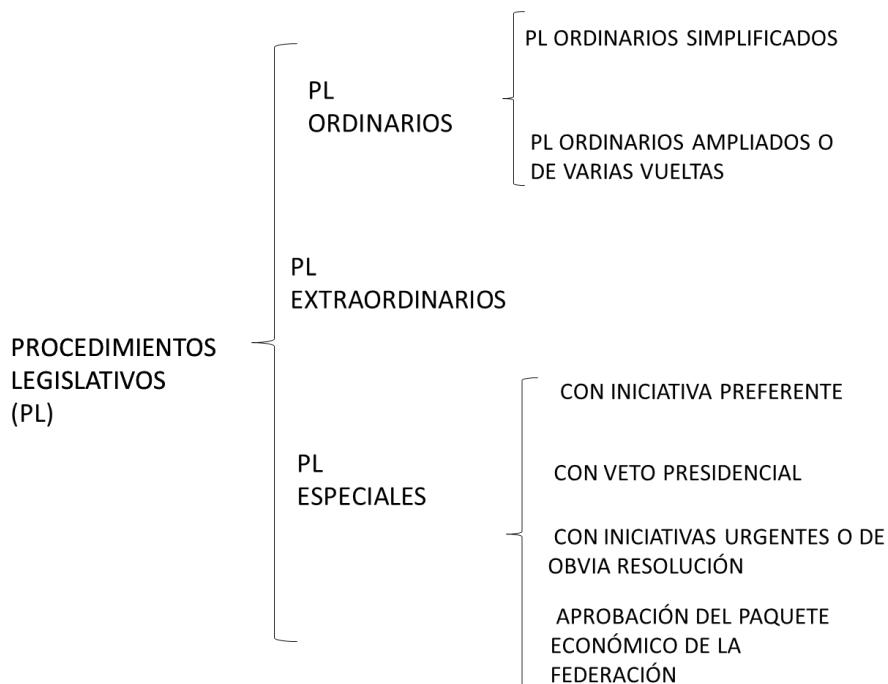
- **Procedimientos legislativos**

De manera genérica, el procedimiento legislativo incluye las siguientes etapas: iniciativa, turno a comisión o comisiones unidas, dictaminación en la comisión o comisiones unidas, discusión, aprobación, promulgación, publicación y, según el caso, aprobación en sentido positivo o aprobación en sentido negativo.¹³⁷ En el caso de ser positivo, pasa a la colegisladora para sus efectos constitucionales en términos del artículo 72 de la CPEUM. Existen además varios tipos de procedimientos según el carácter de la iniciativa. Hay una gama de procedimientos legislativos y, para asirlos fácilmente, se presentan primero en un cuadro sinóptico (Figura 2). Posteriormente, se desarrolla cada uno de ellos proporcionando su definición con base en el Sistema de Información Legislativa,¹³⁸ su fundamento jurídico y su correspondiente diagrama de los pasos del proceso. Este criterio de explicación intenta encaminará al lector en el entendimiento de los procedimientos, pero no es para nada un tratamiento exhaustivo. Para ahondar en la materia se sugiere revisar la bibliografía recomendada para el tema de procedimientos legislativos que encontrarán en el Anexo 14.

137. De acuerdo al artículo 72 (inciso H), la formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados. Toda iniciativa debe aprobarse por las dos cámaras, puesto que eso es lo que da sentido a un poder legislativo bicameral.

138. Portal del Sistema de Información Legislativa (SIL): <http://sil.gobernacion.gob.mx/>

FIGURA 2.
PROCEDIMIENTOS LEGISLATIVOS



El proceso legislativo ordinario: es el proceso marco de creación, modificación y derogación de leyes. Su fundamento jurídico se encuentra en los artículos 71 y 72 constitucionales y presenta dos variantes: 1) Proceso legislativo ordinario simplificado, también denominado de una sola vuelta, se establece en el inciso A del artículo 72 (ver Diagrama 1 en Anexo 19). En este caso, una vez aprobado un proyecto en la cámara de su origen, pasa para su discusión a la otra. Si ésta lo aprueba, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones, lo promulgará y publicará en el *Diario Oficial de la Federación* para su entrada en vigor. 2) Proceso legislativo ordinario ampliado o de varias vueltas, depende de la atribución de modificación de la colegisladora y se bifurca en dos subprocesos: uno, que es el procedimiento que una vez aprobado por la cámara de origen es turnado a la cámara revisora y es desechado en su totalidad por ésta. Este supuesto está previsto en la fracción D del artículo 72 (ver Diagrama 2 del

Anexo 19). El segundo se trata del procedimiento que una vez aprobado por la cámara de origen es turnado a la cámara revisora y es modificado o desechado parcialmente por la revisora. Este supuesto está previsto en la fracción E del artículo 72 (ver Diagrama 3 del Anexo 19).

El proceso legislativo extraordinario: es el correspondiente a las reformas constitucionales. Jurídicamente se fundamenta en los artículos a que se refiere el proceso ordinario, más el artículo 135. Al igual que el ordinario, este proceso puede comenzar en cualquiera de las Cámaras. Una reforma constitucional considera desde su inicio los mismos pasos del proceso legislativo ordinario, simplificado o ampliado según sea el caso, pero por tratarse de una reforma constitucional tiene requisitos adicionales: la votación de la mayoría calificada (voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes en ambas cámaras), y ser aprobadas por la mayoría de las legislaturas de las entidades federativas (aunque no se establece el periodo que las legislaturas de los estados pueden ocupar en ello ni el tipo de votación que cada Congreso local requiere para su aprobación). Vale la pena destacar que el Ejecutivo no tiene capacidad de veto respecto a la reforma constitucional.¹³⁹ (Ver Diagrama 4 en Anexo 19).

El proceso legislativo especial: existen varios procesos especiales según las iniciativas, las cuales pueden ser: iniciativas preferentes, veto presidencial, el Presupuesto de Egresos y las iniciativas urgentes o de obvia resolución.¹⁴⁰

139. Carpizo, Jorge, “La reforma constitucional en México. Procedimiento y realidad”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLIV, núm. 131, mayo-agosto de 2011, p. 566.

140. Durante la LXI Legislatura (2009-2012) se discutieron y aprobaron modificaciones al artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos relativas al veto presidencial. También fueron presentadas ante el Congreso de la Unión, por parte de diversos legisladores, iniciativas en materia de Reforma del Estado, mismas que dieron paso a la denominada Reforma Política. En este decreto aprobado por el Constituyente Permanente el 18 de julio de 2012 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto del año 2012, se contemplaron la iniciativa preferente y la iniciativa ciudadana.

Procedimiento especial con iniciativa preferente

¿Qué es? La iniciativa preferente es el proyecto de ley o decreto que presenta el Ejecutivo Federal el día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones para agilizar aquellos proyectos que considere primordiales para el país. El trámite preferente podrá pedirse hasta para dos iniciativas que no sean de reforma constitucional, o señalar, con tal carácter, hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores y estén pendientes de dictamen. Cada iniciativa será discutida y votada por el Pleno de la cámara de origen en un plazo máximo de 30 días naturales. Si al término de este plazo no se hubiera discutido ni votado, entonces deberá ser el primer asunto en abordarse en la siguiente sesión del Pleno, y de ser aprobado o modificado tendrá que ser turnado a la cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las mismas condiciones que en la cámara de origen.

Fundamento jurídico: artículos 134 al 138 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y numeral 1 del artículo 3, numeral 2 del 69, numeral 1 del 81, numeral 2 del 82, un numeral 3 del 88, numeral 3 del 89, numeral 3 del 95, numeral 2 del 107, numeral 5 del 146, numeral 3 del 177, numerales 1, 2 y 4 del 182 y numeral 4 del 183, del *Reglamento de la Cámara de Diputados*.

Proceso: ver el diagrama 5 del Anexo 19.

Procedimiento especial de veto presidencial

¿Qué es? El veto presidencial es la facultad que tiene el jefe de Estado para oponerse a una ley o decreto que el Congreso le envía para su promulgación. Esta facultad forma parte del sistema de contrapesos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo; así, mientras el Presidente puede vetar la legislación, el Congreso puede superar ese veto con un voto de dos tercios de ambas cámaras. En México, la legislación no alude explícitamente al término veto sino al de observaciones del Ejecutivo a los proyectos de ley o decreto que el Congreso le envíe para su promulgación. La Constitución otorga al Presidente de la República la facultad de hacer observaciones, las cuales sólo son suspensivas debido a que pueden ser superadas mediante las dos terceras partes del número total de votos de

las Cámaras del Congreso. Ante esta situación, el Ejecutivo tendrá necesariamente que publicar la ley.

Fundamento jurídico: el procedimiento de veto presidencial está previsto en los incisos B y C del artículo 72.

Proceso: ver el diagrama 6 del Anexo 19.

Procedimiento especial de iniciativas urgentes o de obvia resolución

¿Qué es? Es un mecanismo para dar trámite ágil y expedito a un asunto legislativo sin que tenga que ser remitido por la Mesa Directiva a la Comisión correspondiente para que siga su proceso legislativo tradicional. En este caso, el presentador del asunto solicita a la Mesa Directiva que éste se desahogue en el momento mismo de su presentación dada su relevancia. El Pleno determina en votación económica si el asunto es considerado de urgente u obvia resolución. En caso contrario el asunto se turna a las Comisiones correspondientes y sigue su trámite normal. En el Senado estos asuntos compactaron su nombre para considerarse sólo de “urgente resolución”.

Fundamento Jurídico: artículos 65, 77, 82, 113 del Reglamento de la Cámara de Diputados, DOF, 24 de diciembre de 2010.

Proceso: ver el diagrama 7 del Anexo 19.

Procedimiento especial de aprobación del Paquete Económico de la Federación

¿Qué es? El Paquete Económico es un término que se utiliza en México para describir al conjunto de proyectos legislativos en materia de política hacendaria, ingresos y egresos, que presenta el Ejecutivo Federal al Poder Legislativo cada año fiscal, para su análisis y aprobación, y que sirven para el funcionamiento y operación de la gestión gubernamental. En materia de política hacendaria se presentan los Criterios Generales de Política Económica que sientan las bases para la Iniciativa con Proyecto de Decreto que expide de Ley de Ingresos y el Proyecto de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año. Cabe aclarar que en materia de ingresos pueden incluirse diversas leyes en materia de re-

caudación, como la Miscelánea Fiscal, que contempla reformas a la Ley Federal de Derechos, Ley del Impuesto sobre la Renta, Ley del Impuesto al Valor Agregado y el Código Fiscal de la Federación. Por su parte, mientras que la aprobación del paquete económico en materia de ingresos es bicameral, es decir, intervienen tanto diputados como senadores, la discusión, modificación y aprobación del Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

Fundamento jurídico: Artículo 74 constitucional.

Proceso: ver el diagrama 7 del Anexo 19.

- **Procedimientos en el Pleno: la gran puesta en escena**

Llegamos al punto y lugar donde convergen los procesos legislativos antes explicados: el Pleno. Es en este espacio donde los participantes de la estructura legislativa con decisión política ejercen a plenitud toda la potencia de sus funciones. Las sesiones plenarias son el momento y espacio donde convergen y se consolidan las principales decisiones de este órgano legislativo. Nos tomamos la libertad de llamarle “la gran puesta en escena” a esta sección, porque los elementos de preparación para las sesiones (particularmente sesiones ordinarias o extraordinarias) de asamblea o Pleno, así como su desenvolvimiento, pueden compararse a las de un teatro por su complejidad y porque cada acto ejecutado involucra un enorme trabajo detrás para poder llevarse a cabo.

De hecho, el espacio físico del Pleno es un anfiteatro; el nombre de parlamento viene de “lugar donde se habla”, donde los asambleístas hablan entre sí, deliberan y, en la jerga del teatro, los parlamentos son los diálogos entre los personajes de una obra. La analogía con el arte escénico es para que los lectores que apenas se internan en la vida parlamentaria, y que nunca han presenciado una sesión, se acerquen desde lo vital y emocionante del acto que ahí ocurre, el cual a la vez que es deliberativo y legislativo, es profundamente político.

Ahora que contamos con la jerga parlamentaria y con los procedimientos legislativos, evitaremos la repetición tediosa de conceptos. La intención es ir enunciando los elementos fundamentales de los procesos que traman una sesión, desde su preparación hasta su conclusión. No obstante, se proporcionan los recursos del marco jurídico que justifican cada elemento del procedimiento en el Pleno al que se alude, y en cursivas se describen los elementos del proceso.

Antes de la sesión

Tal como sucede previo a la puesta en escena de una obra teatral, a cada sesión del Pleno antecede una ardua preparación. La Junta de Coordinación Política y la Mesa Directiva tienen la función especial de confeccionar el orden del día o listado de asuntos para ser tratados en una sesión, en donde tienen prioridad aquellos que impliquen un mayor interés público y los que por término constitucional, legal o reglamentario, requieran discusión y votación inmediata en el Pleno¹⁴¹.

La siguiente es la forma en como ocurre: la Junta de Coordinación Política elabora un proyecto de Orden del Día y lo remite a la Mesa Directiva, ésta última publica una versión previa del orden del día la noche antes de la sesión del Pleno, a más tardar a las 22:00 horas.¹⁴² La Mesa Directiva integra el proyecto final,¹⁴³ que incluye las propuestas que recibió previamente de la Junta, de las Comisiones, de la Cámara de Senadores, de los otros dos Poderes de la Unión, los Poderes de los estados, las autoridades locales de la Ciudad de México, los municipios y los organismos públicos o, en su caso, de los particulares, distinguiendo claramente los asuntos que requieran discusión y votación de aquellos que sean de ca-

141. Artículo 59, Reglamento de la Cámara de Diputados, *DOF*, 24 de diciembre de 2010.

142. Artículo 60, Reglamento de la Cámara de Diputados, *DOF*, 24 de diciembre de 2010.

143. Independientemente de lo enviado por la Junta, la Mesa Directiva tiene la facultad de incluir más temas en el orden del día, es decir, que puede acordar la inclusión de más iniciativas e incluso su prioridad durante su reunión previa. Esto es importante destacar porque ante una eventual urgencia de inclusión de algún tema, no es necesario esperar a la siguiente sesión para hacerlo, sólo que una vez iniciada ésta, el trámite es distinto, en este caso el órgano facultado para modificar el orden del día cuando la sesión dio inicio es la Junta de Coordinación Política.

rácter informativo. Así, los asuntos que serán discutidos y votados en la sesión se enlistan en el apartado de “dictámenes a discusión”. El orden del día es el guion que seguirán durante la sesión los actores principales, todos ellos conducidos por el presidente de la Mesa Directiva, avalado por los integrantes de la Junta de Coordinación Política y protagonizado por el resto de los asambleístas (diputados).

Las iniciativas, proposiciones con punto de acuerdo y las discusiones de temas de agenda política deben cursar un trámite previo para valorar su inclusión en el orden del día, mismo que ejecuta el coordinador del grupo parlamentario que lo propone. Respecto a las iniciativas con proyecto de decreto para expedir leyes, o con reformas legales, existen plazos establecidos en el Reglamento para poder dictaminarse. Para reformas a leyes secundarias, las Comisiones cuentan con 45 días hábiles, pudiendo solicitar una prórroga de otros 45 días; una vez concluido el plazo, precluye su facultad para dictaminar.¹⁴⁴ En tanto, las iniciativas de reforma constitucional y minutas (documentos enviados por la Cámara de Senadores) tienen un plazo de 90 días hábiles con una prórroga de 90 días para emitir dictamen. Una vez concluido este plazo, precluye la facultad de la comisión para dictaminar¹⁴⁵ y mediante un procedimiento previsto en el reglamento pueden pasar directamente al Pleno para su votación y discusión en sus términos (sin embargo, esto nunca ha ocurrido).

Dentro de los preparativos para la sesión también existen las prevenciones de vencimiento del plazo de iniciativas, las cuales son comunicaciones del presidente a las Comisiones ordinarias. La primera prevención sucede quince días antes de que venza el plazo regular para dictaminar; posteriormente, se realiza una segunda, diez días antes del vencimiento del plazo prorrogado. Si la comisión ordinaria no presentase dictamen, precluye su facultad para emitir dictamen.¹⁴⁶

144. Artículos 89 párrafo 2, 182, párrafo 1 y 183, párrafo 2 y 95, Reglamento de la Cámara de Diputado, *DOF*, 24 de diciembre de 2010.

145. Artículos 89 y 95, Reglamento de la Cámara de Diputados, *DOF*, 24 de diciembre de 2010.

146. Artículos 88 y 182, Reglamento de la Cámara de Diputados, *DOF*, 24 de diciembre de 2010.

Desarrollo de la sesión en el Pleno

La noche previa a la sesión debe publicarse el orden del día en la Gaceta Parlamentaria y si hubo modificaciones aparecerán publicadas en la mañana, horas antes de la sesión. En el orden del día los papeles están asignados. Las diputadas y diputados pueden tener certeza del turno que les corresponde para su exposición.

Ahora entramos al desarrollo de la sesión, o bien, la puesta en escena. Primera llamada, se registran los diputados. Segunda llamada, el presidente de la Mesa recibe notificación de que hay *quorum* en el Pleno, requisito fundamental para que haya función. Tercera llamada, sale el presidente de detrás del telón (que en este anfiteatro son las monumentales banderas de México que penden de extremo a extremo del escenario principal). El presidente declara el *quorum*, toca la campana, empieza la sesión.

Las discusiones en el Pleno son parte sustancial de la sesión. Es donde se aprecia el desempeño único del diputado o la diputada que ha sido asignada para subir a tribuna. Sin embargo, todo lo que ocurre en el Pleno está anticipado, incluso los tiempos para los oradores, aunque durante las participaciones puede haber mociones. En el terreno parlamentario, como se mencionó anteriormente, la moción tiene por objeto la interrupción de un orador para objetar un documento, asunto o la decisión de la Mesa Directiva,¹⁴⁷ por lo que se considera que promueve la deliberación e integra nuevos elementos de discusión. Las mociones pueden ser: de orden, de apego al tema, de cuestionamiento al orador, de ilustración al Pleno, de rectificación de trámite, de alusiones personales, de rectificación de hechos, de discusión y votación por conjunto de artículos y de suspensión.¹⁴⁸ Normalmente se solicita la aprobación de una moción en el transcurso de una sesión, excepto cuando se trata de moción suspensiva.

147. Berlín, Francisco, et al., *Diccionario Universal... op. cit.*, p. 446.

148. Artículos 114 al 123, Reglamento de la Cámara de Diputados, *DOF*, 24 de diciembre de 2010.

Una sesión que transcurre con normalidad tiene una duración de aproximadamente cuatro horas o hasta que se desahoguen los temas de la agenda. Únicamente en los casos de sesiones históricas¹⁴⁹ o discusiones de temas que responden a una coyuntura política inusual, el guion se desborda. Cuando esto ha sucedido, generalmente culmina en un cambio significativo en el modo de funcionamiento de la Cámara, o bien se trata de la discusión de un tema de profundo significado para los destinos de la nación. Ejemplo de ello fue la formación de la Gran Comisión, la cual emanaba de un grupo parlamentario con mayoría absoluta, hasta entonces el PRI. Sin embargo, esta figura no respondía a la nueva realidad de la representación plural con partidos de oposición fortalecidos en la Cámara. Por ese motivo, los diputados de esos partidos, que eran el PAN, PRD, PVEM y PT, conformaron una alianza estratégica formando en los hechos una coalición de mayoría, el llamado G4 y quitando el control de la Cámara al PRI y por tanto se opusieron a que se formara esa Gran Comisión y el resultado derivado de tan ardiente debate fue el surgimiento, primero, de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, y tiempo después de la Junta de Coordinación Política.

Siguiendo con los elementos durante la sesión, anotemos que las discusiones en el Pleno son alrededor de los dictámenes con proyecto de decreto para expedir una ley o para reformar una ley o la Constitución, que se discuten y votan en lo general y después en lo particular.¹⁵⁰

Conclusión de la sesión

Para concluir se abre paso al acto de votación, que es de lo más trascendente de las sesiones. No sería exagerado decir que en algunos casos es un acto de real suspenso. En esa acción se ejecuta el poder atribuido a los legisladores, que además impacta en el curso de la nación. La votación en lo general es el acto por medio del cual la Presidencia de la Mesa Directiva somete a la decisión del Pleno la solicitud del número de votos

149. La sesión más larga en la historia del Congreso mexicano tuvo una duración de 73 horas y 40 minutos, inició el 28 de julio y concluyó el 1 de agosto de 2014.

150. Artículos 104 inciso I, Reglamento de la Cámara de Diputados, *DOF*, 24 de diciembre de 2010.

requerido legalmente para la aprobación o rechazo de la totalidad de un proyecto de ley o decreto en lo general, entendiéndose como la votación del proyecto sin incluir artículos impugnados.¹⁵¹

Es decir, esta votación no incluye la reserva de artículos que los legisladores hayan efectuado para su discusión y aprobación por separado, es decir, en lo particular.¹⁵² Los diputados pueden optar por ejercer un voto particular, el cual expresa una opinión contraria o distinta de uno o varios miembros de la comisión dictaminadora y se presenta por escrito en el momento de la aprobación del dictamen (sea positivo o negativo). En materia parlamentaria este voto es la vía formal por la que un legislador disiente de la opinión general sobre determinado asunto y proporciona sus razones, argumentos y puntos de vista personales. Además, el voto particular se publica, de modo que queda asentado su parecer. Representa el derecho de las minorías de disentir respecto a una mayoría.¹⁵³ El voto particular será puesto a discusión sólo en caso de que el Pleno deseche el dictamen, con proyecto de ley o decreto aprobado por la comisión.

Los *tipos de* votación en el Pleno se clasifican de acuerdo con la mayoría requerida y su forma. La mayoría requerida se clasifica en mayoría absoluta y mayoría calificada. En cuanto a su forma, hay votación nominal con sus variantes de votación nominal-general y votación nominal-particular; las otras formas son votación económica y votación por cédula. Acto seguido de la votación es la aprobación, la cual puede ser aprobación en sentido positivo o aprobación en sentido negativo.

Una vez desahogados los asuntos del orden del día, con sus consecuentes aprobaciones en cualquiera de los sentidos, se da fin a la sesión. Los actores abandonan la tribuna. Suena la campana del presidente de la Mesa. Se cierra el telón.

151. Los artículos impugnados son las denominadas reservas, las cuales se definen en el numeral 2 del artículo 109 del Reglamento de la Cámara de Diputados como propuestas de modificación, adición o eliminación de uno o varios artículos al proyecto de dictamen que se presenta al Pleno para su discusión y votación.

152. Artículos 104, 105, 107 y 108, Reglamento de la Cámara de Diputados, *DOF*, 24 de diciembre de 2010.

153. Artículos 90, 91 y 190, Reglamento de la Cámara de Diputados, *DOF*, 24 de diciembre de 2010.

IV. ¿Qué debe saber hacer un asesor?

1. Cómo hacer que una iniciativa de ley prospere

El paso número uno es escribirla, respetando la siguiente estructura:

- I. Encabezado o título de la propuesta
- II. Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver
- III. Problemática desde la perspectiva de género, en su caso
- IV. Argumentos que la sustenten
- V. Fundamento legal
- VI. Denominación del proyecto de ley o decreto
- VII. Ordenamientos a modificar
- VIII. Texto normativo propuesto
- IX. Artículos transitorios
- X. Lugar
- XI. Fecha
- XII. Nombre y rúbrica del iniciador

En el Anexo 18 el lector o lectora podrá ver un par de iniciativas que son un buen modelo porque están estructuradas y redactadas correctamente.

Desde luego, una adecuada motivación y una sólida fundamentación jurídica son claves para el éxito de una iniciativa. Sin embargo, ni una buena redacción, argumentación, ni el seguir a pie juntillas el formato de escritura son suficientes. El talón de Aquiles es hacer que prospere entre la multitud de iniciativas que se elaboran y mueren casi de inmediato. ¿Qué debe hacerse para que tengan éxito y qué debe evitarse? Aquí unos cuantos consejos:

El tema. Se pueden hacer iniciativas de casi cualquier cosa que se nos ocurra, pero sería un desperdicio de tiempo y esfuerzo no tener un criterio, sobre todo porque es la oportunidad de que el legislador haga

aportaciones sobresalientes. Sugeriremos tres vías para calibrar, cuyo principio es que el tema sea políticamente atractivo y se apegue a:

- a. La agenda legislativa del periodo o a la agenda del grupo parlamentario al que pertenece el diputado o diputada.
- b. Las temáticas y agenda de las Comisiones a las que pertenece.
- c. Un tema de coyuntura política. Por ejemplo, un tema surgido de pugnas, discusiones ciudadanas y políticas que estén ocurriendo en los espacios públicos, incluidos los medios convencionales y redes sociales. El asesor tiene que estar atento a dichos debates públicos, interpretar y analizar cuándo es un buen momento para sugerir una iniciativa al respecto. Desde luego que si se trata de un tema en boga y además está en el marco de la agenda de alguna de las Comisiones en las que el legislador es parte, el éxito es aún más probable.

Un tema apegado a la agenda del grupo parlamentario sería una muy buena apuesta para conseguir el respaldo tanto del coordinador del grupo como de los integrantes de la bancada, pues el proyecto va en la dirección de las prioridades temáticas definidas por todos ellos. Sin embargo, eso no es garantía.

El respaldo. Todo proyecto de ley, sea o no de un tema de la agenda legislativa o del grupo parlamentario, necesita respaldos. En otras palabras, probablemente el proyecto necesite atravesar un proceso de cabildeo que se da en diferentes escalas, de micro a macro: dentro del grupo parlamentario, entre miembros de otros grupos parlamentarios, en Comisiones y hasta llegar al Pleno. Finalmente, pero no menos importante, es que el diputado conozca y/o domine y le apasione la temática.

Naturalmente los diputados se encargan de buscar el apoyo a su iniciativa, pero también sus asesores; éstos últimos lo harán mejor en tanto construyan una red amplia de contactos con otros asesores de diputados y secretarios técnicos de Comisiones que permitan un canal de influencia

directa sobre el diputado cuyo apoyo se desea conseguir. Esta parte del trabajo de asesor demanda habilidades blandas (*soft skills*), que son la capacidad de llevar buenas relaciones interpersonales, una comunicación clara, capacidad de escuchar y generar empatía entre las personas. ¿Por qué es esto necesario? Porque en el proceso de cabildeo habrá necesidad de negociar. Algunas veces se obtiene el apoyo de una iniciativa a cambio de apoyar otra (intercambio) o bien se negocia incluir o quitar temas en el proyecto. En el camino de cabildeo es de esperarse que surjan cambios. Tanto el diputado como su asesor, que abanderan la iniciativa, deben estar en la misma sintonía, llevar el mensaje correcto en la negociación con otros diputados sobre qué es sujeto de cambio y qué no; en suma, saber comunicar el mensaje de manera que se persuada.

En ocasiones el cabildeo puede sentirse más arduo en el mismo grupo parlamentario que entre otros grupos. Se dan situaciones en que miembros de diferentes grupos comparten el interés por un tema en especial, por eso los asesores deben conocer muy bien el perfil y agendas temáticas de otros grupos parlamentarios para encontrar coincidencias y sugerir un listado de legisladores a quien acercarse con mayores probabilidades de éxito.

El objetivo de obtener respaldo es sencillo: lograr que la iniciativa esté en el orden del día de alguna sesión plenaria, que sea turnada a comisión, que tenga suficientes votos para que logre dictaminarse en comisión, logre inscribirse en el orden del día y pase a discusión y votación en el Pleno.

Llevar una buena relación con los secretarios técnicos de las Comisiones puede hacer la diferencia en el proceso de promoción de una iniciativa con proyecto de decreto para expedir una ley, o con reforma constitucional, legal o reglamentaria, pues en los hechos ellos son el poder técnico que al final avala o no una iniciativa para que de ahí se vaya a votación al Pleno¹⁵⁴. Mientras que el diputado presidente de la comisión

154. También es muy importante hacer uso del derecho que tienen los diputados y diputadas promoventes para ir a una reunión de la comisión para exponer su iniciativa ante quienes tienen en primera instancia la facultad de dictaminarla y votarla, de acuerdo al artículo 177 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

es el poder político, los secretarios técnicos son el cedazo técnico más duro de atravesar. Puede ocurrir que el secretario sea más experto en los temas de la Comisión que el presidente. La buena relación de colegas con el secretario técnico puede representar acceso a consejos clave sobre elementos que harían prosperar la iniciativa dentro de la Comisión.

Situémonos ahora en el plano de qué no hacer, es decir, aquello que asegura el fracaso de alguna iniciativa, hecho que queremos evitar. En primer lugar, abandonarla a su propia suerte es igual que lanzarla al abismo de la preclusión. En segundo lugar, una práctica común pero bastante deplorable es el “refriteo” o copia de iniciativas, es decir, reusar iniciativas que ya habían sido sometidas y evaluadas. Esta última práctica corre el riesgo de que, además de ser evaluada negativamente, desprestigie al diputado o diputada que la presente, pues será de conocimiento que tal iniciativa ya había sido expuesta. Se puede tomar alguna otra iniciativa como ejemplo o pauta para elaborar la propia, pero la copia es un acto profesionalmente reprobable e inaceptable. Otra práctica que debe evitarse es proponer una iniciativa que vaya en contra de los principios que abandera el grupo parlamentario del o la diputada.

2. Cómo escribir un discurso político parlamentario

Los parlamentos son una institución política deliberante por naturaleza, por lo que el discurso, el uso de la palabra, es una herramienta esencial. A través de los discursos los diputados muestran la posición de su partido o la propia, se pronuncian a favor o en contra de una ley, por mencionar algunas de las razones por las que usan la palabra.

Los discursos son políticos, sí, pero político-parlamentarios, lo cual significa que siguen reglas y formas correspondientes a la dinámica del Pleno. Difiere, por ejemplo, a un discurso de candidato a diputado en campaña. Los y las oradoras pueden subir a tribuna o hablar desde su escaño. Sus discursos pueden ser en razón de un exhorto, una moción o un posicionamiento político expresado en nombre del partido o a título personal para manifestarse a favor o en contra de una ley. Excepto por los posicionamientos de partido, la extensión no puede exceder diez mi-

nutos. Esto es porque el debate parlamentario, como bien dice Fernando Santaolalla, “debe ser libre y ordenado. Libre para dar cabida a posiciones a favor y en contra. Ordenado para que no sea interminable y se corra el riesgo de paralizar el Estado”.¹⁵⁵

La aparición en tribuna es un momento de alta proyección para los diputados. Así dejan testimonio de su trabajo legislativo y es su oportunidad de aparecer ante el país entero —no solamente con su territorio—, por lo que un discurso cuidadosamente formulado es fundamental. Los asesores apoyan en la redacción del discurso, pero es importante que el contenido se apegue al ideario de su diputado, no debe llevar temas que éste desconozca. Posiblemente el diputado revisará el discurso antes de pronunciarlo, pero a veces no es posible y por ello el asesor debe asegurarse de que no pondrá en boca del diputado conceptos e ideas ajenas a él o ella.

Dado que los debates están pactados en la agenda del día, hay posibilidad de preparar el discurso con anticipación. Sólo cuando se trata de una sesión de discusión polémica, donde hay discrepancias notables, el arte de la improvisación entra en juego y lo que puede hacer el asesor es proporcionar notas al diputado o diputada.

Algunas de las líneas generales que deben considerarse al elaborar un discurso parlamentario son las siguientes:

- Debe estar dirigido al Pleno y a los ciudadanos en general. Hay que considerar que si se hacen alusiones personales es porque el tema amerita hacerlo, puesto que el orador podría recibir una moción por parte del presidente de la Mesa
- En cuanto a la estructura, la línea discursiva debe circunscribirse al tema por el que se solicitó y otorgó el uso de la palabra, para evitar sanciones. No está permitido interrumpir a los oradores

155. Santaolalla, Fernando, “El discurso parlamentario y el uso de la palabra”, *Revista de Derecho Político*, núm 86, enero-abril. 2013, p. 58.

- Tiene que ser emotivo, de lo contrario no lo escucha ni el viento. Es necesario hacer conexión psicológica y emocional con la audiencia. Este es quizá uno de los mayores retos dentro del Pleno, porque difícilmente se puede convencer o persuadir a un público que, literalmente, ya tiene partido. Se tiene que pensar sobre todo en la otra audiencia, los ciudadanos fuera del Pleno, pues aunque abstractos en ese momento, conforman el público en el que realmente se desea influir. Por tanto, la emotividad tiene que trabajarse teniendo en cuenta que esos ciudadanos serán espectadores de su discurso, no físicamente, pero sí por el Canal del Congreso o expuestos en algún otro medio o red social. De hecho, es ideal que una intervención sea tan llamativa que los medios de comunicación busquen reproducirla. A veces el impacto de un discurso conlleva a que los periodistas busquen entrevistar al diputado o diputada para dar seguimiento a sus pronunciamientos, lo cual aumenta la proyección de la iniciativa
- El discurso parlamentario es en esencia político; es decir, diferente a uno académico o científico, en el que se expone con la intención de llegar a la verdad sobre algún asunto. En este otro discurso se trata de presentar la mayor cantidad de argumentos en favor de una postura política. Desde luego, no quiere decir que se respalde con datos falsos, sino que debe tenerse presente que la intención central del argumento es favorecer la línea de un partido. Con ese afán, se presentan datos sólidos que validen la posición. Los diputados de los otros partidos harán lo mismo y la confrontación de argumentos y posturas discrepantes es lo que ofrecerá elementos para que el ciudadano construya la verdad sobre el asunto. En tanto discurso político, su efectividad descansa en la capacidad de elaborar argumentos que a la vez reafirmen una posición con elementos históricos, filosóficos, ejemplos ilustrativos y datos duros, y se ofrezca a contrapunto de la línea política de los otros partidos. En este sentido, si el asesor elabora el discurso, desarrollará un argumento político de acuerdo con la línea del partido

3. Seguimiento a los principales temas de la agenda legislativa

La agenda legislativa es la herramienta rectora del trabajo en las dos Cámaras del Congreso; ahí se reúne “la relación o lista de temas y actividades programadas anticipadamente por los grupos parlamentarios que integran una legislatura para ser desahogados en el periodo de sesiones”.¹⁵⁶ A través de la agenda se perfila una plataforma más o menos estable de trabajo porque los temas que ahí se incluyen son el consenso, resultado de la negociación entre las agendas de los diferentes grupos parlamentarios. Por mandato de la Ley Orgánica del Congreso, cada inicio de sesiones los grupos parlamentarios presentan su agenda y ésta se convierten en el punto de partida del programa de trabajo legislativo.

Para los asesores, la agenda legislativa es el gran paraguas que guía al legislador en diferentes niveles que aquí se categorizan de general a particular. Desde un ángulo general, el conocimiento y seguimiento de los temas de la agenda tiene como objetivo preparar y documentar al legislador para posibles intervenciones en los debates que se den en torno a dichos temas, aunque no sean los de su especialidad. Así se cumple con el objetivo de tener a un legislador con la capacidad de entender las prioridades del Poder Legislativo de manera global y tener una posición al respecto. Otro nivel es el de verificar la compatibilidad de los temas de interés del diputado con los de la agenda legislativa, y en ese caso, el asesor tendría que encontrar la manera de apuntalar los temas del diputado en el marco de esa agenda.

Por último, existen los casos en que los diputados vienen de un trabajo eminentemente territorial o local, y al convertirse en diputados federales se encuentran con temáticas de alcance nacional. La dificultad en ese caso es cómo lograr que el trabajo del diputado sea productivo y que a la vez le proyecte. Pues bien, los asesores tienen en los temas de la agenda legislativa áreas de oportunidad para engarzar al diputado en un tema fundamental para el periodo de sesiones. Con base en el

156. Definición tomada del SIL <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=8>

conocimiento del perfil del diputado, los asesores pueden recomendarle enfocarse en uno de esos temas e idealmente lograr convertirlo en una referencia en la temática en cuestión. Con este consejo reiteramos que el propósito fundamental es hacer productiva la labor del diputado en la legislatura a la que pertenece. De modo que, si el diputado inicia su labor sin un objetivo temático claro, habrá que encontrárselo y eso es parte del trabajo del asesor.

Lo que se busca lograr es situar al diputado de manera consistente en el mapa del trabajo legislativo y que su paso por la Cámara sea productivo. Teniendo ubicado el tema de interés dentro de la agenda legislativa, ahora el asesor le dará un seguimiento de manera focalizada, que puede ser por varias vías:

- Seguimiento en medios: consistiría en rastrear diariamente noticias y debates en el tema de interés
- Seguimiento en redes sociales: rastrear a través de alertas sobre el tema de interés
- Seguimiento parlamentario: rastrear el trabajo de las Comisiones que incluyen el tema de interés; identificar a los diputados que están elaborando iniciativas de ley directamente relacionadas, ya que puede ser la oportunidad de impulsar iniciativas en conjunto y hacer peso en el grupo parlamentario o en la comisión para que sean dictaminadas; dar seguimiento a la orden del día de las sesiones y verificar la frecuencia con que se discute el tema de interés

4. Investigar, no sólo recopilar información

Lo que nosotros llamamos “asesor de legislador” en otros países es denominado como “investigador parlamentario”. Sostenemos que un buen asesor se acerca al perfil de investigador pues, como hemos dicho en otras secciones de este texto, el asesor requiere tener conocimientos generales y en varias disciplinas, tanto para apoyar en la fundamentación de iniciativas de ley como para documentar y preparar exhortos, discursos, posicionamientos en temas muy diversos. Todos estos ejercicios de-

mandan conocimiento y es imprescindible construir argumentos que se sostengan con el peso del análisis.

Desde luego, la esencia multidisciplinaria del trabajo del asesor legislativo supone la dificultad de saber a profundidad de todos los temas. Si bien no puede saber de todo, sí tiene que *saber cómo saber* de temas nuevos para él, y es aquí donde se requiere la habilidad de investigar. Investigar significa indagar para descubrir algo o para profundizar el conocimiento sobre una disciplina o tema. Se investiga justamente porque no se tiene conocimiento de un asunto y se busca descubrir, o por lo menos acercarse, al núcleo que lo explica. Es decir, es indispensable tener una explicación acerca de un tema o fenómeno. Investigar es hacer una búsqueda sistematizada para dar con una respuesta o explicación.

En eso consiste la gran diferencia entre la simple recopilación de datos y la investigación. Los datos en sí no son más que fragmentos de una fotografía, mientras que una investigación produce la imagen más o menos acabada del tema, es decir, una explicación elaborada sobre el mismo. ¿Se necesitan explicaciones elaboradas en el trabajo parlamentario? ¡Desde luego que sí! En el Poder Legislativo se elaboran iniciativas que tocan intereses de grupos, ya sea para favorecerlos o no, de modo que, para que tengan éxito, la argumentación del proyecto de ley tiene que sostenerse con razonamientos y evidencias bien articuladas, no con una opinión basada en unos cuantos datos tomados de aquí y allá.

Por ejemplo, con relación al tema del etiquetado en los alimentos para indicar los contenidos nutrimentales hay grupos no muy contentos con la idea de una ley de esta naturaleza y se oponen a la iniciativa. Es probable que tengan en el Congreso algunos aliados. Por tanto, la iniciativa en favor tiene que demostrar y convencer por qué es necesaria una ley de este tipo. El asesor que apoya en el esfuerzo de llevar adelante el tema tendrá que entender las complejas relaciones entre la salud de la población y el desconocimiento de los contenidos nutrimentales.

Investigar significaría en este caso empezar por plantearse un tren de preguntas para descubrir los nudos del tema. preguntarse, por ejemplo, ¿cuáles son los problemas de salud en México relacionados con la

alimentación? En este caso están el patente problema de la obesidad y sus posibles consecuencias son la diabetes, la hipertensión arterial, entre otras. Siguiendo pregunta: ¿cuál es la población más afectada por este padecimiento? Se sabe que son los niños y ello conduciría a preguntarse ¿qué tipo de alimentos consume con más frecuencia esa población?, y se evidencia que son los azúcares. Estas preguntas tan sólo rendirían un panorama general de la realidad de la problemática, pero ahora habrá que fundamentar por qué el etiquetado podría ayudar a combatir el problema de salud pública.

Se requiere ubicar las voces de expertos que han tratado el tema, analizar sus trabajos y hasta entrevistarlos si es posible. El asesor tendrá que hacer un mapeo de autores, organizaciones y bases de datos involucrados en los campos relacionados con la temática, y nutrirse de ellos para fecundar un argumento sólido. Así como en el ejemplo de los etiquetados de los alimentos, en cualquier otro tema necesitamos descubrir relaciones complejas que lo determinan y que nos permiten sostener la validez de un proyecto de ley.

Aproximarse a un tema de interés público con el lente de investigador logra que el debate se eleve del nivel de posiciones basadas en opiniones, percepciones y prejuicios, al de una valoración racional, derivada de un ejercicio de sistematización. La clave es sistematizar datos, comparar enfoques y planteamientos acerca del tema, y generar una propuesta. Una consideración sumamente central al hacer investigación en el contexto legislativo es tener en cuenta que se trata de investigación de carácter aplicada. Es decir, no se investiga para hacer descubrimientos innovadores en el área de las Ciencias, sino para resolver problemas públicos y tratarlos desde el Poder Legislativo, no desde alguna secretaría u oficina de gobierno. ¿Qué implica esta particularidad? Quiere decir que la investigación, necesariamente, incluye un rastreo de leyes existentes en torno al tema seleccionado, de la última iniciativa en cuestión, su dictamen, comentarios, y los detalles del porqué no prosperó. Esto es con el espíritu de mantener consistencia con el orden jurídico que se va estableciendo alrededor del asunto.

Compartimos aquí unos pasos básicos que un asesor puede seguir para acercarse a los temas con el enfoque de investigador:¹⁵⁷

- Rastrear las mejores prácticas en otros países y buscar las leyes existentes e iniciativas propuestas acerca del tema. Apoyarse en el Infopal (Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria) y la Gaceta Parlamentaria en esta tarea
- Plantearse una pregunta guía, de preferencia que inicie con “¿por qué?” o “¿cómo?”. Esas son las preguntas que llevan a descubrir explicaciones, mientras que el qué, cuál y dónde brindan simples descripciones. No es lo mismo preguntar “¿por qué en México se ha detonado el padecimiento de diabetes?”, a “¿cuál es la población afectada por la diabetes?”. La primera arrojará relaciones explicativas, mientras que la segunda describirá una característica del problema de salud
- Identificar reportes de investigación y revistas especializadas en el tema. Es importante evitar páginas electrónicas sin validación y verificar quiénes citan las referencias. No es lo mismo darle crédito a un reporte de una organización de muy reciente creación a uno de un centro de investigación especializado en el tema y que pertenece a una universidad reconocida
- Identificar bases de datos que tengan credibilidad. ¿De dónde obtener un dato sobre población: de Wikipedia o la página de INEGI? El criterio debe ser tomar el dato de la fuentes con más credibilidad y rigor
- Triangular fuentes. Es probable que en el proceso de indagación se encuentre un argumento muy persuasivo y aparentemente respaldado por el trabajo de expertos. Si parece convincente, el asesor debe verificar esas otras fuentes en las que el autor dice respaldarse, puede ser que se trate de un hábil para asombrar incautos

157. A reserva que la lectora o lector consulte la bibliografía sobre cómo hacer investigación en el Anexo 14.

5. Análisis continuo de la coyuntura política

Mientras la agenda legislativa representa el eje estable que guía el trabajo de las y los diputados en San Lázaro, la coyuntura política representa los asuntos inesperados, impredecibles, que van surgiendo en la vida cotidiana, pero que si no se atienden podrían convulsionar el curso normal del Estado. En este sentido, la intervención de las y los diputados en los temas emergentes funciona como un recurso para darles cauce.

Por lo anterior, monitorear la coyuntura resulta tan importante como el seguimiento de la agenda legislativa, y los asesores tendrían que asumir esta tarea como hábito, disciplina diaria. Sin embargo, hay que mantener un justo equilibrio en el tiempo que dedicamos a una y otra; tampoco es deseable que la coyuntura guíe por entero el quehacer de las y los diputados. Con esto en mente, sugerimos que el seguimiento a los temas emergentes se haga con base en una estrategia general y otra específica, de manera que le demos un fin productivo a esta tarea.

Estrategia general: en el día a día hay cientos de temas nuevos en la atmósfera de lo social y lo político. Los temas generales y coyunturales van desde algo tan trascendente como la publicación de un informe que revela la malversación de fondos que vincula a altos funcionarios y empresarios, como el fallecimiento de un célebre artista escritor o pintor contemporáneo. Las dos son importantes, pero sus implicaciones muy distintas. No obstante, ambas pueden ser objeto de un pronunciamiento, exhorto, incluso una declaración en medios por parte del diputado. La tarea del asesor es distinguir cuáles de esos temas, que aparentemente son casuales, pueden convertirse en asuntos de largo aliento, ¿por qué?, porque en lo que se tiene que pensar es cómo lograr que el diputado con quien trabaja tenga un pie en la escena política cotidiana e intervenga de manera inteligente e informada, e idealmente convertirlo en la referencia de los medios en el tema en cuestión. Así se cumple el doble propósito de dar cauce al debate nacional y alargar el horizonte de la carrera política del diputado.

Un ejemplo para ilustrar lo anterior: en el sexenio de Ernesto Zedillo surgió la polémica en torno al Fobaproa (Fondo Bancario de Protección

al Ahorro), fondo que se formó en 1990 y al que, después de la crisis de 1994, se le descubren problemas serios. El tiempo demostró que no se trataba de un escándalo superficial. Hubo diputados que se interesaron en ese tema desde un inicio y lo subsumieron en su agenda de trabajo, lo cual les permitió estar presentes en un debate nacional central. Desde luego, no siempre hay temas de este alcance. Como se mencionó antes, se puede tratar del fallecimiento de un personaje nacional y eso también es oportunidad para intervenir, al menos en tribuna dentro del Pleno, con una semblanza y sugiriendo un minuto de silencio.

Estrategia particular: se trata de un seguimiento de la coyuntura pero más delimitado. Consistiría en monitorear cómo se manifiestan los temas de la comisión a la que pertenece el diputado en la coyuntura política. Por ejemplo, si el diputado forma parte de la Comisión de Energía, la tarea del asesor sería detectar y seguir noticias, debates, foros que estén ocurriendo en torno al tema, de manera que le pueda brindar elementos frescos y relevantes para alimentar la agenda de trabajo. Al igual que en la estrategia general, el propósito es lograr que la diputada o diputado se posicione en el debate nacional de actualidad. La diferencia con la estrategia general es que en la particular se logra una armonía entre la coyuntura y el trabajo legislativo. Esta estrategia es sobre todo útil para las y los diputados que han llegado a la legislatura con un tema o agenda de trabajo muy claro y preferirían ser referencia nacional en dicho tema.

Las dos estrategias planteadas pueden llevarse a cabo de manera simultánea, pero el asesor puede darle más peso a una u otra en función de lo que mejor se ajuste a los objetivos, intereses y personalidad del diputado con quien trabaja. En todo caso, los propósitos del seguimiento de la coyuntura son los mismos, lograr que el diputado cumpla su función de agente activo de la vida política del Estado mexicano a través de su paso en la legislatura, y más allá de ella si es que se trata de un diputado que quiere hacer carrera política.

6. Cómo manejar el cabildeo

Mazzoli y Luján¹⁵⁸ nos recuerdan cómo se originó la palabra “cabilderos” (lobbyists) y dicen que fue usada para describir a las personas que frecuentaban el lobby o sala de espera de alguna oficina de los gobiernos federal o estatal para entrevistarse con legisladores. Después de mucho tiempo de que esta práctica se ha extendido en el mundo, hoy se entiende como una manera organizada de la ciudadanía de influir en las decisiones de quienes definen la política gubernamental.

Desde que en México el Congreso aumenta su presencia como un poder con quien el Ejecutivo tiene que colaborar, los diputados y diputadas saben que su voto importa. Los procesos democráticos han ido configurando un cogobierno entre Ejecutivo y Legislativo. Antes el Congreso era un operador de los designios del Ejecutivo. Hoy no. Incluso en la ciudadanía crece la conciencia de que su activismo para influir en decisiones públicas no sólo los requiere en las salas de las oficinas de gobierno, sino en los pasillos de San Lázaro.

Con estos cambios en la dinámica de gobierno, el cabildeo ha tenido que formalizarse y regularse, pues en el pasado solía ocurrir que únicamente las personas relacionadas con funcionarios de altas esferas o la clase política en general tenían acceso a los legisladores. Actualmente, el Reglamento de la Cámara de Diputados en su capítulo III del título octavo incluye la figura del cabildeo y lo describe como “toda actividad que sea realizada ante cualquier diputado o diputada, órgano o autoridad de la Cámara, en lo individual o en conjunto, para obtener una resolución o acuerdo”.

Las visitas de los grupos de interés ahora abundan en las oficinas de los diputados y diputadas. De hecho, en México, como en otros países, hay empresas que realizan cabildeo, contratadas por grupos de interés.

158. Ver Mazzoli y Luján, “El cabildeo:; legislación de reforma en la perspectiva del Federalismo norteamericano”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 54-55, 1996, pp. 187-191.

Por el surgimiento de tantos cabilderas y cabilderos, en esta legislatura LXIV se emitió un acuerdo de la Mesa Directiva para crear un registro y regular las actividades que desarrollan en la Cámara de Diputados.¹⁵⁹

Bajo este panorama de activo cabildeo, ¿qué tiene que hacer el asesor o asesora? Primero que nada, conocer el padrón de cabilderas y cabilderos autorizados. Algunos cabilderos serán más profesionales que otros. La mayoría presentarán un proyecto legislativo en torno al tema por el que pugnan, los menos sólo tratarán de impulsar un nuevo tema. Ambos deben ser atendidos y, en caso de que el tema sea compatible, buscar un espacio de sinergia. Hay ciudadanos que, con sus propios medios, sin contratar empresas cabilderas o de relaciones públicas, se presentan con un tema de suma trascendencia y eso es importante que lo identifique el asesor.

7. Cómo apoyar en la atención de la diplomacia parlamentaria

Ante un mundo más interdependiente y globalizado, en el cual las acciones y problemáticas locales y globales están en constante interacción, los parlamentos contemporáneos, más allá de sus funciones constitucionales, han desarrollado otras que sirven para atender y dar respuesta a los retos que impone esta nueva realidad, entre ellas, una fundamental es la diplomacia parlamentaria.

Este tipo de diplomacia se realiza de forma autónoma a la tradicional, que dirige el Poder Ejecutivo, pero también, en ocasiones, de forma coordinada y colaborativa y siempre velando por los intereses nacionales y respetando los principios de nuestra política exterior.

A través de ésta nuestros legisladores y legisladoras se vinculan y cooperan para responder a los retos globales y nacionales con:

159. Acuerdo publicado el 31 de octubre de 2018. Acuerdo de la Mesa Directiva para regular el registro de las empresas por el que se establecen normas generales relativas al procedimiento de registro de cabilderas y cabilderos y las actividades que desarrollan en la Cámara de Diputados.

- Los poderes legislativos de otros países
- Organismos parlamentarios internacionales
- Instancias supranacionales multilaterales, mundiales y regionales
- Organizaciones políticas, sociales, académicas, gubernamentales y no gubernamentales del ámbito internacional

Entre sus principales objetivos podemos encontrar los siguientes:

- Coadyuvar en la promoción, defensa y fortalecimiento del interés nacional en el exterior
- Obtener elementos para mejorar el ejercicio de las funciones parlamentarias
- Intercambiar información y experiencias exitosas con otros parlamentos del mundo, tendientes a mejorar el funcionamiento de la Cámara
- Promover la cooperación internacional e interparlamentaria
- Obtener información y elementos de utilidad para el trabajo de la Cámara
- Contribuir a atender las agendas globales
- Contribuir al fortalecimiento del multilateralismo

Derivado de ello, el ejercicio de la diplomacia parlamentaria, de las diputadas y diputados de la Cámara Baja, requiere del apoyo y amplio compromiso de asesores y asesoras que conozcan a profundidad sus alcances, obligaciones y competencias, las cuales se encuentran fundamentalmente establecidas la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; el Capítulo IV del Título Octavo del Reglamento de la Cámara de Diputados; el acuerdo anual sobre la agenda de diplomacia parlamentaria; el acuerdo sobre los países con los que se integrarán los Grupos de Amistad; y, de forma más amplia, en la práctica y en la doctrina parlamentaria.

Además, siempre será recomendable que los asesores y asesoras estudien, a través de fuentes calificadas, los principales objetivos, marcos jurídicos y temáticas de los foros interparlamentarios regionales y globales; los antecedentes de las reuniones interparlamentarias y sus acuerdos o declaraciones finales; las temáticas de coyuntura regional y mundial; los objetivos de las principales agendas globales, y las particularidades de los diálogos bilaterales y multilaterales.

En consonancia con ello también requerirán de habilidades para generar redes de comunicación y cooperación externas e internas. Entre las externas se puede mencionar al Senado de la República y sus áreas de apoyo técnico; a la cancillería mexicana, sus áreas estratégicas y su red de embajadas y consulados; representaciones de otros países acreditadas en México; organismos internacionales y agencias de cooperación, y a las universidades, academia, especialistas y centros especializados.

Dentro de la Cámara de Diputados se tendría, principalmente, a las presidencias y secretarías técnicas de las comisiones de relaciones exteriores y demás que atiendan agendas globales; a las áreas de documentación e información, y a los centros de estudio.

Cabe señalar que el principal aliado y primer contacto al que podrían acercarse los asesores en esta tarea tan compleja, es la Unidad de Asuntos Internacionales y Relaciones Parlamentarias, un área técnico-especializada diseñada para apoyar en el logro de objetivos de la diplomacia parlamentaria y la cooperación internacional.

Finalmente es útil que los asesores cuenten o desarrollen habilidades y capacidades de comunicación —en su idioma y otras lenguas—, negociación, consenso, tolerancia —ante otras expresiones culturales y nacionales—, prudencia ante situaciones complejas y sensibles, y agudeza para identificar escenarios futuros y puntos de oportunidad.

8. Generar publicaciones

La asesora o el asesor parlamentario que dedica su ejercicio profesional al saber a través del estudio y la investigación minuciosa de temas relacionados con el parlamento, debe tener por naturaleza la inquietud de poder publicar sus hallazgos y lo que implica el apasionante resultado de todo el trabajo, es decir, la generación del conocimiento.

Por obligación las y los asesores transmiten todo su saber por las vías oral y escrita a los diputados o a los grupos parlamentarios para los que trabajan. Sin embargo, sería de gran beneficio construir alternativas institucionales para que las y los asesores tengan el estímulo de publicar su obra, su investigación, que finalmente representa creación de conocimiento y aportación a las ciencias vinculadas con su actividad.

Es importante entender que la capacidad de generar publicaciones refleja un nivel de profesionalización más elevado en los asesores. Al día de hoy no hay un impedimento, pero tampoco se promueve abiertamente que los asesores publiquen su trabajo, por lo que optar por promoverlo abiertamente, abonaría a elevar el nivel de su quehacer como asesores.

Para estimular la capacidad de generar materiales publicables y publicar, debe otorgarse a los asesores la facultad –de manera explícita– para publicar sus saberes en revistas especializadas promovidas por los grupos parlamentarios o por la propia Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. Pueden ser revistas periódicas electrónicas, en donde conste de manera fehaciente la autoría intelectual y las aportaciones de los asesores al vasto universo de las ciencias sociales, y que les permita legítimamente acreditar y utilizar su obra para los fines académicos e intelectuales que consideren.

9. Otros consejos prácticos

Con el ánimo de brindar la mayor cantidad de sugerencias prácticas, en esta sección se enlistan algunas actividades o ideas que les ayudaría a mantener al día su trabajo.

- Aprendizaje continuo, aprovechando los cursos diversos del departamento de capacitación de la Cámara de Diputados
- Seguimiento de la agenda de trabajo de las dos Cámaras, pues nuestro Poder Legislativo es bicameral y lo que sucede en una tiene implicaciones en la otra. Particularmente, revisar las minutas enviadas por la colegisladora
- Monitorear la publicación de encuestas sobre la opinión pública acerca del desempeño de los legisladores (en el Anexo 16 se pueden apreciar algunas encuestadoras que regularmente generan datos sobre estos temas), así como monitorear continuamente la actividad legislativa publicada en Infopal
- Visitar la biblioteca legislativa para servicios de investigación parlamentaria y novedades
- Leer la Gaceta Parlamentaria diariamente, en particular en los días de sesión. Es importante revisar el orden del día y los acuerdos de los Órganos de Gobierno. La Gaceta es el altoparlante de la Cámara
- Ver o seguir las sesiones del Pleno a través del Canal del Congreso. Esto es indispensable. Un complemento importante es el seguimiento minuto a minuto y la versión estenográfica
- Hacer buenas relaciones con otros asesores de diputados, incluyendo asesores de otros grupos parlamentarios, de órganos de gobierno y de diversas Comisiones ordinarias
- Seguir las reacciones e interacción en las redes sociales de la diputada o diputado con quien se trabaja
- Hacer sinopsis de medios para los temas de la agenda legislativa y agenda territorial del legislador
- Estrechar relaciones con los reporteros de la fuente

V El asesor y su encuentro con el cuarto poder: la comunicación política y su papel en el Poder Legislativo

En el siglo XXI, la relación entre los legisladores y sus representados se ha vuelto más estrecha debido a que existen diversas maneras en las que los representantes pueden comunicar sus iniciativas, trabajo de campo y acciones en beneficio de la ciudadanía. En ese sentido, la comunicación política se ha vuelto fundamental en el quehacer de las y los diputados, porque es una herramienta para generar vínculos y rendir cuentas.

En los años setenta, Bobbio, Matteucci y Pasquino definieron la comunicación política como el conjunto de mensajes que circulan al interior de un sistema político y que condicionan su actividad. Para entender la importancia de los mensajes y el papel que debe tener el asesor legislativo, es indispensable profundizar sobre tres concepciones de la comunicación política.¹⁶⁰ La primera se basa en la escuela estructuralista funcional, donde la comunicación es una herramienta para la conservación y la adaptación de los sistemas políticos, y ocurre a través de la calidad y el tipo de mensajes que se forma la opinión pública, así como la influencia que esta tiene sobre la toma de decisiones. La segunda se basa en la teoría de las comunicaciones, donde existe un estímulo y una respuesta (en este caso la comunicación es el estímulo y la toma de decisiones es una respuesta). Bajo esta teoría, la comunicación política es el “conjunto de mensajes que permite la formación de decisiones políticas” y es en sí misma una manifestación del poder político porque permite llevar a la práctica decisiones que están influenciadas por la información que existe. En la última la comunicación política tiene retroalimentación positiva y negativa como respuestas para comprender el proceso político. Bajo esta

160. Ver Bobbio et al., *Diccionario de Política*, 11ª. reimpresión, México, Siglo XXI editores, 2013.

teoría cada subsistema dentro de la sociedad tiene ciertas características y la retroalimentación de los mensajes que se comunican depende del nivel de desarrollo económico, de factores socioculturales como la escolaridad y de factores políticos e históricos que posee el receptor. Además, la temporalidad en la que se emite un mensaje (anticipadamente o en retardo) es fundamental para el éxito de la comunicación, y para cada subsistema dentro de una sociedad hay que evaluar la distribución y el tipo de canales de comunicación existentes.

En conclusión, la comunicación política no sólo es una herramienta para generar influencia sobre la opinión pública, sino que también tiene influencia en la toma de decisiones y por lo tanto es una manifestación del poder. Cuando se trata de cómo generarla es imprescindible el contenido del mensaje, considerar la oportunidad en la que se emite y las características del público al que se quiere llegar.

1. El mensaje: la clave de la comunicación política

Si se concibe la comunicación política como si fuera el sistema nervioso,¹⁶¹ los mensajes son los estímulos que se propagan a través de los nervios y nuestro público sería el cerebro encargado de interpretarlos. Así como sucede en el sistema nervioso, sin los mensajes no podríamos generar percepciones de lo que estamos recibiendo. Como se mencionó anteriormente, los mensajes permiten la formulación de decisiones políticas y en ese sentido están íntimamente relacionados con el poder; es a partir de mensajes que se forma la opinión pública y que los subsistemas entienden el proceso político.

El mensaje es todo. Cuando un asesor legislativo está encargado de formular mensajes, tiene que considerar el contenido, las implicaciones que puede generar y cómo será interpretado por los distintos públicos. No todos los mensajes son para todos los públicos y no todos los públi-

¹⁶¹. *Ídem*.

cos consumen la información en los mismos medios de comunicación. Construir un buen mensaje es uno de los retos más importantes que tiene el asesor legislativo; un hilo conductor y una buena retórica no son fáciles de lograr, especialmente porque muchos de los temas legislativos son técnicos y de poco interés. Por ello nunca hay que dejar de lado la emotividad: como se abordó en el capítulo sobre discurso, las emociones son un factor fundamental en el contenido para que éste sea reproducido con éxito.

Otros elementos que deben contener los mensajes son claridad, información contundente y fundamentada, referencias confiables, lenguaje sencillo y comprensible.¹⁶² No menospreciemos la sencillez con la que se tiene que comunicar: como decía Aristóteles, “pensar como sabio, pero hablar como el vulgo” será lo más práctico y eficaz para llegar a la mayor cantidad de audiencias posibles. Más adelante profundizaremos sobre los canales para comunicar y cómo deben de ser los mensajes para cada uno de estos.

2. El cuarto poder: los medios de comunicación

Los legisladores requieren informar sus actividades de trabajo y para ello cuentan con distintos canales. Uno de los más importantes son los medios de comunicación, la médula de la escena política y gubernamental debido a que son un agente de influencia en la percepción ciudadana, en la opinión pública y hasta en las decisiones electorales y de Estado, tanto que informalmente se conocen como “el cuarto poder”.

Como lo sugiere la teoría de las comunicaciones, los medios también pueden ser un estímulo para generar una respuesta en la toma de decisiones. El filósofo francés Michel Foucault así también lo analizó. Según Foucault los medios “constituyen una manera de poder infraestructural

162. Siempre se pueden utilizar estadísticas y cifras oficiales para reforzar una idea que queremos comunicar.

o ideológico”, y si son manejados de manera eficaz pueden considerarse estratégicos para un buen desempeño gubernamental o, en este caso, el de los legisladores en el Congreso de la Unión.

Los medios de comunicación pueden ser una herramienta para generar soluciones, pero también pueden ocasionar problemas o crisis. En ese sentido, es tarea del legislador y del asesor encargado del tema desarrollar habilidades en el manejo de la información y el trato con líderes de opinión, los reporteros, equipos de producción, conductores y hasta directivos de los medios.

3. Monitoreo eficaz de medios de comunicación y redes sociales

Una de las actividades menos visibles y más importantes cuando se trata de comunicar es el monitoreo que debe de hacerse a medios de comunicación masiva y medios digitales. Esta tarea requiere de disciplina, dedicación y de un manejo coyuntural de la información. La coyuntura es el día a día del trabajo legislativo; es por ello que el asesor debe ser capaz de estar actualizado respecto a lo que está sucediendo y seleccionar los temas que son tanto de interés del legislador como de los medios o los públicos a los que busca llegar.

Monitoreo de medios significa vigilar constantemente los canales en los que se puede distribuir o se distribuyó nuestro mensaje (radio, televisión, portales informativos, redes sociales, periódicos, etcétera) para reconocer los temas de “tendencia” o de coyuntura; identificar de lo que se está hablando; los mensajes con mejor impacto y los que no tuvieron el resultado deseado; así como las reacciones que ha tenido la opinión pública respecto al trabajo legislativo¹⁶³ o a cualquier otro tema de nuestro interés. Para un buen monitoreo de medios de comunicación es conveniente que durante las primeras horas del día se lean las principales

163. Propositiones con puntos de acuerdo, iniciativas de ley, entre otros que previamente se difundieron a los medios de comunicación mediante una conferencia de prensa, un boletín, un comunicado o entrevistas en radio, televisión, portales informativos y prensa escrita.

notas de los diarios de mayor circulación nacional, así como escuchar por lo menos un noticiero en la radio y ver otro en televisión.¹⁶⁴ De esta manera se generan insumos para saber de qué se está hablando, qué temas marcan la agenda del día y, con base en ello, considerar una reacción mediática y/o una estrategia legislativa.¹⁶⁵

Así como el monitoreo de medios es importante, un monitoreo eficaz también tiene que hacerse en redes sociales. Actualmente existen muchos buscadores donde se pueden configurar alertas con palabras clave o personajes relevantes de la vida pública del país; también es importante revisar en las mañanas y durante el día cuáles son las tendencias de las que se está hablando.¹⁶⁶ En lo que corresponde al asesor legislativo es de trascendental importancia el monitoreo de la coyuntura, principalmente en Twitter que es donde se centra el debate político; también de las tendencias y activaciones digitales que suceden todos los días.

Cuando se habla de realizar monitoreo de medios de comunicación y de redes sociales, por lo menos hay que estar al tanto del contexto político y económico, de lo que sucede al interior de nuestro partido político, de los temas de interés del legislador, y de personajes de relevancia nacional como el Presidente de la República o el gabinete, los presidentes y los coordinadores parlamentarios de ambas Cámaras del Congreso.

Finalmente, no hay que dejar a un lado que el monitoreo es una herramienta útil para medir y evaluar cuantitativa y cualitativamente el trabajo político y legislativo realizado. Es una manera tangible de conocer los alcances en medios y redes sociales de las estrategias instrumentadas.

164. Podemos hacerlo mientras nos arreglamos para salir de casa o durante los traslados a la oficina. Así como en los tiempos libres que encontremos durante el día. No es necesario abocarse exclusivamente en ello.

165. Con esta información se puede considerar generar un boletín o dar una conferencia de prensa.

166. Una noticia nueva puede ser tendencia en cuestión de minutos, por ello es importante estar revisando las redes constantemente.

4. Buen manejo de medios de comunicación

Uno de los retos que enfrentan los legisladores es mejorar la percepción de la ciudadanía sobre

el Congreso; hoy en día la Cámara de Diputados es una de las instituciones más golpeadas por la crisis de desconfianza que atraviesa la política. De acuerdo con el *Ranking: confianza en Instituciones 2019*, desde 2004 la confianza ciudadana hacia los diputados se ha mantenido, en promedio, en 5.3 %. Este descrédito se da, por un lado, por la sobresaturación de notas “escándalo”¹⁶⁷ que emiten los medios de comunicación, y por otro, los actos de corrupción en los que muchos legisladores se han visto envueltos. Para mejorar esta mala percepción que se tiene sobre los legisladores es recomendable generar una estrategia para conectar con la ciudadanía a través de mensajes que resalten los atributos positivos que distinguen al Poder Legislativo. Como algunos expertos señalan, la mala imagen del Congreso y sus legisladores se debe en parte a que con frecuencia se ponen al descubierto los aspectos negativos, ya que suele ser más rentable mostrar una pelea a golpes en el Pleno que el debate legislativo.

La lección es que se debe ofrecer más y mejor información del trabajo legislativo; empezando por mostrar de forma clara y concreta los beneficios que tiene la gente con las iniciativas y reformas a la ley que se aprueban en el Congreso. Como se dijo anteriormente, el mensaje es el estímulo fundamental para entender nuestro quehacer político.

Un buen manejo de medios requiere conocer los atributos positivos y negativos del legislador para poder tener una estrategia efectiva. Como se refirió en capítulos anteriores, el asesor también se desempeña como estrategia de comunicación y debe poder orientar la imagen del legislador

167. Basta con observar que “el aumento de menciones de corrupción en la prensa es impresionante: de 502 notas periodísticas y 27 titulares de periódicos que mencionaban la palabra en 1996 se pasó a 29,505 notas y 2,587 titulares en 2014”. Ver Casar, M.A (2015). México: Anatomía de la corrupción. Recuperado de URL: http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015_Libro_completo_Anatomia_corrupcion.pdf, 2015, consultado en noviembre de 2019.

en eventos públicos, conferencias de prensa, apariciones en radio y televisión o en entrevistas con la prensa escrita. Por ejemplo, un buen orador podrá tener mejor manejo en televisión o radio, mientras que un buen escritor podría aprovechar sus cualidades en una columna o artículos de opinión. Los atributos positivos y negativos del legislador serán las herramientas para construir una imagen y un perfil ante la opinión pública. Su reputación tiene que ser reforzada positivamente con el apoyo de los medios y otros canales de comunicación.

5. Día cero: el legislador frente a los medios de comunicación

Estar en una cabina de radio o frente a una cámara de televisión es uno de los retos que tienen los legisladores ante los medios de comunicación; para poder tener un buen desempeño, es necesario contar con pleno conocimiento del tema que se va a tratar y elementos suficientes para hablar alrededor de él. Para lograrlo es importante que el asesor prepare líneas discursivas y cifras (una especie de acordeón) que sirvan para responder casi cualquier pregunta que puedan formular.¹⁶⁸

Otro elemento que no hay que minimizar es la investigación sobre el periodista y el medio de comunicación donde se realiza la entrevista. Con estos elementos tendremos más información para conocer cómo comunica el programa y a los públicos a los que se dirige, y de esta manera definir cuál es el lenguaje y los mensajes que hay que desarrollar.

6. Las redes sociales

De acuerdo con la encuesta de la Asociación Mexicana de Internet, en nuestro país hay 82 millones de usuarios de internet que en promedio lo utilizan ocho horas diarias, y ocho de cada diez mexicanos lo usan para

168. Utilizar fuentes confiables es imprescindible, nunca se pueden dar datos o cifras de las que no se tenga completa certidumbre.

acceder a redes sociales. Estos datos dan cuenta del alcance de las redes sociales y de las implicaciones que tienen en la vida pública del país. Hoy en día un post en la web puede ser igual de poderoso que una nota en la televisión o una entrevista en radio y por ello las redes sociales son uno de los canales que tenemos que considerar cuando se trata de comunicar el trabajo legislativo.

Hoy en día es indispensable saber cómo construir un mensaje para redes sociales. Así como la emotividad es clave para un buen discurso, también es el insumo principal para alimentar a las redes. En el mundo de las redes sociales el público es más complicado ya que puede seleccionar todos los contenidos que va a consumir. También es necesario advertir que no se compite contra otro medio de información —otro noticiero o canal de radio— sino contra el contenido que generan la familia y amigos. Para que el mensaje del legislador se vuelva relevante, tiene que ser oportuno, concreto, y que distintos receptores se sientan identificados con lo que se quiere comunicar.¹⁶⁹

7. Buen manejo de redes sociales

Reaccionar en las redes sociales es tan importante como hacer seguimiento a medios de comunicación masiva como los periódicos o noticieros. Por ello, una buena práctica es tener una respuesta ante coyunturas, especialmente considerando la inmediatez con la que se tiene que generar un posicionamiento. Cuando se interviene oportunamente en redes sociales, entonces pasamos a formar parte del debate que se genera en la opinión pública y este puede ser el trampolín de exposición hacia otros medios digitales o impresos como revistas, periódicos, e incluso noticieros.

En las redes sociales el consumo de la información es inmediato y por eso también el contenido es todo. Un mensaje con errores, políti-

169. Antes de subir un post a redes sociales se sugiere analizar el factor emotivo, y cuestionarse, si lo compartirían antes que una reseña de su película favorita o que una fotografía del cumpleaños de su mamá.

camente incorrecto o que no estuvo bien cuidado, puede derivar en una crisis para el legislador (más adelante se aborda cómo manejar una crisis). Para tener un buen manejo de redes es importante determinar qué mensaje se quiere comunicar, a quién está dirigido y en qué redes se va a compartir; generar contenido exclusivo (no compartir la misma información en todas las redes que utilicemos), revisar horarios de tráfico de personas y ser lo más concretos posible. La retención del público en la mayoría de las redes sociales es de unos pocos segundos: por lo tanto, el reto es sintetizar el mensaje en el menor número de palabras posible y hacerlo visualmente atractivo.

8. El asesor frente a una crisis de comunicación

La comunicación política puede influenciar la toma de decisiones cuando es bien utilizada, pero también puede jugar en contra ocasionando una crisis. Como sujetos de escrutinio público, los legisladores en algún momento pueden vivir una etapa de crisis y por ello es importante profundizar al respecto.

Una crisis puede ser tan pequeña como una situación fuera de lo habitual donde no se sabe cómo responder o tan grande que puede llegar a amenazar la estabilidad y reputación. Hay diversos factores por los que se puede detonar una crisis: errores o accidentes, rumores y escándalos, entre otros. Es común que estas situaciones de crisis se trasladen a los medios de comunicación, por ello es importante tener un plan de acción.

Antes de actuar hay que medir. No es una crisis si no está en medios o es una tendencia en redes sociales, a veces no hace falta reaccionar ante lo que se cree que es “una crisis”. Para poder definir cómo actuar, hay que monitorear cuál es el alcance de los mensajes y qué públicos consumieron esa información. Cuando el mensaje ya no está dentro de nuestro control, entonces es necesario poner en marcha el plan de acción para contener el mensaje. Estas son algunas sugerencias prácticas:

- Establecer qué fue lo que pasó, cuándo y dónde pasó
- Determinar quiénes son los otros personajes involucrados

- Preparar un mensaje claro, corto y directo¹⁷⁰ que puede ser enriquecido con datos estadísticos, anécdotas o analogías
- Formular de tres a cinco afirmaciones simples que se repitan una y otra vez frente a los medios de comunicación y que ayuden a contener las preguntas negativas
- Generar materiales con esas mismas afirmaciones y darles difusión a través de redes sociales
- Definir quién será el portavoz del mensaje. ¿Será el propio legislador o un personaje externo?
- Preparar información sobre el tema para que el vocero pueda atender las solicitudes de los medios de comunicación y liderar las ruedas de prensa y las entrevistas
- Replicar los mensajes que se generen en medios de comunicación masiva en un formato más corto para redes sociales
- Mantener una relación constante con la fuente: informar constantemente sobre el seguimiento al tema¹⁷¹
- Realizar un monitoreo constante del tema en buscadores digitales (especialmente en Twitter) y medios de comunicación masiva para identificar aliados, detractores y el alcance del tema

170. Como se menciona al inicio del capítulo, el mensaje es de vital importancia.

171. Los periodistas agradecen cuando sus fuentes les ayudan a desarrollar sus noticias.

VI. Reflexiones finales

Aunque puede que se trate de un lugar común, es verdad ciertamente el hecho de que en la universidad y en los posgrados vinculados a las ciencias sociales y las humanidades se enseña tan sólo una parte de los conocimientos que luego se necesitan en la vida práctica y en la vida laboral. En política esa verdad adquiere además un registro hasta cierto punto dramático, pues se trata del ámbito por excelencia en el que no hay leyes escritas de forma definitiva. No me refiero, desde luego, a las leyes producidas en los congresos o parlamentos, sino a las leyes para la política como tal.

En ese sentido, se puede afirmar categóricamente que el papel y función de un asesor político en general, y particularmente el de un asesor legislativo, es verdaderamente crucial y definitivo. Porque son tantas las variables y tantos los planos y criterios en medio de los cuales los diputados tienen que desarrollar su labor de representación que es prácticamente imposible que en una persona o cabeza pueda tenerse el conocimiento y control de todas las implicaciones.

Son entonces los asesores quienes deben de brindar el soporte y respaldo para que la labor legislativa fluya y para que la calidad parlamentaria mejore en beneficio de la gente.

Con este libro se busca poner al alcance de todos aquellos que comienzan a trabajar al lado de legisladores una guía para hacerlo de una mejor manera: con información, referencias, bibliografía y pormenores del quehacer legislativo. Está escrito con el ánimo de que lo que muchos desearon en su momento haber tenido a la mano, y no tuvieron, lo tengan hoy a su disposición al ingreso a este ámbito complejo y al mismo tiempo apasionante.

El día en que asesores legislativos en alguna o ambas cámaras del Congreso de la Unión, o de los congresos locales, tengan bajo el brazo o sobre su escritorio este libro como material de trabajo y de consulta, se considerará que el objetivo perseguido se cumplió.

VII. ENTREVISTAS A ASESORES LEGISLATIVOS

Confiamos que este libro haya dado respuesta necesaria a muchas preguntas sobre la función tan relevante y especial del asesor legislativo. Respuestas que son guía y comúnmente no se obtienen en las aulas para la vida práctica en el mundo laboral. Visto lo anterior, a continuación presentamos fragmentos de entrevistas con asesores legislativos, que seguramente serán un complemento útil para conocer los retos que enfrentan en la práctica y maneras de sortearlos. Las entrevistas en su versión extendida podrás consultarlas en el vínculo:

<https://www.diputados.gob.mx/Asesor-Legislativo/index.html>
así como en el QR:



1. Mtro. José Alberto Vázquez Cruz, Asesor de la diputada Aleida Alvarez Ruiz

Entrevistadora: Mtra. Marcela Vázquez Luna,
Investigadora “A”

Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

Fecha: 14 de septiembre de 2022

¿Qué hace o qué debería hacer un asesor parlamentario?

Creo que lo primero que tenemos que entender como un asesor parlamentario es ser objetivo; primero, ser tranquilo. También, es ser muy paciente, entender muy bien la dinámica del Congreso. Sobre todo en la Cámara de Diputados, es sumamente compleja; entonces, lo primero que

tiene que hacer el asesor es ser objetivo y prudente. Muchas de las propuestas que a veces se plantean, si no van acompañadas de la prudencia y de la objetividad, pueden generar un problema, ya sea al diputado en el Pleno o en la opinión pública. Entonces, es muy delicado el tema, si hay una trascendencia con lo que hacemos. Si no somos prudentes, si no somos objetivos, podemos cometer un error que puede por supuesto afectar. Yo creo que son dos de los elementos fundamentales que debe tener todo asesor antes que otra cosa, incluso antes que la capacitación profesional, antes que otro elemento, ser objetivos y prudentes.

Se requiere una preparación constante, tomar talleres, diplomados. El Derecho es una actividad que se va actualizando constantemente. Podemos decir que en los últimos 10 o 12 años el Derecho Constitucional ha cambiado de manera radical, y por supuesto el marco normativo interno también. Afortunadamente, la Cámara, el propio Centro de Estudios ofrece una actualización permanente y eso ayuda mucho a las personas que trabajamos aquí, para poder estar a la vanguardia de los distintos ordenamientos y conocimientos. Creo que eso es lo que se requiere para ser un buen asesor.

¿Qué tipo de estos recursos, en términos de información, documentales, bibliografía, sitios de internet, etcétera, cree que son los que todo asesor tiene que conocer desde el día uno y que tiene que mantener monitoreados en términos de actualización?

Es imposible que un asesor sepa todo y de todo, pero sí debe saber dónde buscar y creo que eso es un elemento fundamental. La Cámara de Diputados genera información todos los días: boletines de prensa, iniciativas, propuestas que podemos seguir permanentemente; y eso es una necesidad y una obligación: leer la Gaceta Parlamentaria todos los días, ver convocatorias y propuestas para enterarnos de la actividad del día a día de la Cámara.

Hay otras fuentes que podemos seguir: el Centro de Estudios de Derecho o los diferentes centros de estudios con los que cuenta la Cámara de Diputados son una fuente invaluable para nuestro trabajo. También aquí mismo, el sitio web de la Cámara de Diputados es de los mejores

para poder consultar leyes. Muchos sitios de otros congresos no están actualizados, no se cuenta con la última versión y, por supuesto, insisto, si no tenemos esa actualización podemos meternos en una complicación y meter a la persona que asesoramos en un conflicto.

Dentro de la Cámara, mencionó usted, que están los centros de investigación, pero también hay muchas otras instancias y órganos en general. ¿Con quiénes tiene contacto un asesor y a qué instancias podría acudir que le podrían facilitar su trabajo, que podría necesitar, a quién tendría que buscar o con quién llevarse mejor?

En nuestro caso, en la actividad diaria, buscamos acercarnos a los enlaces legislativos de las dependencias. Es una figura que hay en toda dependencia de gobierno, siempre hay un enlace, una persona que manda la dependencia para estar al pendiente de sus asuntos. A veces, es importante, insistía mucho en el tema de que a veces es una solicitud ciudadana, y a veces el diputado le quiere dar el cauce parlamentario, y a lo mejor propiamente no va a ser necesario un cauce legislativo, pero sí aprovechando esta figura de la representación popular, poder acercar una solución a un tema muy específico.

Lo primero sería contactar al enlace legislativo. Los vamos a encontrar en nuestras propias comisiones, ahí vamos a encontrar a los enlaces. Si no fuera el caso, a lo mejor no lo encontramos ahí, o la respuesta que estamos buscando, buscar en la academia, buscar en institutos, [o en] la sociedad civil.

Una de las figuras que se ha emprendido desde la legislatura pasada y esta, creo que es el ejercicio de parlamento abierto, es un elemento importante y, entonces, acercarse de la opinión de expertos de la sociedad civil, de la de los propios entes obligados, creo que nos puede ayudar para encontrar otras fuentes, acercar, y no necesariamente, insisto, va a derivar a veces en un producto legislativo; porque a veces se concluye que no es viable ese tema, pero se sabe a partir de distintas informaciones que uno va acercando. Creo que podría ser por ahí el tema. Sí o sí tendríamos que buscar al enlace y después a otros aliados estratégicos que nos permitan cumplir con nuestros fines.

¿Considera que contar con un cuerpo de asesores especializado tendría alguna ventaja para la Cámara o, si más bien, no tendrían que ser tan especializados sino más bien generalistas? ¿Cuál debería ser el nivel o el grado de especialización de un asesor parlamentario?

Creo que sí es necesario tener asesores de primer piso, generales, que atienden todas las materias. Insisto, no es que sepan de todo, pero sí pueden orientar, buscar a dónde dirigir la petición. Y va a haber un segundo piso, por así llamarlo, son esos asesores ya especializados en materias muy específicas; por ejemplo, los que se dedican al tema de finanzas públicas, a desmenuzar, desglosar el presupuesto, entenderle cómo funciona; al tema de la cuenta pública, la contabilidad gubernamental, son temas muy particulares.

2. Mtra. Maribel Hernández Güereca,
Comisión de Régimen de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias

Entrevistadora: Mtra. Elena Beatriz Bolio López,
Investigadora “C”

Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

Fecha: 14 de septiembre de 2022

¿Qué es un asesor legislativo?

Son personas que acompañan el trabajo parlamentario; y con trabajo parlamentario me refiero, no sólo a la parte de hacer iniciativas y dictámenes, sino a todo lo que implica el análisis de las normas, la creación de un discurso, la orientación, el acompañamiento que tienen que tener los legisladores. Y ahí es donde entra la labor de un asesor; tiene que ser una persona preparada, especializada de preferencia en los temas en los que va a intervenir y va a desarrollarse ese legislador.

¿Qué es lo básico que debería hacer un nuevo asesor legislativo?

Empezando por sus funciones: tienen que estar perfectamente delimitadas, saber hasta dónde va a llegar su labor. Eso es algo con los que convivimos todos los que llegamos por primera vez a ser asesores. Todavía como que no están muy claras estas funciones; entonces de pronto un asesor se encuentra con el inconveniente de que hace funciones de secretario particular, a veces de recepcionista. Creo que todavía nos falta que se entienda perfectamente cuál es el trabajo que debe desempeñar y eso es lo primero que tiene que tener claro un asesor. Las funciones [de un asesor] serían revisar los instrumentos de información que tiene la Cámara y, dependiendo del área en donde se encuentre, saber la materia que ahí va a desarrollar. Por ejemplo, en esta comisión que es de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, alguien que llega aquí tiene que saber cuáles son las normas que revisa y eventualmente puede modificar esta comisión; conocerlas, si no a detalle, por lo menos tener la noción básica de cuáles son esas normas. Y el funcionamiento de la Cámara también, eso creo que es básico. El funcionamiento y la integración porque

si bien no va a tener que ver con todas las áreas, lo cierto es que sí, esta Cámara es tan dinámica y tan diversos los temas, que a veces uno tiene que tener relación con otras comisiones, con administrativas también. Entonces es básico que se sepa la integración y el funcionamiento general de toda la Cámara.

¿Qué áreas cree que facilitan más el trabajo cotidiano de un asesor?

Las áreas parlamentarias de la Cámara, como servicios parlamentarios, la gaceta parlamentaria, el sistema de bibliotecas, de información de bibliotecas y los órganos de gobierno también: en la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política... Todo esto es parte del conocimiento que un asesor debe tener: cuáles son esas áreas administrativas, cuáles son esas áreas parlamentarias, cuáles son y qué funciones básicas tienen y, cómo influyen en el trabajo que un asesor desempeña.

¿Cuál sería el beneficio para el poder legislativo de contar con un cuerpo de asesores especializados?

Que los productos que llegan al Pleno, que son los dictámenes básicamente, son la materia prima que de las comisiones llega al Pleno, tienen que tener que traer un análisis profundo. Las materias tienen que analizarse con el debido cuidado y conocimiento. Eso solamente se obtiene de profesionales que estén especializados en las materias. En materias sumamente específicas y especializadas como presupuesto, como hacienda, incluso como régimen. Sí hay cosas que solamente estando en esta comisión puede uno aprender y conocer, que solamente están en presupuesto, que solamente están en hacienda, y lo mismo en campo, por ejemplo. Entonces sí creo en el beneficio que obtiene la Cámara, porque tener gente especializada es mucho, porque los productos son de mejor calidad.

¿Cómo recomienda que sea el trato o la relación de un asesor con su jefe, pensando en que son diputados, diputadas, con su personalidad, función, rol e intereses?

Tiene que ser un trato cordial y de confianza. La confianza es básica aquí en el trabajo de asesoría, porque tiene uno acceso a información privi-

legiada, a información muchas veces delicada, reservada, confidencial; entonces si no hay esa confianza con el jefe inmediato, y en este caso con el legislador, es muy complicado salir *avante* con el trabajo. Como asesor tiene uno que tener claras sus capacidades y también sus límites, es decir si yo voy empezando en una materia, tengo que ser claro como asesor y decirle a mi jefe: yo voy empezando en esta materia.

3. Mtro. Héctor Castillo Huertero Mendoza,
Secretario técnico de la Mesa Directiva.

Entrevistadora: Mtra. Elena Beatriz Bolio López,
Investigadora “C”

Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

Fecha: 20 de septiembre de 2022

¿Cuáles son las funciones que tiene como asesor legislativo,?

Estar directamente con el Presidente viendo los temas inherentes al trabajo de la secretaría técnica, que son: desde el trabajo de los turnos a comisiones, estar al pendiente de los dictámenes que se reciben de la mesa directiva de las comisiones a la Mesa Directiva, tratar en la medida de lo posible de ver que cumplan los requisitos, ver de temas logísticos en cuestión de los accesos que existen –tanto en la Cámara como en el Pleno. En algunas ocasiones cuando hay peticiones particulares o manifestaciones nos toca recibir también los escritos de los manifestantes o de iniciativas ciudadanas que llegan de la sociedad... Pues definir el orden del día de las sesiones de la Mesa Directiva, particularmente en coordinación con la Junta de Coordinación Política y dar seguimiento a los acuerdos que se tratan en la mesa directiva, más las actividades particulares que pide el Presidente de la Cámara.

¿Qué considera qué es un asesor legislativo?

Un asesor es prácticamente... la voz cantante de los diputados, es quien se encarga de definir o entregar, y analizar, y proponer las posturas que van a llevar los diputados. Es una persona que debe ser sigiloso y reservado en su trabajo. Yo siempre he dicho que aquí se trata de ver, escuchar, proponer y callar. Y entre más alejado esté uno de los reflectores, ayuda al diputado o legislador, y se es un buen asesor legislativo.

¿Cuál es el desafío más importante que ha tenido a lo largo de su desempeño como asesor y cómo lo afrontó?

El trabajo en los órganos de gobierno es muy interesante y complicado. Aquí cuando tú estás en la Mesa Directiva y te toca estar atrás del Presidente, pues es una responsabilidad fuerte, porque el Presidente, lógicamente, está pendiente a lo que tú le digas. Y lo que tú le digas, muchas veces ellos lo hacen. Entonces, alguna decisión o alguna sugerencia que hagas mal, hijole, pueden tener un costo muy fuerte para la sesión, para el Pleno y para la propia Cámara. En la Junta de Coordinación Política, pues también. El lograr los consensos, el tratar temas complicados donde los consensos entre los coordinadores a veces son muy poco probables; el tratar de buscar redacciones que puedan satisfacer o dejar lo mejor satisfechos a los grupos, son también desafíos interesantes. Y ya en el trabajo práctico, las tomas de tribuna son un reto para todo Presidente o todo integrante de Mesa Directiva, [por]que tienes que proponer. Vuelvo a lo mismo, la capacidad de análisis y de dar respuesta debe ser súper rápida para proponer alternativas que te permitan volver gobernable el Pleno.

Además de su función técnica en este trabajo, existe también un componente político, ¿cómo interactúan estos componentes técnicos con los componentes políticos en las funciones?

Creo que no deben de interactuar. En la medida en que un asesor empiece a hacer política, deja de lado su trabajo primigenio y se convierte en un actor que puede volverse relevante incluso para su propio legislador. Aquí he visto yo a mucha gente que hace política como asesores y, pues algunos lógicamente que han obtenido sus objetivos; muchos de ellos no. Entonces yo creo que no es una función que sea compatible: la asesoría legislativa con el trabajo político. Trabajo político yo no lo tengo... justamente por eso. Tengo mi filiación, sí claro. Trabajo para un partido en ocasiones; sí, pero desde esa misma perspectiva, sabiendo separar la cuestión personal y política hacia el trabajo profesional.

¿Cuál es el beneficio para la Cámara y para el poder legislativo de contar con un cuerpo de asesores especializados?

Es básico, es toral. Tener un cuerpo de asesores profesional es indispensable en cualquier órgano de dirección y particularmente en la Cámara de Diputados. Qué me gustaría: que fuera más específico, que hubiera más especialidad. Por ejemplo, en España hay un cuerpo de letrados que, para estar en ese cuerpo, que son los secretarios técnicos de las comisiones, pues necesitas obtener un grado académico fuerte, tener investigaciones, tener publicaciones. Y son personal que están ahí: al día y con la obligación de asesorar al legislador. Pero entonces, sí creo que es una premisa básica tener un cuerpo profesional de asesor, de asesoría.

¿Hay algo más que recomiende a un asesor que recién ingrese a la Cámara para asumir correctamente su función?

Que se manejen fuera. Nosotros somos las sombras, no debemos tener un papel protagónico, ni tratar de ensombrecer la labor del legislador. Nosotros somos personas que estamos para apoyar a los diputados, a los legisladores, a las diputadas y entre más oscuro te veas, es mejor. No. No ser protagónicos de nada. Esa sería mi recomendación.

4. Lic. Miguel Rivera Lerma,
Dirección de Apoyo a Comisiones

Entrevistador: Mtro. Israel Palazuelos Covarrubias,
Investigador “A”

Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

Fecha: 20 de septiembre de 2022

¿Qué hace un asesor en la Cámara de Diputados? y ¿qué es lo más básico que debe saber un asesor legislativo?

Ser asesor en los años noventa no era como ahora; en ese entonces el asesor era multitareas, le debía el puesto al diputado, entonces tenía que hacer lo que el diputado le dijera y en ocasiones aceptar hacer cosas en las que no creía. Ahora ya no, poco a poco los cuerpos de asesoría se han ido especializando tanto en los grupos parlamentarios –que fue como yo empecé, como empezamos muchos–, como en las comisiones, que es donde estoy ahorita, y ya no vemos al diputado como una persona a la que le debemos chamba y que le tenemos que decir “sí señor”, sino alguien que está impulsando una política pública que merece saber la verdad, merece saber el “esto sí por estas razones” o “esto no por estas razones”, entonces las tareas ahora son distintas. Uno se puede permitir el lujo, ahora, de especializarse en cierto tema y de adentrarse en él, no tan sólo tres años, seis, nueve o doce en una comisión con una tarea específica y poderle decir al diputado “no”, no el sí obligado, sino la verdad, como una obligación personal con plena conciencia de que no es un orden. Nosotros presentamos la tela entonces si el diputado quiere sobre esa tela hacer una guayabera o hacer un morral o hacer un pantalón, la decisión es de él y es totalmente su decisión. Si al final, a pesar de los elementos que se le brinda, el diputado insiste en que el modo de hacer las cosas es aquel del que diferimos nosotros, nuestra obligación llegó hasta darle los elementos, ya no cargamos ni con la responsabilidad de la decisión ni con la obligación de estarlo molestando respecto de que fue o no fue buena la decisión, ya es su decisión. Él tiene detrás de sí los votos

de una cantidad innumerable de gente y eso le da el derecho a tomar la decisión, equivocada o no.

¿Qué fuentes de información recomendaría? Es decir, ¿cuáles serían en las que se puede encontrar esta información, ya sea en el marco legal o bibliografía especializada?

Hay varios textos. Hay un texto del licenciado Cervantes que creo que se llama así: *El congreso de la unión e integración y funcionamiento*, ese es de los más consultados. También hay estudios anteriores de Berlín Valenzuela, del maestro Camposeco Cadena, del maestro Bernardo Bátiz que son muy buenos; ¿cuál es la diferencia con el del maestro Cervantes? que su documento lo hace con la normatividad reciente, es decir, con el reglamento de Cámara. El reglamento de Cámara no existía en la época de Berlín Valenzuela, ni en la época de Bernardo Bátiz, que son muy buenos textos. El maestro Cervantes hace su texto ya considerando el reglamento porque además él participó en su construcción, estuvo en los trabajos de arrastrar el lápiz y crear la sintaxis de cada uno de los contenidos del artículo del reglamento, entonces ese proceso en el que cada cámara deja de tener un reglamento común muy vago, muy ambiguo y tiene su propio reglamento, ya está considerado en el texto de Cervantes, por eso lo recomiendo ampliamente. Hay también un documento para gente no experta en derecho llamado Manual de funcionamiento de las comisiones el cual explica el trabajo del Pleno, integración y funcionamiento de las Cámaras, y se adentra más a las comisiones.

El manejo de fuentes es muy amplio y creo que cualquiera tendría que manejarlas, el manejo de fuentes va desde el canal de televisión del Congreso, las redes sociales: YouTube, Facebook, Instagram, pero también la Gaceta Parlamentaria, la red de información parlamentaria. Dentro de la página web de la Cámara, hay un apartado que se llama el “minuto a minuto”, ese nos permite saber qué se está discutiendo exactamente en ese momento y poder tener a nuestro diputado al alba respecto de en qué etapa del orden del día vamos, si es presentación de iniciativas, si es discusión de dictámenes, si ya va a venir la etapa de posicionamiento de efemérides, etcétera. Es muy útil y tiene la ventaja de que cuando se trata de presentación de iniciativas tiene un link directo a la gaceta para tener

el texto completo de la iniciativa. Las iniciativas ahora ya, algunas, traen un código QR para que si quien las consulta es una persona, por ejemplo, que no ve, la pueda oír. Si nos enfrentamos contra una hipótesis que pretendemos resolver, además de abreviar en los libros y en las fuentes electrónicas, tenemos que ir al derecho comparado, eso es indiscutible, y los antecedentes, porque algunas discusiones son cíclicas y ahí para abreviar en los antecedentes, tenemos como fuente el diario de los debates; como ejemplo, en 1970 se discutió sobre si diputados plurinominales y diputados de mayoría, o nada más de mayoría o nada más pluri. Queremos saber cómo se resolvió, que dijeron, que argumentos eran a favor. Vayamos a las discusiones de 1977 y ahí don Jesús Reyes Heróles, en aquel entonces, ideólogo del PRI, inventó la figura del diputado plurinominal, ahí dice por qué y para qué. Ahora que el tema está en discusión otra vez, eso es fuente del derecho parlamentario que debe ser abrevada. Eso y la costumbre son fuente del derecho parlamentario, por eso son importantes los antecedentes; también hay bibliografía especializada de la UNAM, de la UAM, la Revista Mexicana de Derecho Comparado de Jurídicas, también las resoluciones que a veces se convierten en tesis y a veces se convierten en jurisprudencia de la Corte, los recursos de inconstitucionalidad; en fin, hay una vastedad. Lo que a veces falta es tiempo, que uno tenga un poquito más holgura para poder leer todos los textos y poder dar más precisión al resolutivo que se recomienda.

¿Qué pendientes observa como asesor para mejorar, en términos generales, el trabajo de la Cámara de Diputados, pero también para esta profesionalización de la función de asesoría legislativa? ¿Hay alguno que considera que debe ser desarrollado de manera prioritaria?

Yo creo que muchos. Se tiene que resolver el problema de la asesoría legislativa en los grupos parlamentarios. Los grupos parlamentarios tendrían que tener –así como las comisiones pueden disponer de 11 profesionales–, un grupo mínimo que dé asesoría a los grupos parlamentarios que se nutra después con más gente si la membresía es alta o con menos gente, si no hay tanta membresía en cada grupo, pero no bajar al estándar de calidad intelectual, no improvisar o no venir a hacer la formación de recursos humanos cada legislatura y luego perderla. Creo que convendría mantenerla y hacer una etapa que en muchos países se hace y aquí

olvidamos y estamos con la regla del nuevo sol: se va la legislatura que termina y llega la nueva y empieza a actuar como si no existiera nada y otra vez a hacer todo. Hay que recuperar lo hecho y para eso hace falta llegar a la etapa de la evaluación de la ley. Todo proyecto de ley, de reforma o de decreto tiene un objetivo, ese objetivo puede ser cuidar la salud de las personas, cuidar su integridad, establecer reglas para el comercio. Cuando finalmente se logra que la propuesta se materialice y se convierta en una norma vigente, ya no hay nadie que vaya a certificar que los objetivos propuestos originalmente se cumplan y cuáles no, entonces de repente tenemos cíclicamente que otra vez vamos a presentar esta iniciativa para hacer esto y otra vez hay que presentar este sistema y así recurrentemente, porque no tenemos una valuación de la ley. En España, en Alemania, en Inglaterra hay una cuantificación de la ley, de cuánto de lo que se aspiraba a hacer se cumplió y cuánto no y por qué, eso nos falta a nosotros, pero si no tenemos un cuerpo de asesoría parlamentaria sólido, firme que le dé seguimiento por temas a los asuntos, no podemos decir: “eso ya se hizo hace 8 años y no sirvió” o “eso ya se hizo hace 15 años y está funcionando, no tienen por qué proponerlo otra vez”. No llegar a la repetición. Eso tiene que ver con el nivel intelectual de la asesoría legislativa porque las comisiones se nutren de lo que proponen los grupos parlamentarios y si el asesor, en grupo parlamentario, lo que hace es fusilarse una iniciativa que se presentó en Chile y ponerla aquí, sin ver que eso ya se implementó hace años sin saberlo, se exhibe, distrae recursos de tiempo, informáticos y humanos en una tarea que ya tiene un antecedente y que rindió frutos o no fue correcta, pero que distrae, no es provechosa, entonces creo que es importante no tener esa disparidad.

5. **Mtra. Martha Patricia Carrillo Núñez,**
Comisión de Transparencia y Anticorrupción

Entrevistadora: Mtro. Israel Palazuelos Covarrubias,
Investigador “A”

Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

Fecha: 21 de septiembre de 2022

Desde su experiencia, ¿qué es lo más básico que considera que deben de saber los nuevos asesores, los que tienen menos experiencia y los que se van integrando? ¿Podría decirme algunos aspectos relevantes?

Lo primero que deben saber es la distinción entre política pública, legislación, financiamiento y rediseño institucional. ¿Por qué esos cuatro “cajones”? Porque, aunque el rediseño institucional a veces va pegado a la legislación, las propuestas que a veces los diputados quieren hacer no son materia de legislación, sino de política pública o de financiamiento. Lo que pasa es que no hay dinero, no es que no haya una ley que lo determine, sino que los poderes ejecutivos, tanto el federal como locales, no le ponen dinero y entonces eso hace que la ley sea letra muerta. Los asesores sí tienen la responsabilidad de analizar, los legisladores son políticos y traen sus ideas, pero es obligación de los asesores decirles a los legisladores cuál es el alcance de las propuestas que van a hacer. Es decisión de ellos, pero el asesor sí tiene que casarse con esta responsabilidad técnica de determinar si es verdad o no.

En cuanto a fuentes de información, ¿cuáles son las más importantes, las que siempre se deben de tener en cuenta, que podríamos recomendar al asesor que domine o que las tenga como libro o fuente de cabecera, ya sea del marco legal o bibliografía en general?

Primero el reglamento, ya sea del Senado o de la Cámara de Diputados, tiene que ser así, casi como su biblia; también la Ley Orgánica del Congreso. Eso es lo primero, pero también darle un repaso a la Constitución en el marco de lo que le compete al Legislativo, en qué sí tiene atribuciones de emitir alguna norma, el artículo 73 constitucional. Adicional a eso

no hay una restricción en fuentes de información, más bien es importante que se especialicen en investigación. Muchas iniciativas vienen únicamente citando notas informativas y aunque hay noticias que están muy bien sustentadas, no es lo ideal que una iniciativa se base en notas informativas, para eso existen bases de datos en general, que pueden ayudar, de estudios comparados de derecho. La biblioteca de la Cámara ofrece servicios que casi nadie ocupa, pero que son muy valiosos al momento de crear iniciativas o dictámenes.

¿Qué nivel de especialización debería alcanzar un asesor y cómo lo puede lograr? Con ello, ¿cuál es el beneficio para la Cámara y en general para el poder legislativo de contar con un cuerpo de asesores especializado?

La importancia es que justamente se crean leyes de mejor calidad. Evidentemente sí es muy importante la especialización, pero más que eso es importante que los asesores no se casen con ninguna ideología, sino que hagan la parte meramente técnica. ¿Por qué? Porque cuando tú te casas con una ideología, incluso tú buscas fuentes que dan lo que tú quieres decir y el trabajo del asesor no es ese, de los legisladores a lo mejor sí, pero del asesor no y en ese sentido es muy importante que los asesores le den a los legisladores las opciones técnicas de “hasta dónde” y hay temas con los que pueden parecer fáciles y que no necesitan especializarse, pero que una vez que te metes al cuerpo jurídico ves que no es tan fácil. La importancia de la especialización es que cuando alguien te haga una propuesta, tú digas: ah, bueno, esto sí podría quedar por aquí o, ah, bueno, eso no está funcionando y esto sí es materia de legislación, entonces podríamos ajustarlo de esta manera. Hay áreas muy técnicas. Ahora que estoy en la Comisión de Transparencia, más allá de los puntos de acuerdo, las iniciativas por sí son súper técnicas, porque tienen que ver con procedimientos administrativos muy detallados y entonces, a veces, a algunos asesores les das un dictamen y se van por la parte política, pero no están viendo la parte técnica y explicarles lo técnico te lleva muchísimo tiempo porque no estás hablando el mismo lenguaje que ellos.

Además de esta función técnica, existe el componente político en este trabajo. ¿Cómo interactúan estos componentes, tanto técnicos como políticos, dentro de sus funciones? ¿Y cómo es posible conjugar ambos?

Siempre se puede porque toda política pública y toda legislación parte de una visión, de una visión ideológica o de una forma de ver las cosas o darles solución a unos problemas y eso todos lo tenemos, todos tenemos nuestras propias creencias. Sin embargo, al momento de estar analizando si hay que ir más allá de lo que nosotros creemos, es ver afuera, cómo funciona, porque eso permite tener objetividad respecto a lo que se está proponiendo. Sí podemos innovar en propuestas legislativas, pero si no vemos lo real y solamente nos quedamos con lo que nosotros pensamos, nuestras propuestas pueden quedar cortas; entonces mi sugerencia siempre es investigar lo que sea que ahí vayan a proponer, ya sea novedoso o que siga igual, pero investigarlo a fondo, investigarlo en el entramado jurídico y en la operación, porque eso es lo importante. Algo que deben tener en claro los nuevos asesores es que, aunque los tiempos del trabajo legislativo son lentos a veces, una vez que queda, son tan lentos que para volver a modificar eso que quedó pueden pasar años y entonces hay que tener mucho cuidado y ser muy responsables en lo que se propone porque eso se va a tardar mucho en modificar. Tan solo, una iniciativa, aunque sea muy rápida, se tarda al menos un año entre que opera, se procesa... Entonces, que siempre tengan en mente que el marco jurídico es lo que les va a dar a las autoridades ese campo de actuación y que por eso no puede ser tan rígida una norma.

Considerando que la Cámara de Diputados es una institución que la componen muchas áreas, cada una con su complejidad y cada una con su función, ¿qué parte de ello es lo más importante para tener en cuenta por un asesor para hacerse llegar de ayuda que mejore y facilite su trabajo?

Lo que yo diría es: aprovechen la biblioteca porque tiene servicios muy valiosos, incluso el personal te ayuda con las investigaciones. También tiene un repositorio enorme, con muchísimas bases de datos que te ayudarán a tener otra visión del tema y dan cursos de capacitación. Eso es lo

primero. También convivir con otros asesores, o sea, no importa el color, porque te vas dando cuenta y aprendes de los demás. A lo mejor tú tienes desarrolladas algunas habilidades, pero otros tienen otras que tú no tienes y aprendes de todo. Otra ventaja que tiene la Cámara es que como son tantas comisiones y tantos legisladores, siempre va a haber alguno que esté dispuesto a escuchar tus propuestas o que tengas esta facilidad de acercamiento con alguno que traiga un tema que a ti te interese.

¿Hay algo más que les recomiende a los asesores que sea de utilidad para su labor?

Lo que les podría decir es que cuando les guste un tema se involucren o que analicen todo el contexto porque hay muchísimas áreas de oportunidad, o sea, cuando ellos se empiezan a especializar incluso van a tener ofertas de irse a la iniciativa privada porque, aunque se cree que es muy fácil el Legislativo, en realidad es complejo. Entender la vida parlamentaria desde fuera, si dentro hay conflictos para entenderlo, de fuera la gente no sabe cómo acercarse al Congreso y los asesores son parte fundamental porque son intermediarios. Los legisladores están en su tema, pero los asesores pueden ser ese intermediario, ese papel de divulgación o traducción de lo que se está haciendo aquí. Que no se les olvide que todo lo que hacen, aunque sí es muy técnico, ellos tienen el doble papel de hacer la parte técnica, pero también de hacer la parte de difusión y divulgación porque, aunque para ellos quedó perfecto un decreto, afuera la gente no entiende qué es eso porque se lo tienes que traducir.

6. Lic. Miguel Pérez Cruz,
Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Entrevistadora: Mtra. Ana Karla Torres Gómez,
Investigadora “C”

Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

Fecha: 21 de septiembre de 2022

¿Cuáles diría que son los conocimientos básicos que debe dominar un asesor legislativo?

Debe de conocer el marco normativo del Congreso y de la Cámara. Eso es fundamental para saber de los procedimientos, las etapas que recorre una un documento legislativo. Hay pasos específicos a seguir. En fin, se deben conocer todos estos pasos que describe la normatividad para conocer el camino, saber por dónde se anda una vez que se elabora un documento legislativo. Otro punto importante y que muchas veces se pasa por alto es conocer la materia que corresponde a cada una de las comisiones. No todo es este conocer el marco normativo del Congreso y de la Cámara, sino también las competencias de la comisión en la que en la que se encuentra uno, ¿por qué es importante esto? Porque cada ámbito, cada área de competencia de las comisiones ordinarias, es un mundo muy complejo: no es lo mismo estar en la Comisión de Educación que estar en la Comisión de Medio Ambiente, son, para empezar marcos jurídicos muy diferentes. La parte técnica de cada una de las materias también es muy compleja. No podemos pensar que vamos a llegar a una comisión y que ya conocemos todo ¿por qué? Porque son materias muy diferentes.

¿Entonces usted considera que hay una formación ideal de un asesor legislativo?

Tenemos que conocer de todo. Desde el marco jurídico de cada ámbito, hasta las partes técnicas y tener intuición; es decir, esa intuición que nos permite determinar por dónde seguir una investigación, ya que en las comisiones también se hace investigación, no investigación profunda para sostener hipótesis, sino para tomar esos elementos que nos da la acade-

mia y las instituciones científicas para aplicarlas a nuestro trabajo en las comisiones.

Algo que encuentro muy interesante es esta combinación entre la función técnica y científica de su trabajo pero que finalmente también se desenvuelven en un ambiente político. ¿Usted ha notado cierta tensión entre el conocimiento científico y el contexto político en el que se desenvuelve?

Sí. Muchas veces uno lamenta que las consideraciones políticas estén por encima de lo que señala la ciencia. Y aquí entran también no solamente en las ciencias duras, sino también las ciencias sociales. Cómo los manejos políticos van muchas veces en contra de lo que podemos afirmar con fundamentos técnicos y científicos.

Para alguien que recién se integra, ¿cómo le aconsejaría relacionarse con diputados y diputadas?

De manera institucional. Sin llevar por delante el prejuicio de uno o de otro, platicar e intercambiar opiniones con representantes de los grupos parlamentarios. Uno sabe que cada quien asume su papel, y el de nosotros debe ser ese: el de ubicarnos fuera del ámbito de las preferencias y únicamente dirigirnos por el trabajo técnico, y ellos lo valorarán.

Hablando del día a día y de la experiencia, ¿cómo es un día normal o cotidiano de un asesor legislativo?

Leer y escribir. Plasmar una idea en un texto escrito es muchas veces un reto. Y le puede uno estar dando la vuelta para buscar la mejor forma de redactar un texto, eso sí, se necesita buen conocimiento del lenguaje.

7. **Mtro. Ricardo Antonio Álvarez Arredondo,**
Secretaría de Servicios Parlamentarios

Entrevistador: Mtro. Israel Palazuelos Covarrubias,
Investigador “A”

Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

Fecha: 21 de septiembre de 2022

Para ahorrar todo el camino que la curva de aprendizaje puede representar a los nuevos asesores, ¿hay un punto o unos cuantos puntos que, desde su opinión, deban tener en cuenta?, y por otro lado ¿qué fuentes de información recomendaría tener siempre a la mano? Pueden ser jurídicas, bibliográficas, etcétera.

Lo primero que debe tener un asesor parlamentario no es un valor intelectual, sino un valor emocional. El asesor parlamentario debe tener pasión por la política, de lo contrario, sus días en el Congreso están contados. Hay muchos que, más bien, su jefe fue funcionario importante y por las vueltas del destino y del partido, vinieron a dar acá; están de paso y están buscando una nueva oportunidad o proyectarse al Poder Judicial o al Poder Ejecutivo, entonces esta es una circunstancia y se vale. Hay unos que están tres años y ni siquiera logran conocer los edificios, pero los que tienen visión del congreso mexicano como posible destino, o de una estancia prolongada, debe tener pasión por la política, porque si no la tienen no van a funcionar; gente que sea feliz incidiendo en la toma de decisiones, perfilando la información, asomándose a ver qué pasa en otros países en los temas que nos convocan.

La primer referencia es la Constitución Política. Un asesor tiene que dominar y saber de qué se tratan los 136 artículos de la Constitución. Se vale que no te sepas alguno, pero hay que entenderla, cómo está su estructura, saber que entre los tres poderes clásicos, antes de que tuviéramos órganos autónomos, el poder que aparece primero, en la Constitución, es el Poder Legislativo en el artículo 50 que dice “El Poder Legislativo se deposita en un Congreso General que se divide en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores”. Somos un bicameralismo casi puro, don-

de ninguna ley pasa sin el concurso de las dos cámaras, salvo las reglamentarias. El artículo 77 de la Constitución dice que las cámaras podrán emitir sus propios reglamentos y acuerdos. Entonces hay que conocer con mucho rigor la Constitución, sobre todo del artículo 50 al 79, que es donde se asienta lo fundamental de los temas relacionados al Poder Legislativo, aunque hay funciones dispersas y sustantivas en otros artículos, como en el 6, 25, 28, 35, 84, 102, 105, etc.

Los asesores y las asesoras también deben tener la curiosidad de saber dónde están parados, leer el manual de organización, el organigrama, el estatuto, saber dónde están las áreas, qué alcances tienen, qué responsabilidades, todo eso que la gente no hace, por tanto, conocer el reglamento; los reglamentos siempre nos remiten a procedimientos, y la Ley Orgánica nos remite más a órganos, aunque las dos traen órganos y procedimientos. Es necesario tener todo el conocimiento de tu reglamento, Ley Orgánica, la Constitución y al leer a los autores, vas teniendo un marco de referencia.

Hay asesores de diversos tipos, pero uno serio no puede ser un todólogo. El asesor tiene que tener áreas de conocimiento determinadas, bien definidas para poder profundizar, porque, así como te exigen que para tener grado tienes que producir una idea original, yo creo que producir una ley, una norma, implica tener un dominio muy importante de tu materia y de la norma de tu materia, para decir qué sirve y qué no sirve, proponer reformas y también tener criterios para saber qué se está haciendo bien y qué se está haciendo mal en cuanto al ejercicio de las políticas públicas relacionadas con tus áreas de conocimiento.

La figura del asesor tiene los componentes técnico y político, ¿cómo se logran conjugar?, ¿se debe conjugar o más bien se debe tratar de separar?

La parte de los grupos parlamentarios es muy política y también muy técnica, sobre todo si logras tener una asesoría especializada. Yo participé en la redacción del reglamento de la Cámara de Diputados en 2010 y logramos meter ahí en el artículo 23, con mucho trabajo, que los grupos parlamentarios tendrán una asesoría especializada. No todos los grupos hacen caso, pero ahí está la referencia reglamentaria, y yo creo que el

asesor del diputado sí debe tener muchas más cualidades políticas, no ser todólogo, pero saber dónde está la información, o sea, yo soy un asesor de diputado y recurro a ti investigador que sé que estás ahí “oye mi diputado trae estas preguntas, échame la mano, te hago la consulta formal”, y tú le dices “mira para hacer la consulta es así”, y entonces también se vale saber obtener información.

Los investigadores de los centros de investigación no tienen tanto trato con diputados salvo el director general, pero sí el asesor de comisión y el técnico de la comisión, y las y los asesores de grupo parlamentario sí tienen un universo político en el cabildeo de las cosas, en consultar los temas, en las relaciones políticas con otros asesores y asesoras de diputados y diputadas y esas relaciones implican una tarea política.

Algo que critico mucho es que las dos cámaras, aunque hay un bicameralismo puro en México, casi puro, porque hay facultades exclusivas, pero que aunque no hay una ley, no hay una reforma legal ni constitucional que no pase por las dos cámaras, los diputados están ensimismados viéndose el ombligo en Cámara de Diputados y los senadores allá y no hay una relación tan dinámica como debería de haber entre las dos cámaras y entre sus cuerpos legislativos y sus cuerpos técnicos; deben tener reuniones periódicas, compartir información, inquietudes; tan sólo sabemos que..., por ahí tengo el número, pero son más de 400 minutas atoradas entre las dos Cámaras, es decir, hacemos todo el proceso legislativo para procesar los dictámenes y la minutas se van para la legisladora y ahí se atorara, entonces lo que hacemos termina siendo una especie de simulación legislativa porque no se consolida, no se culmina el proceso legislativo, entonces, yo sí creo que el asesor tiene que saber quiénes están en las comisiones, quiénes integran la comisión, quienes son los amigos, quienes son los adversarios, con quiénes de otros partidos podemos hablar, con quienes de plano no, quienes están en la otra cámara, a quienes les interesa, cuáles son nuestros correlatos, qué dice el partido, qué dice el otro partido, o sea, si tú no tienes esa visión, si tú nada más eres una persona que hace una propuesta en un papel, la registras y está ahí en la panza del orden del día pues eso es un trabajo muy deficiente, hay que darle vida a la propuesta, cabildearla, hilvanarla con la opinión pública y con el resto de los y las legisladoras.

Teniendo en cuenta las áreas con las que contamos, tanto en la Cámara de Diputados como en el poder legislativo en general, ¿qué parte de ello sería lo más importante que los asesores deben tener en cuenta para hacerse llegar de esa ayuda de la que estamos hablando, que mejore y facilite su trabajo?

Depende dónde estés. Ha habido un esfuerzo aquí de poner la biblioteca al servicio de la gente, más como el tipo del congreso americano, pero tengo la impresión de que la gente no recurre a la biblioteca como quisiéramos, como un centro del saber, que estuvieran ahí todas las cosas, no sucede, pero ojalá que algún día suceda pronto. En la experiencia que más he vivido es que, la asesoría del grupo parlamentario nutría a los asesores de las comisiones, haz de cuenta el círculo rojo eran los asesores del grupo y teníamos extensiones hacia nuestros asesores de comisiones y ahí compartíamos la línea política, y los asesores más listos de los diputados, los que estaban en el ámbito del diputado, decían “oye mi diputado está en la comisión de educación”, entonces aquí del grupo de asesores está la experta en educación y la consulto y hay que involucrar a los diputados y diputadas en esos círculos virtuosos. Debemos tener velocidad para investigar, porque si queremos ponernos a leer un tratado sobre digamos las “experiencias de las guardias nacionales en América Latina”, cuando terminas el estudio comparativo pues ya se aprobó la ley, esa es la verdad, así de rápido llegan a pasar las cosas, los proyectos.

8. Mtro. Miguel Ángel Sulub Caamal, Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI)

Entrevistadora: Mtra. Marcela Vázquez Luna,
Investigadora “A”

Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

Fecha: 22 de septiembre de 2022

¿Cuáles serían algunas habilidades prácticas, más allá de los conocimientos técnicos, teóricos, habilidades quizá hasta interpersonales, que podrían ser útiles para un asesor?

Lo primero que considero que tiene que tener como habilidad o afición, el asesor legislativo, es leer; que tenga un gusto y una afición por la lectura. ¿Por qué? Porque, obviamente, si nosotros decimos que el asesor debe tener conocimientos en historia, debe tener claridad en los procedimientos, en las formalidades, debe tener un cúmulo de conocimientos, entonces los conocimientos pues no llegan por sí solos, o sea, tiene que tener forzosamente una afición por la lectura que le permita investigar, no solamente recopilar información, sino investigar; entonces, yo creo que el presupuesto básico para una investigación es leer.

La segunda habilidad que debe de tener el asesor es el ser perceptivo o el ser sensible a lo que acontece en el entorno. Un legislador siempre anda buscando cuál va a ser el tema que le permita posicionar una buena iniciativa que, desarrollado el proceso legislativo, le permita obviamente ser aprobada por el Pleno; no solamente por el Pleno de la Cámara de Diputados, sino luego por el Pleno de la Cámara revisora. Entonces, el asesor, en medio de toda la información, en medio de todos los acontecimientos que en el día a día se van desarrollando, y que los va percibiendo a través de leer también los periódicos, hoy en día las redes sociales, hoy en día cuando también el legislador está en una plática, por muy sencilla que esta aparezca, con algún sector de la población, el asesor tiene que tener esa sensibilidad de percibir *ese es el tema*, ese es el tema y es el tema que

nos va a generar un producto, una iniciativa, una propuesta de punto de acuerdo, una buena gestión, para que legislador tenga un buen desempeño y además pueda posicionarse con sus representados y decirles “soy un legislador de resultados”.

Entonces, yo creo que esas dos principales habilidades: leer, ser muy perceptivo, muy sensible... y de igual forma yo le agregaría una tercera, que le llamaría tener la sensibilidad para saber en qué momento ese producto legislativo cual fuera que sea, en qué momento debe de ser presentado; o sea, comúnmente le decimos el *timing*. O sea, “oye, hoy tengo una buena iniciativa” o “tengo un buen producto”, pero la primera pregunta es ¿lo debe de presentar hoy o me debo de aguantar? Entonces, yo creo que los productos legislativos deben ser oportunos y pertinentes. Tal vez esté bien estructurado, pero no es el momento para presentarlo. Entonces, esas habilidades yo creo que son indispensables.

¿Cuáles son los desafíos más comunes a los que se enfrentan los asesores, o si tiene algunos ejemplos que nos pudiera compartir, y cómo superarlos?

El desafío más grande al que se enfrenta un asesor es saber interpretar lo que el legislador quiere. Como se menciona en el libro, en esta primera edición, entra el aspecto político. Dice un dicho por allá que “en política no todo lo que se ve, es”; entonces, en el aspecto técnico, tú puedes verlo desde una perspectiva donde entra un aspecto muy importante como lo es la razón, tu propuesta puede ser razonable, tu producto puede ser razonable, pero en la sensibilidad o en el *timing* político, pudiera ser que no entra la razón, sino que entra más la emoción. Y, entonces, a veces, como asesor tú tienes que estar preparado, como para que cuando estés en pláticas con el legislador a quien apoyas... te esmeraste todo un mes, te esmeraste tres meses por armar un buen producto, y tú dices “este es el producto que va a posicionar a mi legislador, está muy bien hecho”, o sea, está muy bien hecho, o sea, nadie lo duda, pero de repente, cuando llegas con el legislador y le dices “le tengo esta propuesta”, lo lee el legislador y le dice que está muy bonito, pero no. “¿Pero cómo, o sea, si me pasé tres semanas realizándolo?” Entonces, el asesor puede sentirse decepcionado, o sea, puede sentir que su trabajo no vale y no es que no valga, o sea, sí está muy bien hecha

la propuesta, estará tal vez muy sustentada, pero tal vez el legislador sabe por qué no le está dando ese valor en ese momento. Por eso yo mencionaba el tema de que las propuestas tienen que ser oportunas, pertinentes y, obviamente, conforme a lo que el legislador quiere.

Entonces, el mayor reto es ese, saber interpretar al diputado o diputada con quien colaboras para, obviamente, poderle también ayudar en esa labor porque, técnicamente, reitero, o sea, tu propuesta es muy razonable, tu actuar es indiscutible, pero ya valorando esos otros aspectos que muchas veces no están escritos, surgen de la percepción, de la sensibilidad, es cuando de repente entra el choque.

¿Cómo tendría que ser el trato o la relación entre el asesor y su jefe, el legislador, considerando estos aspectos... que el legislador está inmerso en un mundo de intereses, de necesidades, de las propias demandas de los ciudadanos?

Tiene que ser de mucha confianza, y la confianza creo que se construye en el día a día con mucha comunicación. Habrá cosas que el legislador las diga con toda claridad, pero habrá cosas en que entra la habilidad también, y la sagacidad del asesor como para saber interpretar entre líneas. Por eso es que yo, la mejor referencia que doy es “en política no todo lo que ves, es” o “no todo lo que es, ves”, entonces el asesor tiene que tener esa sensibilidad, esa chispa, como para saber interpretar.

Muchas veces decimos “lo técnico a veces no se lleva con lo real” o “lo técnico no se lleva con lo político”, no, tal vez nunca se llevarán, la tarea no es hacer que se lleven, la tarea es hacer que generen un equilibrio para una buena toma de decisiones, que es como lo señalan aquí en el libro... el tema de la técnica, que es el saber qué decidir, y la prudencia de saber qué decidir.

¿A qué otras áreas de la Cámara, que les sean útiles para su trabajo, podría acudir el asesor para pedirles ayuda o información, o con qué otras personas tienen relación y que tienen que tener bajo el radar?

Al menos aquí en la Cámara de Diputados, existe una buena estructura administrativa y de apoyo a la labor del legislador y a la labor de los

asesores legislativos. Yo diría que un aspecto muy fundamental son los centros de investigación con los que cuenta la Cámara. Yo tal vez me atrevería a decir y a señalar en este caso que lo único que habría que hacer es difundir más la labor que estos centros de investigación realizan. Yo he tenido la oportunidad de ver que cada centro de investigación genera productos muy buenos, productos que en el esquema tradicional eran editados en libros, hoy ya en versión digital, pero aun cuando están en la versión digital, muchas veces, la gente no se entera de lo que existe.

También, creo que las líneas de investigación de los centros de investigación debieran, tal vez, no estar divorciadas de lo que la realidad está indicando que acontece, o que es necesario que el legislador tenga. En la actividad legislativa sucede mucho como en la administración pública; en la administración pública el servidor o el funcionario está más enfocado a actuar como bombero, a apagar fuegos que van surgiendo en el día a día, pero eso impide que realmente le prestes atención a los temas o los aspectos que realmente son importantes y requieren dárseles una prioridad y que muchas veces, si atiendes eso importe, pues dejas de ser bombero porque eso va a pagar por sí solo los fuegos. Lo mismo sucede en la actividad legislativa, los centros de investigación debieran de ayudar en el análisis de los grandes problemas nacionales y en qué aspectos la actividad legislativa puede mejorar el marco normativo.

Suponiendo que hoy fuera mi primer día como asesora y nunca lo he sido, ¿qué consejos me daría para ayudar a cumplir bien mi función?

Tener en cuenta que no es cualquier función la que se te está encomendando, sino que tiene una gran importancia; segundo, que tienes una gran oportunidad para hacer algo por nuestro país –no lo digo en un sentido discursivo– que tal vez al legislador es a quien le toca subir a tribuna, pero la esencia de tu labor está precisamente en lo que él está diciendo, y que lo hagas con todo profesionalismo.

9. Lic. Carlos López Ángel,
Responsable Técnico de la Vicecoordinación de Estrategia
Parlamentaria

Entrevistador: Mtro. Israel Palazuelos Covarrubias,
Investigador “A”

Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

Fecha: 23 de septiembre de 2022

¿Qué es lo más básico que los nuevos asesores deben tener en cuenta para asumirse como? ¿Podría decirnos algunos cuantos aspectos que sin ellos sería imposible llevar a cabo la tarea de asesoría legislativa?

Creo que uno de los aspectos principales es que tengan interés en desarrollar una labor profesional en el ámbito legislativo, que se apasionen por él, que se comprometan con esta institución y que den lo mejor de sí. No necesitan saber, porque no se sabe ser asesor sino en la práctica, sino tener deseos de indagar, de conocer el mundo parlamentario, de adentrarse en todas las funciones que realiza y, particularmente, tener una visión general de las funciones del Congreso y preferentemente especializarse en algún campo, que es una garantía de permanencia en el Poder Legislativo.

Además de tener conocimientos jurídicos y teóricos, ¿qué habilidades debe desarrollar un asesor? Me refiero a las habilidades más importantes para el desempeño de sus funciones, ¿cómo podría adquirirlas y desarrollarlas, desde su perspectiva?

Un asunto básico elemental es poder preparar piezas legislativas y piezas no legislativas. Para poder acometer la redacción de una iniciativa se requiere tener una cierta base teórica, pero también herramientas técnicas. Antes del reciente desarrollo de la bibliografía y los estudios que se han hecho sobre técnica legislativa era difícil. Los asesores que llegamos aquí hace 30 años teníamos muy pocos elementos técnicos para entender cómo se redactaba una iniciativa y qué se requería para ello. Ahora ya hay muchos instrumentos y yo recomendaría la lectura inicial de textos de

técnica legislativa: desde Camposeco hasta más recientemente los textos de Mora Donatto que hablan de una teoría de la legislación inspirándose en autores españoles y, específicamente, varios manuales que se han elaborado en diversas universidades en materia de técnica legislativa donde se definen directrices sobre cómo redactar una iniciativa, cómo se compone una iniciativa, cómo se estructura y cómo se redacta un articulado.

Lo más importante es detectar las necesidades de legislar sobre una materia emparentada con la agenda legislativa del diputado y del grupo parlamentario. Otra parte relevante es estar al día con lo que pasa en el país. Recomiendo obligadamente leer los diarios y también leer revistas que no necesariamente especializadas, pero sí que contienen información que puede ser relevante para un asesor legislativo: *voz y voto*, *nexos* y todo lo que tenga que ver con el acontecer económico, político y social para que a partir de ello tengamos la información necesaria para acometer una pieza legislativa.

Además de su función técnica, existe un componente meramente político dentro de su trabajo, ¿cómo es que ustedes enfrentan esa interacción entre el componente técnico y el componente político dentro de su labor como asesores?, ¿cómo es posible conjugar ambos?

En mi caso es más sencillo porque me defino como un asesor de grupo parlamentario y porque tenía ya una identidad ideológico-política. Ahora, conociendo a sus documentos básicos, su programa de gobierno y su agenda legislativa, tenía que esforzarme por traducir esta solicitud de avanzar en la redacción de un proyecto de reforma laboral, hacerme de los instrumentos técnicos para acometer esta gran tarea ya que para ello se requería el trabajo multidisciplinario. El grupo parlamentario me dio la tarea de fungir como secretario técnico de un equipo de abogados laboristas muy destacados que ya tenían idea de qué tipo de legislación impulsar desde la izquierda y, con el trabajo multidisciplinario con diferentes visiones del derecho laboral, del derecho constitucional, de la sociología del trabajo y del derecho parlamentario, se pudo conjugar este ejercicio de traducir una propuesta de izquierda en el mundo laboral, un trabajo que llevó varios años, que no fue sencillo, hasta que se presentó por el grupo parlamentario una reforma laboral democrática. Entonces, ¿qué

se conjugó? La técnica con una identidad político – ideológica, lo que facilitó traducir, en ley, una visión del mundo laboral desde la perspectiva democrática.

Un asesor parlamentario institucional también lo puede hacer, pero me parece que es una función diferente. El asesor parlamentario institucional, aquí y en el mundo, tiene que ofrecer información, tiene que ofrecer diagnósticos y un análisis y no está obligado a fijar una posición política. El asesor de grupo parlamentario sí está obligado a conocer la posición política de cada tema que se aborda por el grupo para el que colabora y lo tiene que hacer con el mismo profesionalismo que un asesor institucional: está obligado a investigar, a indagar, a revisar distintas fuentes, a no plagiar y a tratar de ser original en la redacción de sus productos.

¿Cómo recomienda que sea el trato con los diputados y las diputadas? Es decir, ¿cómo un asesor debe de procurar que sea el trato con ellos y ellas, considerando que los legisladores tienen cierta función, cada uno es distinto, busca diferentes cosas, trae temas distintos...? ¿Cómo sería esa recomendación los nuevos asesores para que la relación sea sana y productiva?

En principio tiene que ser una relación de respeto y de profundo compromiso con el diputado o la diputada. Asumir que la tarea primordial del diputado es cumplir las funciones legales y constitucionales y cumplir a la sociedad las expectativas que tiene; tener una estupenda comunicación con el diputado, con la diputada; y saber traducir lo que quiere decir. A veces no es fácil porque llegan legisladores con distintas formaciones, hay legisladores que tienen muy poca instrucción, hay quienes tienen doctorados, pero eso no los hace diferentes, aquí son pares, son iguales, nos merecen el mismo trato, cuidado y respeto. Creo que esta es la clave de una buena relación con el legislador, poder esforzarnos como asesores, asesoras, a entender la agenda, las preocupaciones, las demandas de la sociedad del distrito de los electores, traducirlos en legislación, pero también traducirlos en la función de control. Hay diputados que vienen con la idea de despejar dudas sobre la función del gobierno y tenemos que ayudarles a traducir esas dudas en posturas en tribuna, en las comparecencias, en las entrevistas que tiene y eso requiere un alto nivel de

identidad, de comunicación de área. Entonces, yo creo que la comunicación y la confianza que ellos nos tengan a nosotros es fundamental, si un diputado no tiene confianza en su asesor, creo que el trabajo no es promisorio. La confianza, la comunicación y el compromiso son fundamentales.

Teniendo en cuenta que la Cámara de Diputados, como parte del poder legislativo, es una institución que se compone de muchas áreas, cada una con su función específica y con sus particularidades, ¿qué es lo que debe saber el asesor legislativo de este gran engranaje para hacerse llegar de ayuda para que su trabajo resulte en las mejores condiciones posibles?

En principio, tener la información necesaria para poderle ofrecer al diputado una toma de decisiones y eso implica conocer la legislación, implica conocer la estructura misma de la Cámara, significa saber los plazos y tiempos que tiene esta cámara para aprobar leyes, cuándo van a precluir, las características de cada una de estas, recurrir a las fuentes de información adecuadas. La página de cámara es una muy buena fuente de información; recurrir a la información que generan los centros de estudios, a los productos de los centros de estudio que son muy valiosos y creo que los asesores no los usan mucho, tener otro tipo de fuentes de información: del Senado, el SIL de gobernación, las propias secretarías de estado y ya no digamos la academia y la doctrina, todo lo que tiene que ver con la jurisprudencia relacionada con el mundo parlamentario, pero también específicamente con ciertos temas.

¿Hay algo más que recomiende a los asesores que recién ingresan a la Cámara, para asumir de una forma correcta su función?

Que estén permanentemente actualizándose, que no dejen de estudiar, que no dejen de consultar las fuentes, que pregunten, eso es muy importante, que ante cualquier duda puedan preguntar a los asesores más experimentados o con más tiempo, que no duden en acercarse a alguien que los oriente, que los ayude, que los impulse. Este es un mundo de oportunidades, es un mundo muy competitivo también. El asunto de las recomendaciones, de las relaciones personales para llegar aquí, está por acabarse, vamos a una nueva etapa, yo estoy confiado en ello y creo

que deben tener el valor siempre de acometer las tareas que les impongan, aunque se equivoquen, es sano equivocarse porque después de un error nosotros como profesionales de la asesoría mejoramos, siempre mejoramos.

10. Lic. Juvenal Alejandro Núñez Mercado,
Coordinación de Asesores del PT

Entrevistadora: Mtra. Ana Karla Torres Gómez,
Investigadora “C”

Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

Fecha: 23 de septiembre de 2022

¿Cuál diría que es la función de un asesor legislativo?

La tarea del asesor legislativo es sumamente importante porque a nosotros corresponde la responsabilidad de proveer a los legisladores de los insumos e información que ellos requieren para tomar una decisión política en las discusiones en comisiones, cuando se está discutiendo algún proyecto de dictamen, o bien cuando este ya está aprobado y se va a discutir en el Pleno. También proveerles de información técnica, política, social respecto de las implicaciones que pueda tener votar a favor o en contra un dictamen que se discuta en el pleno. Esa es la tarea. Así dicho, puede parecer muy sencillo, pero desde luego, para poder estar en condiciones de emitir una opinión técnica se requiere tener conocimiento. En mi caso, por la formación que tengo principalmente de derecho, pero sabemos que no todos los temas que se discuten en Cámara, si bien es cierto tienen un contenido jurídico, al final de cuentas el fondo puede ser de distintas materias: económico en la Ley de Ingresos, económico en el Presupuesto de Egresos; de materia ambiental, cuando se discute alguna ley de la Ley General del Medio Ambiente y Equilibrio Ecológico; del Conocimiento de la estructura castrense, cuando se discuten temas de la Ley Orgánica del Ejército, Fuerza Armada y Marina... Entonces la expresión de las normas jurídicas que se aprueban, desde luego tiene un formato legal, pero también tiene un fondo dependiendo de las materias que se estén discutiendo. Evidentemente nadie puede ser especialista en todo por la complejidad que ya tienen las disciplinas, las distintas disciplinas jurídicas en la actualidad y las distintas disciplinas de las ciencias sociales, de las ciencias ambientales o de cualquier otra que pretenden ser

reguladas jurídicamente. Entonces ese es el gran reto que enfrentamos como asesores. Nosotros tenemos que estudiar todos los días, independientemente de la disciplina que hayamos cultivado [...]

¿Qué podría hacer la Cámara de Diputados para mejorar la función de los asesores legislativos o para mejorar la profesionalización de la función de asesoría?

Los cursos. Esa es una tarea fundamental. El CEDIP ha tenido el buen tino de realizar infinidad de cursos en distintas materias, solo que a veces los horarios no son muy compatibles y te digo, no son muy compatibles, no porque uno quiera que pongan un curso a la hora que uno puede tomarlo, sabiendo que aquí no tenemos una agenda predeterminada.

La idea de introducir asesores legislativos imparciales a través del servicio de carrera dentro de la asesoría partidista ¿le parece ideal?

Me parece totalmente adecuado por su propia naturaleza imparcial. Porque yo comentaba que no somos todólogos y mal haríamos en meternos en temas en donde no tenemos la información suficiente. Sería una irresponsabilidad proveer elementos que no son ciertos a los diputados. Hemos requerido información, lo hemos hecho. Nos la ha proporcionado institucionalmente a cada uno de los centros a los que se les pide. Pero a final de cuentas, en el actuar de las y los diputados del PT, en nuestras reuniones plenarias y antes de cada sesión hay una discusión de los temas, un acuerdo político sobre cómo el grupo en conjunto va a votar un determinado dictamen. Entonces me parece que son cuestiones que se complementan y así, en mi opinión, debe ser la labor institucional imparcial de los centros de estudios y del Servicio Civil de carrera, que tiene su propio método de reclutamiento y los propios requisitos que se requieren para ingresar a ellos. [...] Me parece que se complementa y se complementa de manera adecuada. Porque puede ser -y aquí sí tiene que ver mucho el tema ideológico en nuestro caso- Puede ser un dictamen en materia económica que técnicamente está bien hecho, está bien formulado. Pero que en opinión nuestra puede tener un impacto negativo en la población. Entonces, técnicamente, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas nos puede decir que está bien en las opiniones, el CEDIP nos puede decir que

en cuanto a técnica jurídica está bien, no le falta ni le sobra, pero es un tema que por su propia naturaleza puede generar un impacto social negativo en la población. Entonces, más allá de lo técnico, en lo económico, en lo jurídico, en cualquier otro de los de las distintas facetas, la materia central de la propuesta afecta, como partido no la votamos a favor. [...]

Dada la complejidad de la función, si usted tuviera que reclutar y elegir a nuevos asesores legislativos, ¿qué habilidades buscaría en esas personas? ¿Qué diría usted que es importantísimo saber en términos de conocimientos y habilidades?

Bueno, en lo que yo conozco más, o un poco más, que es el derecho, entonces diría que tuvieran un conocimiento básico. Diría que supieran eso, pero que tuvieran un interés por la política y que tuvieran, en nuestro caso, una visión social del trabajo que se va a realizar en Cámara de Diputados.

Aquí yo sugeriría o recomendaría que tuvieran una formación política y que, desde luego, en esa visión política las ideas que se manejan en el PT de izquierda pues son también una parte importante. Porque nosotros técnicamente procuramos hacerlo todo bien, esa es la responsabilidad que tenemos, pero no podemos eludir el tema que estamos determinados como grupo parlamentario a un partido político cuya ideología es de izquierda.

A propósito de tiempos y actividades, ¿cómo es un día cotidiano o las actividades cotidianas de un asesor legislativo?

Sé que metodológicamente en una entrevista no es correcto hacerlo, pero yo te diría que ‘depende’. Y el ‘depende’ está vinculado a lo siguiente: ¿estamos en periodo de sesiones o estamos en receso? Si estamos en periodo de sesiones ¿es el primer periodo de sesiones como en el que nos encontramos ahorita o es el segundo? Luego, si es antes de octubre, como la fecha en la que estamos, pues va a ser ley de Ingreso, la Ley de Ingresos. Si saltamos el 20 de octubre los siguientes presupuestos, si saltamos hasta el 15 de noviembre, que es la fecha constitucional para tenerlo aprobado. Entonces, hasta la fecha en que presenta sus iniciativas financieras, pues es un trabajo agobiante, muy intenso. No quiero decir

que el segundo periodo de sesiones no sea relevante. Lo es también, pero no llega a los extremos que todos hemos vivido cuando se aprueba la miscelánea fiscal [...].

Lugo, sobre el día a día, en nuestro caso la costumbre es desde tiempos inmemoriales que nuestras reuniones previas son los días de sesión a las 09:00 am. Como tenemos comedor, pues se les da a los diputados del desayuno los alimentos y comentamos lo que se discutió en Junta de Coordinación Política el lunes. Yo asisto a las reuniones de la JUCOPO. Entonces se informa los contenidos de las sesiones de martes de ese día, de la sesión del jueves o para la cual se haya convocado. Vemos qué tipos de dictámenes son, si son los famosos dictámenes de consenso, si son dictámenes que van a generar debate, el orden de las participaciones. Aquí tenemos la costumbre que para cada discusión, cuando va a haber dictámenes que van a generar polémica, que no son de consenso, participan de origen quienes forman parte de la Comisión, ¿por qué? Porque ellos tuvieron el conocimiento directo en la discusión, en la aprobación de este dictamen que llega pleno. Entonces ellos llevan, llevan mal. A veces otro compañero puede decir “yo sugiero que los compañeros que integran la Comisión me den la oportunidad, porque el contenido del dictamen tiene que ver con algo específicamente de mi estado o mi distrito” y hay también muchas veces generosidad de los diputados y ceden en sus turnos. Obviamente no es sólo la tarea legislativa el contenido de los dictámenes, también se discuten los temas de coyuntura política, internacional y nacional.

11. Mtro. Manuel Gutiérrez González,
Comisión de Derechos de la Niñez y Adolescencia

Entrevistadora: Mtra. Marcela Vázquez Luna,
Investigadora “A”

Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

Fecha: 23 de septiembre de 2022

¿Qué es y qué hace un asesor legislativo? ¿Cuáles son los productos tangibles o intangibles que genera en su actividad cotidiana?

Lo primero que nos corresponde hacer es aterrizar las propuestas de los legisladores para transformarlas en productos jurídicamente viables para la toma de decisiones, esa es la principal función que tenemos hacer. Lo puedo dividir en muchas funciones, yo no veo el trabajo de asesor legislativo solo en la generación de productos, sino [que] me parece que el asesor legislativo toma un papel central para asesorar y allegar información técnico-jurídica a los tomadores de decisiones, políticos; entonces, el papel de la decisión, si se traslada o se convierte en estas ideas que los legisladores van recogiendo de su actividad política, [de] su contacto con la gente y de sus proyectos y programas, nos toca a nosotros dar cauce a través de los mecanismos que tiene la Cámara y los documentos que tiene la Cámara... los instrumentos, iniciativas, puntos de acuerdo y presentar propuestas que puedan ser jurídicamente viables.

Por ejemplo, ¿qué tipo de conocimientos o habilidades técnicas requeriría un asesor para hacer todo esto que acaba de comentar?

Existen asesores especializados en ciertos temas muy particulares y también aquellos que se especializan en procesos legislativos. Si eres especialista en una materia en específico, en derecho, penal, derecho civil, ambiental, etcétera, eso no te ayuda del todo a poder procesar los temas al interior de la Cámara. Un asesor legislativo tiene que tener una especialización en un tema en particular, pero también tiene que especializarse en derecho parlamentario.

¿Cómo podrían los nuevos asesores acortar esa brecha de entender lo que está pasando y por qué está pasando algo que no está plasmado en la norma?

Yo creo que es ir a los antecedentes de estas discusiones, eso te ayuda a entender cómo es que se interpretó la norma, aunque al final de cuentas, la norma del derecho parlamentario también se interpreta, y muchas veces, cuando lo quieres leer literal, a diferencia de otro tipo de derechos, aquí te lo puede decir la ley, pero existen variables que te pueden ayudar a comprender cómo transitar con estas cuestiones; al final, el Reglamento te da los mínimos básicos que tienes que respetar para que todos los grupos parlamentarios puedan tomar decisiones. ¿Cómo acortas la brecha? Revisando los procedimientos anteriores para poder entender cómo es que en ese momento se analizó la ley, cómo se interpretó lo que dice la ley y cómo llegaron a tramitarla, y a partir de ahí tomar decisiones. A veces podrán ser buenos procedimientos o buenas decisiones, otras no, pero al asesor le da una pauta para saber hacia dónde enfocar la asesoría.

¿Cómo interactúan los componentes técnico y político en las funciones del asesor? ¿Cómo el asesor puede conjugarlos, hacerlos compatibles en sus labores? O sea, que lo que produce también tenga esa sensibilidad política, no sólo técnica.

Me parece que al asesor le corresponde siempre acercar las opciones; o sea, sí va a haber siempre un componente político que te lo va a marcar quien se encuentra en la posición política, pero nos corresponde a nosotros, y yendo hacia la profesionalización, poner el panorama completo. Es decir, a ti te dicen “ayúdame a hacer una iniciativa”, o “ayúdame a hacer tal con esta línea o con esta cuestión”, a nosotros nos corresponde sí, activamente trabajar y construirlo en el sentido que nos lo piden, pero con eso, además, establecer pros y contras de las propuestas y acercarles a ellos todas las opciones para que entonces, cuando tengan que decidir políticamente, tomen la opción que más les agrade, lo que más convenga a los intereses que se están moviendo en ese momento, pero en el caso particular de tu trabajo, pues sí darles todo el panorama.

La otra parte también que creo importante es que tampoco debemos entendernos como los que tenemos toda la razón; es decir, el trabajo legis-

lativo no solo se basa en hablar con los de un grupo parlamentario y otro, existen otros componentes, existen organizaciones de la sociedad civil, existe gobierno, existen cabilderos, existen muchas personas que tienen intereses sobre lo que tú haces y los proyectos que tú generas; entonces, también el abrirte a escuchar todas las posturas, recibir todas las opiniones, recibir todas las propuestas. Platicar con gobierno en un sentido de coordinación, no de subordinación, sino de escuchar qué opinión tienen ellos, pues al final de cuentas el Poder Ejecutivo es quien aplica la ley y tienes que considerar qué elementos te dan para decir “oye, fijate que yo no tengo la infraestructura”, “yo ya tengo unos lineamientos en esto”, “ya tengo el otro”; entonces, así tú vas logrando conformar un punto de vista que integre una pluralidad de opiniones y con esa sensibilidad, que sea el legislador el que decida hacia dónde se va. Al final, siempre va a haber, cuando legislas, cuando haces una propuesta de iniciativa, intereses trastocados, ¿cómo llegas y cómo los consensas?, esa parte la logras escuchando.

¿Cuál cree usted que sería el beneficio de que la Cámara cuente con un cuerpo profesionalizado, especializado, de asesores, que –entendiendo por lo que me comenta– de alguna manera se da de facto?

La Cámara ha estado trabajando en un servicio civil de carrera que ha impulsado, que a mí me parece un excelente ejercicio, porque te ayuda a construir asesores profesionalizados y que pueden continuar por legislaturas, y entonces pueden justamente acumular experiencia, pueden acumular todo este tema de ir conociendo cómo se trabaja en la Cámara.

Me parece un componente importante, la profesionalización, y este impulso que se le da a los asesores a través de ofrecerles una garantía de que, acabando una legislatura, no sabes a dónde vas a estar, porque la realidad es que acabando una legislatura, lo que sucede con muchos, es que tienes que buscar en dónde. Pero detrás de eso, si tú eres un buen asesor, si tú asesoras bien a un legislador, o al grupo de legisladores con los que estás, es más fácil transitar porque hay recomendaciones positivas. Por lo menos en mi caso así ha sido, a través de recomendaciones y de demostrar con tu trabajo resultados, eso te ayuda a ir transitando, pero no te garantiza mantenerte, porque al final de cuentas podría llegar

otro grupo, podrán llegar más de donde estabas, podrán llegar menos diputados de otro grupo, y la profesionalización te ayuda a mantener un cuerpo estable que no dependa de los movimientos de los grupos parlamentarios y eso le da mucho respaldo.

Pero veo una limitante. La limitante es, efectivamente, el factor político. Cuando te profesionalizas desde Cámara, eres un asesor de Cámara y, entonces, choca más con la parte política. Entonces, sí es importante tener ambos tipos de asesores.

¿Qué otros desafíos o retos encuentra un asesor, en general, y específicamente al inicio de su carrera? ¿Cuáles son errores comunes que se cometen quizá por inexperiencia?

Pueden ser los plazos. Por ejemplo, yo te puedo decir ahorita como enlace de comisión, que uno de mis retos más grandes son los plazos que tengo para dictaminar. Tienes que estar pidiendo prórrogas, ver que no se te precluyan los asuntos, revisar qué te manda el Senado... entonces, de repente, cuando eres un nuevo enlace, no tener claros los plazos es complicado.

Pero, particularmente ahorita, los plazos creo que un reto importante, que impacta en la calidad de la legislación e impacta en muchas cosas. Cuando se creó el Reglamento y se crearon los temas de la preclusión, y las prórrogas, se pensaba en una cantidad mínima de temas que podrían quedarse pendientes, pero hoy en día la realidad es otra. Hoy en día te llegan a ti, a la comisión, más de 130 asuntos, y tienes 45 días, y entonces tienes que estar pidiendo prórrogas, y luego viene la pandemia y suspenden los plazos, y entonces ya no hay plazos, y todo lo que quedó de la otra legislatura te lo avientan para acá, y ahora sí hay plazos, entonces tienes que pedir prórrogas. Para mí, por ejemplo, los 45 días que te dan, son pocos porque no son 45 días, se te convierten en un mes, en 30 días, porque tienes que circular los dictámenes con cinco días de anticipación, porque tienes que tener tu reunión con los asesores para poder revisar los temas, y se acortan mucho los tiempos.

Entonces, aparte, sí tiene que haber un trabajo, cuando tú quieres dictaminar y cuando vas a poner un proyecto a consideración de tu comisión, sí tienes que tocar puertas o sí tienes que preguntar, tienes que

coordinarte, tienes que tomar en cuenta, por ejemplo, qué opina gobierno federal, qué opinan organizaciones, qué opina gente especializada. Por ejemplo, aquí en Niñez, sí tomamos mucho en cuenta a organizaciones de la sociedad civil. ¿Por qué? Porque yo podría decir, en mi perfil, yo me he enfocado a profesionalizarme en derecho parlamentario, proceso legislativo; yo no soy especialista, en cierta forma, en temas de niñez. Pero esto lo junto con que estoy de la mano, escuchando siempre, y revisando siempre, lo que hacen las organizaciones civiles; aparte, tengo muy buena relación con [organismos gubernamentales], porque son ellos quienes de parte del Ejecutivo trabajan con los temas. Entonces, de repente, moverle, por ejemplo, a la Ley de la Niñez, yo dimensionándome, ya no en un “ay, mi dictamen”, sino en este gran mecanismo, repercute en que allá afuera se va a materializar.

Y, a lo mejor esto abona en algo, muchas veces cuenta mucho de dónde vienes; por ejemplo, hay diputados o hay asesores que vienen de una experiencia en lo local como alcaldes, como directores de algo, en donde es muy fácil ver las consecuencias de lo que tú haces. O sea, tienes un tema directo con... aquí emito un decreto, aquí emito una reglamentación, aquí emito unos lineamientos y se cumplen luego, luego. Acá, cuando llegas al Poder Legislativo, esto no pasa así. Lo que tú reformas hoy puede tardar varios meses, e incluso hasta varias legislaturas, en aprobarse; entonces, por eso tu dimensión y tu concepción de lo que tienes que hacer no puede ser solamente pensando en una coyuntura, sino tienes que aterrizarlo en una visión, sí, de Estado, y comprender también otro reto, por ejemplo, muchos vienen, desde lo local; vienen y tienen una experiencia local y traen problemáticas locales; y aquí no es local, aquí es federal, aquí modificas leyes federales, aquí impactas a las 32 entidades de la República. Aquí lo que legislas es leyes generales; entonces, si tú le mueves algo y está mal, vas a afectar y no hoy, no cuando yo sea técnico de aquí, porque a lo mejor lo que yo [propuse] se prueba en más tiempo y yo ya no estoy. Pero lo que yo hice ya perjudicó si no lo hago bien, si yo no platico y si nosotros no platicamos con gobierno, si nosotros no platicamos con organizaciones, si nosotros no escuchamos las diferentes posturas. Entonces, dimensionándote, pues es importante esto. Yo creo que otro de los retos es dimensionar que estás en a nivel federal y no local.

12. Mtro. Ricardo Cruz y Celis,
Comité de Ética y Secretario Técnico del Comité de Decanos

Entrevistadora: Mtra. Elena Beatriz Bolio López,
Investigadora “C”

Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

Fecha: 23 de septiembre de 2022

¿Qué es lo básico que debes saber con un asesor legislativo?

Lo más básico es encontrar las leyes y encontrar las iniciativas que promueven algunos diputados. Amor por la lectura, porque se va a leer mucho. Tener la capacidad de leer varios documentos, o de un número de páginas considerables para poder extraer lo más valioso. Capacidad crítica y sentido común, también es importante. Me ha tocado desarrollar definitivamente habilidades de comunicación. Aprender a decir las cosas de manera sintetizada, sin darle muchas vueltas al asunto: se puede hacer esto, sí, no, por qué, cuáles serían los obstáculos a los que nos enfrentaríamos entonces diría que la comunicación ha sido una habilidad que he desarrollado más de lo que esperaba en estos últimos meses. También he aprendido a ver dónde está la parte relevante del documento. Tienes que revisar varias veces el mismo tema y tienes que priorizar recursos. No da tiempo de leerlos absolutamente todos muchas veces por la urgencia, entonces saber exactamente dónde buscar me parece también que es otra habilidad que he desarrollado a lo largo de estos últimos meses.

¿Cuál es el desafío más importante en su desempeño como asesor y como lo afrontó?

Como mencionaba, tengo una formación jurídica, los abogados –al menos yo– tendemos a ser rígidos respecto a lo que dice la ley. Entonces mi desafío más grande es toparme con este concepto de la práctica parlamentaria, que son procedimientos no escritos que se dan en la Cámara, que algunas veces no van en el sentido de lo que marca el reglamento al pie de la letra. Me ha costado un poco aprender que así es como se trabaja y que no necesariamente hay un criterio sumamente formalista.

¿Cómo interactúan los componentes técnicos y políticos en las funciones de asesor legislativo?

Es una mezcla interesante, porque muchas veces uno tiene que redactar una iniciativa donde sabemos que no se tienen los votos. Y entonces no lo hacemos con la intención de que esa ley vaya a pasar, si no a lo mejor poder abanderar políticamente una causa. Pero a pesar de eso la ley o la iniciativa tiene que estar bien redactada, entonces la parte técnica apoya la intención política de la mayoría de los casos, o al menos desde esta parte del trabajo.

La Cámara de Diputados funciona con múltiples componentes en su interior, ¿qué parte de todo ese universo es más importante que un asesor tenga en cuenta?

Va a depender específicamente de las funciones que le atribuya ese diputado, o la comisión en la que va a participar el asesor; en mi experiencia personal he tenido la grata oportunidad de apoyarme mucho en el Centro de Estudio de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, específicamente el doctor Juan Carlos Cervantes y el doctor Marcial me han ayudado al momento de... poder dirigir de alguna manera lo que sucede al interior del Comité de Ética y el Comité de Decanos. Les diría a esos asesores que están entrando, que revisen el organigrama y que pregunten. Y si su caso similar al mío, que nos versamos sobre temas jurídicos, que no duden en acudir al Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias o a los otros centros porque ahí siempre habrá gente dispuesta a extenderles la mano y ayudarles con cualquier duda que tengan. He tenido la grata experiencia de que puerta que he tocado en la Cámara de Diputados, puerta que me han abierto y siempre me han respondido con actitud positiva. Que no se queden con las ganas de preguntar, que pregunten. Y como a mí me sucedió al principio, que me tocó recorrer varias oficinas preguntando, me decían: --aquí no es, vete para allá en el ala sur, baja otros tres, cuatro pisos-- y así va a ser. Que pregunten, es el mejor consejo que les podría dar, que siempre habrá alguien dispuesto a ayudarlos.

¿Cuál es el beneficio para la Cámara y en general para el Poder Legislativo de contar con un cuerpo de asesores especializados?

Los diputados son políticos y les toca abanderar las causas del distrito o circunscripción por la cual fueron electos. Eso no necesariamente quiere decir que sean técnicos desde una perspectiva jurídica o en la materia; entonces los asesores legislativos llegan a cubrir ese. A subsanar, no quiero llamarlo de esa falla, pero a lo mejor esa laguna que un diputado podría tener porque él está ahí porque fue electo por el pueblo, no necesariamente porque sea técnico o sea un experto para legislar en esta u otra cuestión. Creo que el cuerpo de asesores legislativos entra justamente para apoyar en lo que el diputado podría carecer, desde una perspectiva técnica.

¿Qué necesidades se tienen en la Cámara de Diputados para mejorar y profesionalizar la función de asesoría legislativa?

Creo el servicio de carrera va por buen camino. Ha habido un par de quejas referente a diputados que se dirigen de manera despectiva a los asesores. Hay una queja que firmaron más de 50 asesores, entonces creo que es importante entender bien o hacer entender bien a los diputados cuál es la función de los asesores y qué beneficio pueden con su trabajo. En mi caso particular no ha sido así, pero creo que sí hay un sentimiento de que algunos diputados no les dan el valor que los asesores merecen. La Secretaría General ha hecho un buen trabajo con el libro *Cómo ser un asesor legislativo* y los cursos que imparte para los asesores que están iniciando. La Cámara va por un buen camino con lo que está haciendo al respecto

¿Hay algo más que te gustaría recomendarle a algún asesor que recién ingresa?

Que busque ayuda. A lo mejor muchas veces porque somos orgullosos, queremos aprenderlo todos nosotros, pero siempre es bueno tener un mentor y siempre es bueno preguntar. Y aquí, por la experiencia que he tenido, siempre habrá alguien que te tienda la mano, que te ayude, que te oriente. Entonces eso sería mi consejo a un asesor que está iniciando: hacerle saber que va a tener muchas dudas, que va a estar caminando como

un cieguito los primeros meses, tal vez; pero que en la medida que pierda la pena y tenga actitud de reconocer que se puede equivocar y que vaya a preguntar, creo que le va a hacer mucho bien. Que busque justamente en quién se puede apoyar porque estoy seguro que habrá alguien dispuesto a hacerlo.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ALCÁNTARA, MANUEL, *Funciones, procedimientos y escenarios: Un análisis del poder legislativo en América Latina*. 1ª edición, España, Ediciones Universidad de Salamanca, 2005, pp. 182-185.
- AGUILAR R. Y MEYENBERG, Y., *La comunicación presidencial en México 1988-201*. México, Editorial Los Reyes, 2015, 230 pp.
- ARAGÓN, MANUEL, *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control*. Ciudad de México, IJ-UNAM, 2002, 213 pp.
- ARCHER, JEFFREY, *El cuarto poder*. España, Grijalbo, 1997, 569 pp.
- Asociación de Internet Mx, *Estudio sobre los Hábitos de los Usuarios de Internet en México*, Recuperado de URL: <https://www.asociaciondeinternet.mx/es/estudios>, Consultado el 5 de noviembre de 2019.
- BEETHAM, DAVID, *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno*. Suiza, Unión Interparlamentaria, 2006, 225 pp.
- BERLÍN, FRANCISCO (Coord), *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. 2ª. edición, Ciudad de México, Cámara de Diputados, 1998, 415 pp.
- BOBBIO NORBERTO, et al., *Diccionario de Política*. 11ª. reimpresión, México, Siglo XXI editores, 2013.
- CARPIZO, JORGE, “La reforma constitucional en México. Procedimiento y realidad”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Nueva serie, año XLIV, núm. 131, mayo-agosto de 2011, pp. 543-598.
- CASAR, MARÍA AMPARO. *México: Anatomía de la corrupción*. Recuperado de URL: http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015_Libro_completo_Anatomia_corrupcion.pdf, 2015, consultado en noviembre de 2019.
- CESOP. *Encuesta sobre la Cámara de Diputados*, Cámara de Diputados, 2011, <https://goo.gl/HYK91Q>.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *DOF*, 5 de febrero de 1917.
- DALE, ROBERT. *How to Be a Parliamentary Researcher*. Londres, Biteback Publishing, 2015, 288 pp.
- DE LA O, FELIPE, *Percepción de las y los mexicanos en el Congreso de la Unión*, Cuaderno de Investigación, número 37, 2017. <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3769/Cuaderno%20de%20investigaci%C3%B3n%2037.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- DURÁN, JAIME, *La Política en el siglo XXI: Arte, mito o ciencia*. Ciudad de México, Debate, 2002, 392 pp.
- GARCÍA, MERCEDES, "El procedimiento legislativo en América Latina", *América Latina Hoy*, núm. diciembre, 2007, p. 17-55.
- GONZÁLEZ, CARLOS ALONSO, *Principios básicos de comunicación*. México, Trillas, 2008, 96 pp.
- GONZÁLEZ, MIGUEL, "Los grupos parlamentarios como centros de gravitación política", *Revista POLIS*, vol. 6, núm., 2, 2010, pp. 45-85.
- HUERTA, CARLA, *Mecanismos constitucionales para el control político*. 3ª. edición, México, UNAM-IIJ, 2010, 186 pp.
- HUMPHREYS, M., et al., *Scaping the Resource Curse*. New York, Columbia University Press, 2007.
- LAGARDE, MARCELA, *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*. Madrid, Editorial horas y HORAS, 1996, 244 pp.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *DOF*, 3 de septiembre de 1999.
- MAZZOLI ROMANO Y LUJÁN MANUEL, "El Cabildeo; legislación de reforma en la perspectiva del Federalismo Norteamericano", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 54-55, 1996. pp. 187-191.
- MITOFSKY. *Ranking: confianza en Instituciones*. Recuperado de URL: <http://www.consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/1179-confianza-instituciones-2019>. Consultado en noviembre de 2019.

- MORA-DONATTO, CECILIA. “Instrumentos constitucionales para el control parlamentario”, *Revista mexicana de derecho constitucional, cuestiones constitucionales*, no. 4, enero-junio, 2001, p. 100.
- , *Las Comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, México, Cámara de Diputados y UNAM, 1998, 289 pp.
- POZER, VIENNA, “An Innovation in Parliamentary Staff Training”, *Canadian Parliamentary Review*, Winter, 2012, pp. 32-35.
- Reglamento de la Cámara de Diputados, *DOF*, 24 de diciembre de 2010.
- SANDOVAL, JOSÉ G., *Prontuario de términos, prácticas y procedimientos más usados en el trabajo parlamentario de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión*, Ciudad de México, MA Porrúa, 2014, 613 pp.
- SANTAOLALLA, FERNANDO, “El discurso parlamentario y el uso de la palabra”, *Revista de Derecho Político*, 86, enero-abril, 2013, pp. 47-80.
- SANTO DE, VÍCTOR, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y de Economía*, Buenos Aires, Editorial Universidad, 1999, 884 pp.
- SERNA DE LA GARZA, JOSÉ MARÍA, *Derecho Parlamentario*, McGraw Hill, 1997, 85 pp.
- WHEARE, KENETH, *Legislaturas*. Ciudad de México, Ediciones Coyoacán, 2012, 176 pp.
- WITKER, JORGE Y LARIOS, ROGELIO, *Metodología jurídica*. 1ª. edición, México, UNAM, Mc Graw Hill, 1997, 260 pp.

ANEXOS POR TEMAS

Para la consulta de estos materiales visita:

<https://www.diputados.gob.mx/Asesor-Legislativo/index.html>

Textos relacionados al marco normativo del Congreso y reglamentario de la Cámara de Diputados

1. Leyes Orgánicas del Congreso de 1979 a 1999
2. Cuadro comparativo de las reformas a la Ley Orgánica del Congreso al año 2019
3. Reglamentos del Congreso de 1813 a 1934
4. Acuerdos Parlamentarios que atienden el funcionamiento interno de la Cámara de Diputados durante la LXIV Legislatura
5. Calendario básico de las actividades ordinarias programadas anualmente en la Cámara de Diputados
6. Estructura y funciones de las Cámaras de Diputados y Senadores

Antecedentes históricos

7. Constituciones de México de 1808 a 1917
8. Gobernantes del México Independiente de 1810 a 2024
9. Planes de la Revolución mexicana de 1910 a 1924
10. Composición histórica del Pleno de la Cámara de Diputados entre 1946 y 2018
11. Presidentes de los Órganos de Gobierno de la Cámara de Diputados de 1999 a 2018

Información académica

12. Centros de estudio especializados en temas parlamentarios (México, España, Argentina, Brasil, Uruguay)
13. Instituciones académicas con programas en temas parlamentarios.
14. Bibliografía y revistas especializadas
15. Banco de datos de diversos países
16. Encuestadoras nacionales
17. Organizaciones y cuentas de twitter relacionadas a temas parlamentarios (diversos países)

Información complementaria

18. Instrumentos legislativos: orden del día, dictamen, minuta, iniciativas –de legislador, preferente, ciudadana– y proposición con punto de acuerdo
19. Diagramas de flujo de proceso legislativo
20. Himno nacional



CÁMARA DE
DIPUTADOS
LXV LEGISLATURA

CÓMO SER UN ASESOR LEGISLATIVO

Se terminó de imprimir
en noviembre de 2022
en la Dirección de Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados
con un tiraje de 5000 ejemplares.



CÁMARA DE
DIPUTADOS
LXV LEGISLATURA