CÓMO SER UN ASESOR LEGISLATIVO

Secretaría General

CÁMARA DE DIPUTADOS
LXV LEGISLATURA

CÓMO SER UN ASESOR LEGISLATIVO

Secretaría General

CÁMARA DE
DIPUTADOS
LXV LEGISLATURA

CÓMO SER UN ASESOR LEGISLATIVO
Secretaría General

© Primera Edición. Septiembre 2021

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

Diseño de portada: Sarah Aguilar

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.

Dedicamos este libro
a los jóvenes de México para los que la política,
y sobre todo la actividad legislativa,
es el faro de su vida.

ÍNDICE

PRÓLOGO
Por Graciela Báez Ricárdez

INTRODUCCIÓN

I. Saber, poder y política

1. Praxis política y saber político
2. Técnica (saber qué decidir) y prudencia (saber decidir)
3. El sabio, el consejero y el asesor
4. Tecnocracia, burocracia y política en las sociedades modernas

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
2. ¿Cuál es el propósito de un asesor legislativo?
3. ¿A qué aspiramos: asesor técnico, político o ambos?
4. La profesionalización del asesor en el contexto de la modernización parlamentaria
5. La profesionalización con base en un perfil de entrada y un horizonte de formación

III. ¿Qué debe saber un asesor?

1. Saberes generales

   - Historia General
   - Historia de México
   - Derecho
   - Ciencia Política
   - Economía

- Estudios de Género
- Administración Pública

2. Saberes específicos

Qué hace un legislador

- El doble papel: legislador y líder político
- Funciones derivadas de las atribuciones fundamentales de las Cámaras
- Funciones derivadas de los derechos de los diputados
- Funciones derivadas de las obligaciones de los diputados
- Funciones derivadas de las obligaciones de los diputados con sus representados
- Recursos para ejecutar funciones otorgados por las prerrogativas de los diputados
- Estructura y funciones de las Cámaras de Diputados y de Senadores
- Estructura administrativa parlamentaria
- Estructura legislativa con decisión política

Funciones de la Cámara de Diputados

- La función de Control Parlamentario
- Instrumentos de Control Parlamentario
- Procedimientos de Control Parlamentario

La función de Legislar

- Conceptos básicos del procedimiento legislativo
- Procedimientos legislativos
- Procedimientos especiales
- Procedimientos en el Pleno: la gran puesta en escena
- Acuerdos parlamentarios

IV. ¿Qué debe saber hacer un asesor?

1. Cómo hacer que una iniciativa de ley prospere
2. Cómo escribir un discurso político parlamentario
3. Seguimiento a los principales temas de la agenda legislativa

4. Investigar, no sólo recopilar información
5. Análisis continuo de la coyuntura política
6. Cómo manejar el cabildeo
7. Otros consejos prácticos

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

1. El mensaje: la clave de la comunicación política
2. El Cuarto Poder: los medios de comunicación
3. Monitoreo eficaz de medios de comunicación y redes sociales
4. Buen manejo de medios de comunicación
5. Día cero: el legislador frente a los medios de comunicación
6. Las "benditas" redes sociales
7. Buen manejo de redes sociales
8. El asesor frente a una crisis de comunicación

VI. Reflexiones finales

BIBLIOGRAFÍA CITADA
ANEXOS

Prólogo

Por Graciela Báez Ricárdez
Secretaria General de la Cámara de Diputados

Si la política es algo así como 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, que 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, precisamente, 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 complejidad 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 nos ofrece por tanto como función de tipo indirecto desdoblada en dos momentos operatorios fundamentales: el momento de la decisión como acción formal e institucionalizada mediante el voto en comisiones o en el Pleno, y el momento del 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 hemos dicho– 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 es una suerte de manual práctico y teórico para orientar a quienes ejercen esta función tan especial e importante del asesor legislativo, las características y principios de la cual, por extraño que parezca, y dada la relevancia que le queremos atribuir según venimos diciendo, no se enseñan ni se estudian en ningún lado.

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.

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. Este 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 concibo 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 la de que el avance hacia la sistematización de la labor de los diputados 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 perspectiva del gobernante y la perspectiva 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, que es 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 política (o praxis política) y el saber político 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 de saber político: 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 desdobla 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 perspectiva de primer grado, que es aquélla 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.

Tenemos entonces dos escalas o perspectivas: la primera es aquélla donde se configura técnicamente la materia sobre la que el político debe decidir, y la segunda es aquélla 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 podríamos 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

Si proyectamos histórica y esquemáticamente la relación entre la técnica (el *sobre qué* de la decisión política) y la prudencia (la decisión política como tal) podemos observar 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 podemos 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 muy abundantes. Acaso podamos ver en Max Weber (1864-1920) al 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 período, habiendo sido primero su consejero de Seguridad Nacional. Formado en Historia, Español y Relaciones Internacionales, el de McDonough es un ejemplo muy claro del perfil idóneo de un asesor hoy en día, que combina las habilidades y la formación académica con las del conocimiento de la burocracia y 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. Sin embargo, tanto 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. Tenemos en la historia de México ejemplos de personajes que fueron asesores de diputados y representan modelos a seguir, sobre todo si se trata de intelectuales que lograron estar en el círculo de influencia cercano de legisladores. La figura ejemplar que viene a la mente es Andrés Molina Enríquez, quien fue asesor de Luis Cabrera, diputado de la XXVII Legislatura, en la elaboración de la Ley Agraria, en 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 asesores 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 extendernos más adelante en sus funciones— 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 e iniciativas 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 del país.

Desempeñar 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, aquí queremos ir más allá de afirmar la necesidad del apoyo de un asesor para realizar las tareas enunciadas. Lo que queremos lograr es que ese consejero o asesor sea 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] y, aunque la fuente es mexicana, la definición 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 la definición de asesor parlamentario a colación porque nos sirve de referencia de lo que podría idealmente ser el asesor legislativo.

En el *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios* (en adelante 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. (DUTP, p. 413)

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

[1] Berlín, Francisco, et al., *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios,* Segunda Edición, México, Porrúa-Cámara de Diputados, 1998, p. 760.

de técnico, político y de sabio al 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. (p. 413)

Esta sería la definición un poco más cercana a lo que observamos 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 notamos 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.

Nuestra aspiración, entonces, es lograr que en México se uniformen las capacidades de los asesores 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, añadimos el cuadro siguiente (Cuadro 1) con las funciones que en España tiene un Letrado. Podríamos discutir también los modelos de Estados Unidos, Gran Bretaña, Canadá u otro país, pero nos parece que el ejemplo español comparte el espíritu que tratamos aquí de resaltar: la conjugación de saber técnico, político y el conocimiento multidisciplinario[2]. Desde luego, no es la intención establecer en

[2] 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.

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.

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 proponemos se acerca más a la de un investigador parlamentario, 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 necesitaríamos para entrar con vigor a la tendencia de asesores de 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 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 Legislatura LXIV.

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" [3].

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[4].

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

[4] Estas son características que Beetham enfatiza en el libro ya citado.

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 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 legisladora para quien trabaja se desenvuelva apropiadamente en un parlamento moderno y democrático. Ya antes hablamos del papel de consejero y asistente político que le exige al asesor una visión de amplio espectro. 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[5].

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 aquéllos 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

[5] Esa impresión me quedó 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 nosotros usamos, son MP Assistant y Parliamentary Assisstant, 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 para nosotros en este caso).

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.

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 lo cierto que abundan los 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[6].
Habilidades para hacer investigación
Las iniciativas de ley, los posicionamientos y discursos expresados por los legisladores deben reflejar en sus contenidos un amplio conocimiento sobre el

[6] Invito al lector o lectora revisar la bibliografía recomendada en el ANEXO 14.

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[7].

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 de ley, discursos, cartas, hasta las publicaciones en redes sociales[8].

Habilidades para manejar la imagen pública (en medios, redes sociales, eventos)
No perdamos 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 estratega de comunicación, que debe saber cómo manejar la imagen del legislador: desde su página personal, cuentas de redes sociales 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.

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 es que, además de tener en cuenta cierto perfil, también se necesita mejorar el proceso de selección.

[7] En el ANEXO 14 se encuentra una lista de bibliografía recomendada sobre técnicas de investigación.
[8] En el ANEXO 14 se encuentra una lista de bibliografía recomendada sobre estos temas.

Para este fin necesitaríamos desarrollar nuevas herramientas, como una plataforma en línea con perfiles de aspirantes y donde también se pudieran publicar vacantes[9]. Eso a la vez abriría las posibilidades de contratación a muchas muy buenas candidatas y candidatos, y a la par promovería una tendencia hacia la transparencia en las contrataciones.

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 CV 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 toda 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 podríamos reconocer que el factor confiabilidad tiene importancia para el puesto de asesor, no recomendaríamos limitarnos a esa característica porque, insistimos, necesitamos asegurar que los asesores sean profesionales en su labor.

b) 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.

[9] Me he encontrado que 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 propongo 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.

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 estamos creando 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[10].

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 también beneficiaría a los asesores porque se sentarían las bases para que puedan desarrollar trayectoria como asesores legislativos expertos y hasta hacer una carrera de funcionarios públicos o políticos.

[10] 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 he mencionado antes, en la Cámara de Diputados ya están en marcha cursos con esta perspectiva. A continuación, describiré un poco el contenido de los que estimo fundamentales para la formación de un asesor.

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 hispánico-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 período contemporáneo y moderno[11], así como el historiador español Luis Suárez y el belga Henri Pirenne, lo son para la comprensión de la antigüedad y la Edad Media.

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 poder 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.

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 la reforma agraria 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.

[11] Hobsbawm en cuanto a todo el siglo XIX y el XX, Lukács en cuanto al siglo XX.

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 períodos 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, libros de lectura obligada.

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 Iuiris Publicii*) se desdobla 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, de Filosofía del Derecho y de 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.

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 venimos diciendo, 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.

Economía

Se trata de otra de las disciplinas sociales que resulta fundamental para el trabajo legislativo: 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 me siguen pareciendo 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[12].

Estudios de Género

Otra área de estudios sociales indispensable a considerar son los Estudios de Género, puesto que aún tenemos la tarea pendiente de lograr la igualdad social entre hombres y mujeres. Para que esto sea posible, la perspectiva de género[13]

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

[13] 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.

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 —de lo cual la presente LXIV Legislatura es un claro ejemplo y por ello la hemos denominado *Legislatura de la Paridad de Género*—, 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, contamos con 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 varía 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 tiempo 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.

Administración Pública

Por último, la disciplina que también consideramos 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 he comentado 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 nos 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.[14]

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.

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 un sesenta por ciento de los mexicanos no sabe o no entiende sus funciones ni su funcionamiento; así lo indican los resultados de la última *Encuesta Nacional sobre Cultura y Práctica Política*[15]. Otra encuesta realizada por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión

[14] En el Anexo 14, se encuentra la bibliografía completa que aquí comento.

[15] 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

Pública[16] muestra que cuarenta y siete por ciento de los encuestados no está de acuerdo en la forma como trabajan los diputados. Mi intuición es que 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 2, hasta hoy no contamos con un perfil de ingreso claro y no hay manera de garantizar que cuenten con los conocimientos específicos necesarios para ocupar este puesto. La probabilidad de que exista ese desconocimiento podría ser más alta en el caso de los asesores inexpertos[17].

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 debemos ser claros, al menos en lo que concierne a las y los diputados federales: éstos 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

[16] Véase CESOP, "Encuesta sobre la Cámara de Diputados", Cámara de Diputados, 2011, https://goo.gl/HYK91Q.

[17] 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.

partido o coalición que anteriormente los postuló[18], incrementando sustancialmente su influencia local.

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 usamos 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[19]. 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"[20]. 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 de la Unión* (en adelante LO) y el *Reglamento de la Cámara de Diputados* (en adelante RCD), constituyen el marco jurídico referido.

Ahora planteo una forma sencilla y sintetizada de identificar las funciones de los diputados y los recursos que sirven de soporte para ejecutarlas, teniendo al marco jurídico a la cabeza. En este ejercicio nos servimos del análisis de las atribuciones, los derechos, obligaciones y prerrogativas de los diputados que se encuentra en el trabajo ya mencionado de Sandoval Ulloa.

[18] Artículo 59, 115, 116 y 122 de la Constitución.

[19] 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 nos comenta que en la legislación y en la doctrina no existe precisión para definir el término *atribuciones* y distinguirlo de las facultades.

[20] *Ibidem*, p. 272.

No nos interesa tanto analizar el estatuto jurídico de los diputados en su totalidad, sino seleccionar de éste aquello que en la práctica se manifiesta en funciones o actividades. Para este efecto, seleccionamos 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 de los derechos aquellos 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 CPEUM):**

–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 la CPEM Art. 63, 64 y 67 de la CPEUM y los Art. 4°, 5°, 6°, 7° y 8°, 14. Citado en Ulloa, 2014, p. 272).

–Participar en las reuniones de los órganos de gobierno (Mesa de Decanos, la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política, Conferencia) o de las Comisiones, Comités y Comisión Permanente. (Dispuesto en la CPEUM en el Art. 78 de la CPEUM. Citado en Ulloa, 2014, p. 273)[21].

–Votar en las sesiones del Pleno y en las reuniones de órganos de gobierno y auxiliares. (Dispuesto en la CPEUM Art. 72, según se cita en Citado en Ulloa, 2014, p. 273).

- **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.

[21] 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.

–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 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, 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 nos ofreció un panorama de las acciones que se espera que ejecuten los diputados en su papel de funcionarios 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 como funciones 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, 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), donde los ciudadanos 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 que K.C Wheare nos ofrece en su libro *Legislaturas*[22] en torno a este tipo de vínculos que los legisladores —en varias partes del mundo— mantienen con su lugar de origen. Wheare nos 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"[23]. 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

[22] Véase Wheare, Keneth, *Legislaturas*, Ciudad de México, Ediciones Coyoacán, 2012, pp. 176.
[23] *Ibídem,* p. 63.

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 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, que en realidad constituyen lo que se llama una agenda territorial.

Estructura y funciones de la Cámara de Diputados y de Senadores

El Congreso General es un organismo bicameral depositario del Poder Legislativo Federal, también denominado Congreso de la Unión. De acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se divide 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. Por su parte, la Cámara de Senadores está integrada por un total de 128 senadores, de los cuales, dos son electos en cada entidad federativa por el principio de votación de mayoritaria relativa, otro asignado a la primera minoría[24] y el cuarto asignado por el principio de representación proporcional mediante una lista nacional.

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 Parlamentarios, la Mesa Directiva y la Mesa de Decanos. En la Cámara de Senadores es similar: Junta de Coordinación Política, Mesa Directiva y la Mesa de Decanos[25], no existe la Conferencia.

[24] Primera minoría significa que el primer candidato de la fórmula en la lista del partido que haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad.

[25] La Mesa de Decanos es un órgano integrado por los diputados o senadores de mayor experiencia legislativa, es decir, por quienes han sido legisladores durante más años, únicamente al inicio de una nueva legislatura.

Sin embargo, con independencia de la natural facultad legislativa que ambas comparten, existen diferencias sustanciales en sus funciones. Por ejemplo, en la Cámara de Senadores se pone mayor énfasis en el análisis de la política exterior, tratados internacionales, la relación con las entidades federativas y temas de seguridad nacional, mientras que en la Cámara de Diputados sus funciones específicas se orientan más en lo presupuestal, fiscal o electoral[26]. Estas diferencias, que evidencian las facultades y atribuciones de cada una de ellas, sin duda alguna perfilan la actividad del asesor y, por ende, atienden a determinada especialización temática.

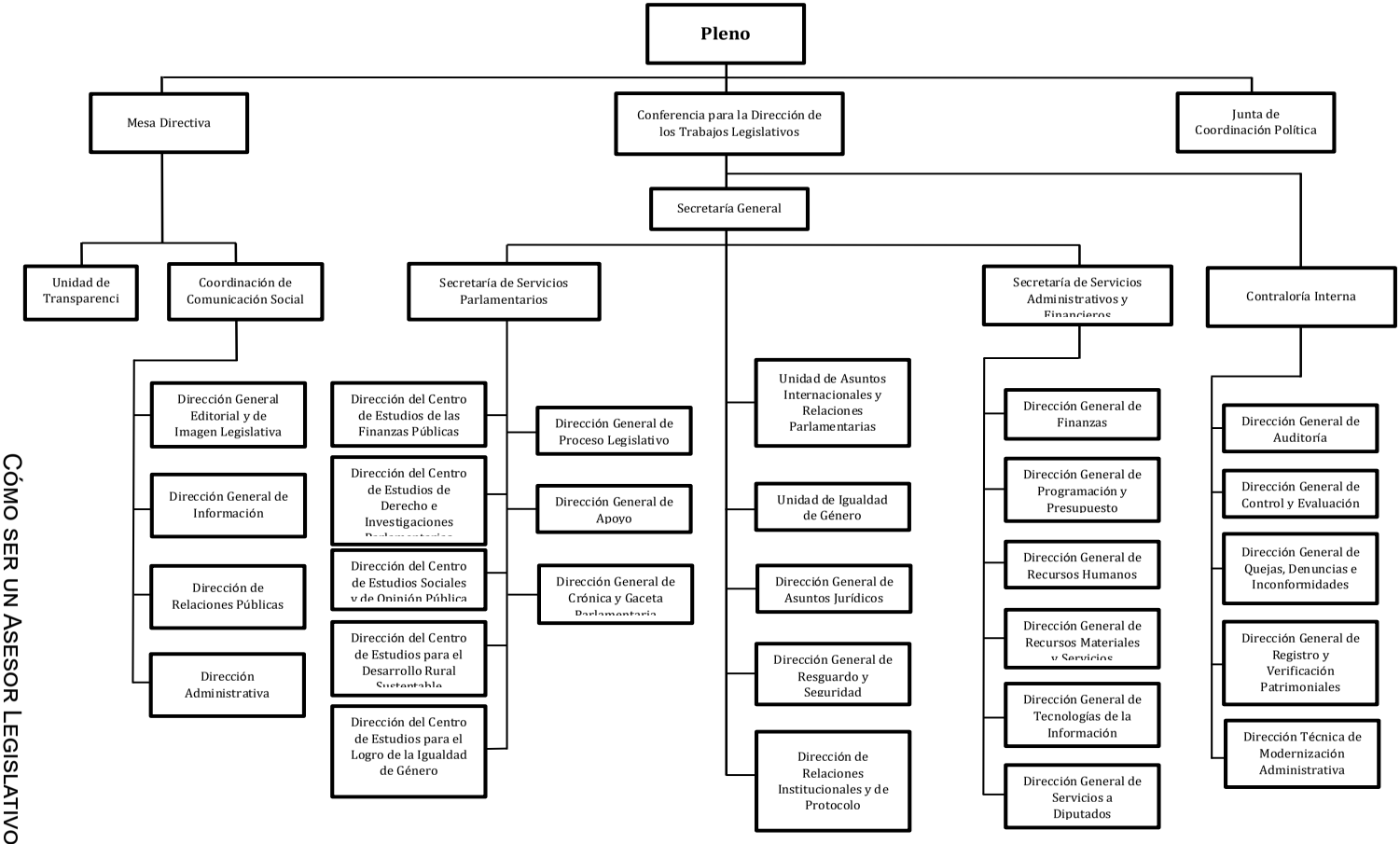
A continuación, nos enfocaremos en la estructura de la Cámara de Diputados dado que, al tener más representantes, su complejidad podría ser mayor y resulta importante que el asesor legislativo la conozca.

Estructura administrativa parlamentaria

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. Ahí se observan las múltiples áreas, incluyendo los centros de investigación y apoyo parlamentario, entre otros.

FIGURA 1


Pleno
Mesa Directiva
Conferencia para la Dirección de los Trabajos Legislativos
Junta de Coordinación Política
Secretaría General
Unidad de Transparenci
Coordinación de Comunicación Social
Secretaría de Servicios Parlamentarios
Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros
Contraloría Interna
Dirección General Editorial y de Imagen Legislativa
Dirección General de Información
Dirección de Relaciones Públicas
Dirección Administrativa
Dirección del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas
Dirección del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones
Dirección del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública
Dirección del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable
Dirección del Centro de Estudios para el Logro de la Igualdad de Género
Dirección General de Proceso Legislativo
Dirección General de Apoyo
Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria
Unidad de Asuntos Internacionales y Relaciones Parlamentarias
Unidad de Igualdad de Género
Dirección General de Asuntos Jurídicos
Dirección General de Resguardo y Seguridad
Dirección de Relaciones Institucionales y de Protocolo
Dirección General de Finanzas
Dirección General de Programación y Presupuesto
Dirección General de Recursos Humanos
Dirección General de Recursos Materiales y Servicios
Dirección General de Tecnologías de la Información
Dirección General de Servicios a Diputados
Dirección General de Auditoría
Dirección General de Control y Evaluación
Dirección General de Quejas, Denuncias e Inconformidades
Dirección General de Registro y Verificación Patrimoniales
Dirección Técnica de Modernización Administrativa

- **El Pleno**

El conjunto de 500 Diputados reunidos en la Cámara conforman el órgano colegiado denominado Pleno. Dentro del Poder Legislativo, el Pleno es el órgano de mayor jerarquía y su naturaleza representativa le enviste de soberanía. En el Pleno se expresa su carácter democrático en tanto que ahí convergen grupos de diversas corrientes políticas, cuya deliberación opera dentro del marco jurídico. Por tanto, las decisiones tomadas en el Pleno materializan el espíritu democrático de la Cámara.

¿Qué se necesita para la toma de decisiones en el Pleno? Lo fundamental, en principio, es contar con *quorum*. La regla del *quorum* sienta las bases para la funcionalidad de la Cámara y señala que deben reunirse más de la mitad del total de los integrantes de una asamblea[27]. El *quorum* vertebra y garantiza el sistema representativo, en la medida que asegura un mínimo de representatividad de las decisiones camerales y por esa razón es la máxima instancia decisoria.

- **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[28]. En la Mesa Directiva concurren todas las fuerzas políticas representadas (grupos parlamentarios y legisladores independientes) y su composición obliga a articular suficientes mecanismos que garanticen 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? Al inicio de cada legislatura, el Pleno elige al Presidente de la Mesa Directiva mediante un procedimiento

[27] Artículo 63, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *DOF,* 5 de febrero de 1917.
[28] http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=173

establecido en la Ley Orgánica, en el cual interviene la Mesa de Decanos[29]. En la Cámara de Diputados se conforma por un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios, elegidos en orden decreciente a la antigüedad de su experiencia 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. Dentro de las funciones de la Mesa de Decanos se encuentran:

1. Declarar la existencia de *quorum* para iniciar la sesión constitutiva de una legislatura;
2. Rendir la protesta constitucional del presidente de la Mesa de Decanos;
3. Tomar la protesta constitucional de los diputados y senadores electos presentes;
4. Conducir los trabajos de elección de la Mesa Directiva;
5. Declarar la legal constitución de cada una de las cámaras;
6. Emitir la convocatoria para la sesión del Congreso General (en caso de no haberse elegido
   presidente de la Mesa Directiva);
7. 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.

Una vez que se elige al Presidente, 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. Para el segundo y tercer año de la legislatura, la elección de la Mesa Directiva se lleva a cabo durante la sesión preparatoria del año de 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

[29] Artículos 15, 17, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *DOF*, 3 de septiembre de 1999.

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.

¿Cuáles son las funciones del presidente de la Mesa Directiva? El presidente de la Mesa Directiva conduce las relaciones institucionales con la Cámara de Senadores, 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 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 las atribuciones del presidente de la Mesa Directiva se encuentra, por ejemplo, firmar[30], 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.

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

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 1999 y representa a los integrantes del Pleno. Se trata de un órgano eminentemente político[31].

¿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 absoluta[32] de legisladores (251 Legisladores) 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 al 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[33]. La toma de decisiones se realiza mediante el sistema de voto ponderado[34]. 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 día[35] y lo remite a la Mesa Directiva para su aprobación, pero tiene la facultad de incluir en éste algún tema que originalmente no haya sido publicado en la Gaceta[36], mientras que los coordinadores sólo pueden

---

[31] 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, pág. 10.

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

[33] 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.

[34] 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.

[35] Artículo 59, Reglamento de la Cámara de Diputados, *DOF*, 24 de diciembre de 2010.

[36] Artículo 64, Reglamento de la Cámara de Diputados, *DOF*, 24 de diciembre de 2010.

modificar el orden de presentación de los asuntos. En ambos casos deberán de notificarse a la Mesa Directiva antes del inicio de la sesión[37].

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[38]; 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 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 es el presidente de la Mesa Directiva, quien tiene voto de calidad en caso de empate. 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 períodos de sesiones, a convocatoria de su presidente o a solicitud de los coordinadores de por lo menos tres grupos parlamentarios. Adopta

[37] Artículo 62, Reglamento de la Cámara de Diputados, *DOF*, 24 de diciembre de 2010.

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

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: propone ante el Pleno a los posibles titulares para la Secretaría General y la Contraloría; propone, también en el Pleno, el proyecto de estatuto que rige la organización y funcionamiento de la Secretaría General, de las secretarías de Servicios Parlamentarios, de Servicios Administrativos y Financieros, de los centros y unidades, así como lo relativo a los servicios de carrera.

Grupos parlamentarios

Los grupos parlamentarios no son órgano 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[39]. No expresan necesariamente similitud (en cuanto a su estructura interna) o dependencia con los partidos, pero si 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 la Ley Orgánica del Congreso desde 1979. El capítulo tercero de la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (LOCEUM) se dedica a los grupos parlamentarios. La LOCEUM indica que para constituir un grupo parlamentario en

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

la Cámara de Diputados se requiere por los menos de cinco diputados[40]. 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 del coordinador del grupo parlamentario[41], 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[42].

Aunque, como se dijo antes, no son órgano de gobierno de la Cámara, los grupos determinan en muchos aspectos el actuar político y administrativo de la Cámara de Diputados. 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 a los 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

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

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

[42] 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.

grupos parlamentarios, lo cual facilita formular acuerdos que, tal como lo prevé la LOCEUM, se traduzcan en la conformación de mayorías parlamentarias. De hecho, la agenda del grupo parlamentario proporciona un eje rector para la disciplina partidista porque plantea los criterios comunes en las discusiones y deliberaciones de sus integrantes.

A través del grupo parlamentario los partidos políticos se apegan a la línea política que manifestarán en la Cámara de Diputados; sin embargo, reiteremos que su dinámica interna —tal como organización y procesos de selección de sus coordinadores[43]— se regula bajo las normas y lineamientos estatutarios que ellos mismos establecen, no su partido.

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 subversión 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[44]. En la reforma a la Ley Orgánica de 1994 se incorporó la denominación de "diputado sin partido".

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

[43] 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.

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

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[45], aunque su incorporación a la Ley Orgánica está aún pendiente[46]. 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[47].

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 el periodo para recabar el apoyo ciudadano correspondiente. Para obtener la candidatura deberán obtener el apoyo de un mínimo del 2% de electores del distrito electoral correspondiente y un representativo del 1% de 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 éstos.

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 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

[45] Artículos 3, Reglamento de la Cámara de Diputados, *DOF*, 24 de diciembre de 2010.

[46] 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.

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

proyecto de decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, la participación de los diputados o las diputadas independientes debe estar garantizada.

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.[48] Se componen hasta de 30 miembros. Ningún diputado puede pertenecer a más de tres Comisiones, por lo que su integración debe reflejar la pluralidad y proporcionalidad[49] 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"[50]

¿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[51], salvo cuando se presenta una iniciativa preferente. En este caso, deben constituirse a más tardar en la tercera sesión ordinaria del primer periodo de sesiones del primer año de la Legislatura.

Las Comisiones ordinarias se clasifican en especiales, bicamerales, de investigación, grupos de amistad, grupos de trabajo y de parlamentos internacionales. 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

[48] Artículo 30, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *DOF*, 5 de agosto de 2019.
[49] Artículo 43, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *DOF*, 3 de septiembre de 1999.
[50] Ver Sandoval, Jose G., *Prontuario de términos, prácticas y procedimientos… cit.,* p. 21.
[51] Artículo 34, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *DOF*, 3 de septiembre de 1999.

información parlamentaria, también son un canal para el desahogo de la agenda de los partidos.

Además de elaborar dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, las Comisiones pueden desarrollar actividades en conferencia, es decir, en comunión con otras Comisiones. Este supuesto admite dos variantes: trabajo en Comisiones unidas[52] y trabajos en conferencia. La primera de estas variantes es la reunión multidisciplinaria de dos o más Comisiones ordinarias para analizar, debatir y dictaminar en conjunto sobre un asunto legislativo turnado por los órganos de gobierno 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.

De acuerdo a la práctica parlamentaria, la formación de las Comisiones unidas obedece a una instrucción de la Mesa para que dos o más Comisiones procedan a conjuntar su trabajo y resuelvan el proyecto o proposición legislativa que se pone bajo su responsabilidad[53]. 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 ellas tendrán un voto por cada comisión.

La segunda variante del trabajo en Comisiones -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 expeditar 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 ley o decreto que sean coincidentes y de trascendencia.

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

[52] Artículos 88 de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* y arts. 173 y 174 del *Reglamento de la Cámara de Diputados*.

[53] Ver glosario de términos: http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=44

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 Aragón[54] 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 de investigación y jurisdiccional

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 Diputados[55].
- *Aprobación o autorización, nombramientos o elección de personas:* la ratificación, aprobación o autorización de nombramientos de servidores

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

[55] Artículo 74, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, DOF,* 5 de febrero de 1917.

públicos es una función de control parlamentario que otorga autonomía y legitimidad a quien es designado de manera colegiada[56].

- *Comparecencias*[57]*:* 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*[58]*:* 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*[59]*:* es un procedimiento de orden constitucional que realiza el Congreso para hacer efectivo el principio de responsabilidad de los servidores o funcionarios públicos, el cual puede comenzar durante el ejercicio de las funciones del servidor público o dentro del año posterior a la conclusión de su encargo, y deriva en una resolución administrativa y una sanción política.

[56] 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*.

[57] Artículos 74 y 93 de la 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*.

[58] 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*.

[59] 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).

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[60]", 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"[61]. 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.

Mecanismos jurisdiccionales

Son los medios de control de la constitucionalidad. Estos son: las controversias constitucionales y las acciones de constitucionalidad[62].

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

[60] Alcántara Sáez, Manuel, *Funciones, procedimientos y escenarios: Un análisis del poder legislativo en América Latina*, España, Primera Edición, Ediciones Universidad de Salamanca, 2005, p. 139.

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

[62] 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.

órganos señalados[63]. 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[64].

La acción de inconstitucionalidad[65] 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"[66]. Este 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[67].

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[68], 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 LVIII a la LXII) 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 mayores mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

---

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

[64] http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=57

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

[66] Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control político*, Tercera Edición, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, p. 169.

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

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

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 una norma jurídica con el rango de ley"[69]. 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[70], es decir, la función propiamente enfocada a la creación, aprobación, discusión o reforma de nuestro marco jurídico en general.

La función de legislar

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

Como tal son pasos y etapas que llevan una iniciativa de decreto de promulgación, derogación o abrogación de 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

[69] Ver Mora-Donatto, Cecilia, "Instrumentos constitucionales para el control parlamentario", *Revista mexicana de derecho constitucional, cuestiones constitucionales*, 4, enero-junio, 2001, p. 100.

[70] 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-IIJ, 2012, p. 8.

Las leyes se promulgan, derogan, abrogan, decretan; las leyes se votan. Antes de convertirse en leyes, eran iniciativas de ley. ¿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 como una 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 hiciere 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[71], 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[72], como los medios por los que el Estado se dirige a sus gobernados 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 prescrito[73].

[71] Berlín, Francisco, et al., *op cit*.

[72] 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.

[73] EJEMPLO, LA LEY ORGÁNICA del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

- **Decreto:** el decreto[74] 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[75]. 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 generales[76].

- **Promulgar**: es el acto por el cual el Poder Ejecutivo —cuando no ejercita el derecho de veto[77]— 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 éstas se comunican al Ejecutivo firmadas por los presidentes de ambas Cámaras para su promulgación[78], la cual es una de las facultades y obligaciones del Presidente de la República[79]. De no haber observaciones por parte del 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 publicación.[80] (cualquier modificación a una ley, decreto, abrogación, derogación, nueva ley o reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación).

---

[74] 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 *Ley Orgánica del Congreso General,* 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*.

[75] Berlín Valenzuela, Francisco, et al., *Diccionario Universal… Op. Cit*., p. 236.

[76] 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

[77] Berlín Valenzuela, Francisco, *et al., Diccionario Universal… Op. Cit.*, p. 562.

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

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

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

- **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[81]".

- **Derogar:** acto por el cual una autoridad competente declara nula, sin validez o revocada parte de una ley o un decreto[82]. Se trata de una anulación parcial[83]; 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 parcial[84].

- **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[85]. 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 Educativa[86].

- **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 legislativo[87] y establece sus especificaciones[88]. De acuerdo a la doctrina, es el documento formal que los órganos o actores facultados legalmente presentan ante cualquiera de las Cámaras del Congreso para su

[81] Berlín Valenzuela, Francisco, *et al., Diccionario Universal… Op. Cit.*, p. 749.

[82] 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

[83] http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=71

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

[85] *Idem,* p. 17.

[86] Consultar en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Decretos/DOF3911299-3916157-20190930.pdf

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

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

estudio, discusión y, en su caso, aprobación[89]. 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[90]. El derecho de presentar iniciativas compete[91] al Presidente de la República, al Congreso de la Unión, a las Legislaturas de los Estados y a los ciudadanos (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[92], 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 el cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores. Las iniciativas ciudadanas siguen el procedimiento legislativo ordinario dispuesto en la Ley Orgánica[93] (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[94]. Si ésta 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

[89] Serna de la Garza, José María*, Derecho Parlamentario*, McGraw Hill, 1997.

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

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

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

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

[94] 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.*

legal o ley secundaria se remite al Ejecutivo para su promulgación[95] (ver Anexo 18).

- **Proposición:** es una petición para que la Cámara asuma una postura institucional respecto a un asunto no legislativo[96] 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[97]. 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[98], 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).

- **Turno:** es la resolución de trámite que dicta el presidente de las Cámaras durante las sesiones[99] 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[100]. 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:** se denomina voto al medio por el cual los legisladores emiten su opinión o eligen cuando legalmente son requeridos para ello[101], 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 de la Cámara

[95] Cámara de Diputados LXIII Legislatura, *Glosario de Términos Parlamentarios,* www.diputados.gob.mx.
[96] Artículos 3 inciso X, 79, 182 y 184, Reglamento de la Cámara de Diputados, DOF, 24 de diciembre de 2010.
[97] Cámara de Diputados LXIII Legislatura, *Glosario de Términos Parlamentarios,* www.diputados.gob.mx
[98] Artículo 37, Reglamento de la Cámara de Diputados, *DOF*, 24 de diciembre de 2010.
[99] 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*.
[100] De Santo, Víctor, *Diccionario de Ciencias Jurídicas… Op. Cit.* p. 164.
[101] Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional,* Tercera Edición, México, Oxford University Press, 2013, p. 291.

de Diputados establece 3 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[102], 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 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[103], es un procedimiento realizado mediante papeletas que los legisladores depositan directamente en una urna para expresar el sentido de su decisión, regularmente para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva[104]. 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 de por quién se vota[105].

- **Dictamen:** es una 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[106], en este caso, las Comisiones facultadas para ello. Está sujeto a requisitos como:

[102] Artículos 138, Reglamento de la Cámara de Diputados, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de diciembre de 2010.
[103] Artículos 141, Reglamento de la Cámara de Diputados, *DOF*, 24 de diciembre de 2010.
[104] Artículo 17, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *DOF*, 3 de septiembre de 1999.
[105] Serna de la Garza, José Ma., *Derecho parlamentario… Op. Cit*. p. 8.
[106] Artículo 80 numeral, Reglamento de la Cámara de Diputados, *DOF*, 24 de diciembre de 2010.

tiempos para su elaboración[107]; someterse a un método de dictaminación[108]; consultas con expertos en la materia, grupos interesados y opiniones de ciudadanos[109]; realización de audiencias públicas[110]; que cuente con una estructura y elementos constitutivos[111] y que el proyecto de dictamen sea circulado con 5 días de anticipación a la reunión en que se discuta y vote[112]. Por regla general, los dictámenes con proyectos de decreto se votan nominalmente; los negativos y de proposiciones se votan económicamente[113]. 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[114], no obstante, puede ser retirado[115] 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[116]. En el caso de las iniciativas y minutas, en virtud de que se haya cumplido el

[107] Artículos 183, Reglamento de la Cámara de Diputados, *DOF*, 24 de diciembre de 2010.
[108] Artículo 176, Reglamento de la Cámara de Diputados, *DOF*, 24 de diciembre de 2010.
[109] Artículo 178, Reglamento de la Cámara de Diputados, *DOF*, 24 de diciembre de 2010.
[110] Artículo 176, Reglamento de la Cámara de Diputados, *DOF*, 24 de diciembre de 2010.
[111] Artículo 85, Reglamento de la Cámara de Diputados, *DOF*, 24 de diciembre de 2010.
[112] Artículo 177, Reglamento de la Cámara de Diputados, *DOF*, 24 de diciembre de 2010.
[113] Cámara de Diputados LXIII Legislatura, *Glosario de Términos Parlamentarios* (sitio oficial www.diputados.gob.mx).
[114] Berlín Valenzuela, Francisco, *et al., Diccionario Universal…Op. Cit.,* p. 251.
[115] Artículo 80 numeral 2, Reglamento de la Cámara de Diputados, *DOF*, 24 de diciembre de 2010.
[116] Artículos 104 al 112, Reglamento de la Cámara de Diputados, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de diciembre de 2010.

plazo contemplado para dictaminarse y con el requisito de declaratoria de publicidad[117]**.** Un dictamen puede ser sometido a la discusión del Pleno de una Cámara con carácter de urgente u obvia resolución, lo que implica la dispensa[118] 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 los 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 los integrantes de los mismos; posteriormente son puestos a consideración del Pleno que, por votación económica, puede o no aprobarlos. 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, éstos 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.

- **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[119], o bien para solicitar la creación de Comisiones especiales. Éstos 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 desechan[120].

- **Mayoría:** el principio de mayoría es el modo concreto de manifestación que tiene la autoridad democrática para emprender una serie de decisiones políticas a las que sería imposible llegar si se requiriese la unanimidad,

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

[118] 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.

[119] Artículo 79 Reglamento de la Cámara de Diputados, *DOF*, 24 de diciembre de 2010.

[120] Artículo 182 Reglamento de la Cámara de Diputados, *DOF*, 24 de diciembre de 2010.

justificando así la realización en su carácter deliberante, contribuyendo a definir el sentido de las decisiones dado que existen afinidades ideológico-políticas[121] 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 decretos o reformas a las 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[122]. 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 colegisladora, 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 opciones[123] 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 Cámara[124].

- **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[125]. La Mesa Directiva, por su parte, adopta

[121] González Madrid, Miguel, "Los grupos parlamentarios como centros de gravitación política", *Revista POLIS*, vol. 6, núm., 2, 2010, p. 46.
[122] Artículo 3 inciso XIV, Reglamento de la Cámara de Diputados, *DOF*, 24 de diciembre de 2010.
[123] Artículo 3 inciso XV, Reglamento de la Cámara de Diputados, *DOF*, 24 de diciembre de 2010.
[124] http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=154.
[125] Artículos 21 y 35, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *DOF*, 3 de septiembre de 1999.

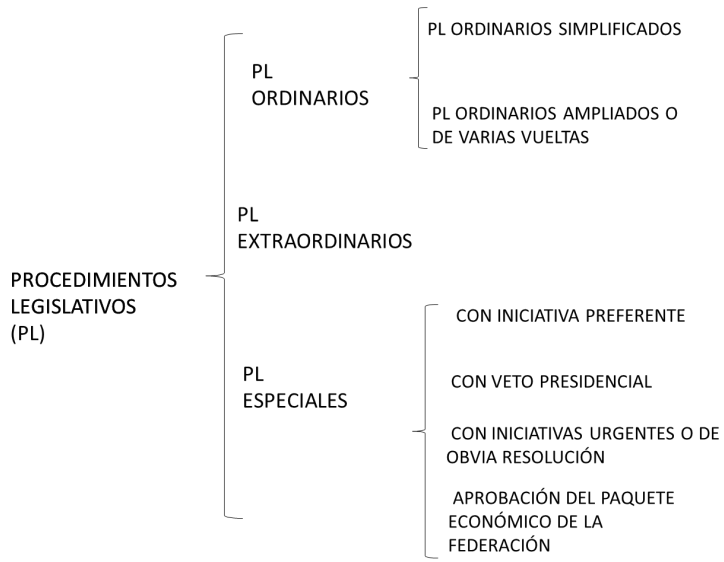
sus decisiones por consenso, y en caso de no lograrse recurre al voto ponderado; en caso de empate, el presidente de la Mesa tiene voto de calidad[126]; la Junta de Coordinación Política también adopta sus decisiones por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado[127]; por su parte, la Conferencia 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 empate[128].

Procedimientos legislativos

De manera genérica, el procedimiento legislativo incluye las siguientes etapas: iniciativa, discusión, aprobación, promulgación, publicación y, según el caso, aprobación en sentido positivo o aprobación en sentido negativo[129]. Existen además varios tipos de procedimientos según el carácter de la iniciativa. Hay una gama de procedimientos legislativos y, para asirlos fácilmente, los presentamos primero en un cuadro sinóptico (Figura 2). Posteriormente, trataremos cada uno de ellos proporcionando su definición con base en el Sistema de Información Legislativa[130], 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. Invitamos a que se internen de lleno en esta materia revisando la bibliografía recomendada para el tema de procedimientos legislativos que encontrarán en el Anexo 14.

[126] Artículo 21, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *DOF*, 3 de septiembre de 1999.
[127] Artículo 35, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *DOF*, 3 de septiembre de 1999.
[128] Artículo 37, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *DOF*, 3 de septiembre de 1999.
[129] 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.
[130] 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 proceso 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 los Estados (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[131] (ver Diagrama 4 en Anexo 19).

El proceso legislativo especial: existen varios procesos especiales según las iniciativas. Las iniciativas pueden ser: iniciativas preferentes, veto presidencial, el Presupuesto de Egresos y las iniciativas urgentes o de obvia resolución.[132]

- 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 31 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.

[131] 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.

[132] Durante la LXI Legislatura (2009-2012) se discutieron y aprobaron modificaciones al artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano 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.

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[133] , 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 para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes. Cabe aclarar que en materia de ingresos pueden incluirse diversas leyes en materia de recaudación, 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 la aprobación del paquete económico en materia de ingresos es bicameral, es decir, intervienen tanto diputados como senadores, mientras que la Ley de Egresos, su discusión, modificación y aprobación son facultades exclusivas 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

[133] Cabe destacar que la aprobación de la Ley de Ingresos es facultad de las dos Cámaras, mientras que la Ley de Egresos es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

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. Hacemos uso de la analogía con el arte escénico 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, proporcionaremos los recursos del marco jurídico que justifican cada elemento del procedimiento en el Pleno al que aludo, y en cursivas se irán describiendo 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 Pleno[134].

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[135]. La Mesa Directiva integra el proyecto final[136],

[134] Artículo 59 Reglamento de la Cámara de Diputados, *DOF*, 24 de diciembre de 2010.

[135] Artículo 60 Reglamento de la Cámara de Diputados, *DOF*, 24 de diciembre de 2010.

[136] 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

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 carácter 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 los proyectos de iniciativas de ley, 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[137]. 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 dictaminar [138] 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[139].

Desenvolvimiento de la sesión en el Pleno

---

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.

[137] 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.*

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

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

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 desenvolvimiento 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 nuestro 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 en las discusiones 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, 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[140], 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[141]. Normalmente se solicita la aprobación de una moción en el transcurso de una sesión, excepto cuando se trata de moción suspensiva.

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 históricas[142] 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. Un ejemplo de esto ocurrió

[140] Berlín, Francisco, et al*., Diccionario Universal… Op. Cit*., p. 446.

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

[142] 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.

cuando por primera vez el PRI no fue mayoría absoluta y sus legisladores quisieron usar las estructuras, hasta ese momento vigentes, en el reglamento de la Cámara que evocaba a la formación de una gran comisión. Sin embargo, esa figura no respondía a la nueva realidad de representación fuerte de nuevos partidos en la Cámara. Por ese motivo, los diputados de esos partidos 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 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 ley o de decreto que se discuten y votan en lo general y después en lo particular[143].

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 y 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 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[144].

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[145]. 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.[146] El

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

[144] 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.

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

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

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.

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 a mi juicio 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 van 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 tenga suficientes votos para que llegue al Pleno, que logre dictaminarse y pase a discusión.

Llevar una buena relación con los secretarios técnicos de las Comisiones puede hacer la diferencia en el proceso de promoción de un proyecto de ley, 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 Pleno. Mientras que el diputado presidente de la comisión 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 bajo. 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 minutos. 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"[147].

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, pues no debe llevar temas que éste desconozca. Posiblemente el diputado revisará el discurso antes de pronunciarlo, pero a veces no es posible y

[147] Ver Santaolalla, Fernando, "El discurso parlamentario y el uso de la palabra", *Revista de Derecho Político,* núm 86, enero-abril. 2013, p. 58.

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.
- 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 y con esto intento decir que es diferente a un discurso 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 estoy sugiriendo respaldarlo 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"[148]. 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 categorizaré 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 el tema de su diputado en el marco de la agenda legislativa.

Por último, existen los casos en que los diputados vienen de un trabajo eminentemente territorial o local, y al convertirse en diputados federales se

[148] Definición tomada del SIL http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=8

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 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 queremos 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 demandan conocimiento y surtir 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 invoco a la habilidad de investigar. Investigar significa indagar para descubrir algo o para profundizar el conocimiento sobre una disciplina o tema. Investigamos justamente porque no sabemos acerca de un asunto y queremos descubrir, o por lo menos acercarnos, al núcleo que lo explica. Es decir, queremos 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. ¿Necesitamos 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.

Pongamos por ejemplo el 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 tenemos el patente problema de la obesidad y sus posibles consecuencias son la diabetes, la hipertensión arterial, entre otras. Siguiente pregunta, ¿cuál es la población más afectada por este padecimiento? Sabemos que son los niños y ello conduciría a preguntarse ¿qué tipo de alimentos consume con más frecuencia esa población?, y descubrimos 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[149]:

- Rastrear las mejores prácticas en otros países y buscar las leyes existentes e iniciativas propuestas acerca del tema. Apoyarse en el INFOPAL y la Gaceta Parlamentaria en esta tarea.
- Plantearse una pregunta guía, de preferencia que inicie con un "¿por qué?" o "¿cómo?". Esas son las preguntas que nos llevan a descubrir explicaciones, mientras que el qué, cuál y dónde nos 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 nos describirá una característica del problema de salud.

[149] A reserva que la lectora o lector consulte la bibliografía sobre cómo hacer investigación, en el Anexo 14.

- Identificar reportes de investigación, revistas especializadas en el tema, no simples páginas electrónicas que nadie ha validado. Verificar quiénes citan a esas referencias. No es lo mismo darle crédito a un reporte realizado por una organización de muy reciente creación a uno realizado por un centro de investigación especializado en el tema que pertenece a una universidad reconocida.
- Identificar bases de datos que tengan credibilidad. ¿De dónde tomarías un dato sobre población, de Wikipedia o la página de INEGI? El criterio tiene que ser tomar el dato de la fuente con más credibilidad y rigor.
- Triangular fuentes. Es probable que en el proceso de indagación te encuentres con un argumento muy persuasivo y aparentemente respaldado por el trabajo de otros expertos. Si te pareció muy convincente, verifica esas otras fuentes en las que el autor dice respaldarse, puede ser que se trate de un hábil para asombrar incautos.

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 sus deberes y, también, alargar el horizonte de la carrera política del diputado.

Daremos un ejemplo: 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. La estrategia particular consistiría en monitorear cómo se manifiestan los temas de la comisión a la que pertenece el diputado en la coyuntura política. Digamos que el diputado forma parte de la Comisión de Energía, pues bien, la tarea del asesor literalmente es detectar y seguir noticias, debates, foros que estén ocurriendo en torno al tema, de manera que le pueda brindar al diputado elementos frescos y relevantes para alimentar la agenda de trabajo que ya tiene. Al igual que en la estrategia general de seguimiento de la coyuntura, 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 Luján[150] nos recuerdan cómo se originó la palabra "cabildeo" 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. Por el surgimiento de tantos cabilderas y cabilderos, en esta legislatura LXIV emitimos un acuerdo de la

[150] Ver Mazzoli y Luján, "El Cabildeo; Legislación de Reforma en la perspectiva del Federalismo Norteamericano", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal,* Número 54-55*,* 1996, pp. 187-191.

Mesa Directiva para crear un registro y regular las actividades que desarrollan en la Cámara de Diputados[151].

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. Otros consejos prácticos

Con el ánimo de brindar a la lectora o lector la mayor cantidad de sugerencias prácticas, en esta sección sólo enlistamos 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 (diputados y senadores), 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.

[151] 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.

- 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 diputado o diputada.
- 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 setentas, 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, profundizaré sobre tres concepciones de la comunicación política[152]. 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 ésta 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 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

[152] Ver Bobbio et al., *Diccionario de Política*, undécima reimpresión, México, Siglo Veintiuno editores, 2013.

hablamos 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.

El mensaje: la clave de la comunicación política

Si concebimos la comunicación política como si fuera el sistema nervioso[153], 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 vimos 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 públicos 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[154]. 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 éstos.

[153] *Idem.*

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

1. El Cuarto Poder: los medios de comunicación

Como legisladores, requerimos informar de nuestras actividades de trabajo y para ello contamos 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 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.

2. 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. Debemos tener claro que 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 los temas de los 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 a nuestro trabajo legislativo[155] 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 notas de los diarios de mayor circulación nacional, así como escuchar por lo menos un noticiero en la radio y ver otro en televisión.[156] De esta manera generamos 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[157].

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[158]. En la cuestión que corresponde al asesor legislativo, se vuelve 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 hablamos de realizar monitoreo de medios de comunicación y de redes sociales por lo menos debemos de 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. Así podremos ver de manera tangible los alcances de nuestras estrategias en medios y redes sociales.

[155] Puntos de acuerdo, iniciativas de ley, entre otros que previamente se difundieron a los medios de comunicación mediante una conferencia de prensa, un boletín/comunicado o entrevistas en radio, televisión, portales informativos y prensa escrita.

[156] 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.

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

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

3. Buen manejo de medios de comunicación

Uno de los retos que enfrentamos 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 por ciento. Este descrédito se da por un lado por la sobresaturación de notas "escándalo"[159] 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 conectarse con la ciudadanía a través de mensajes que resalten los atributos positivos que distinguen al Poder Legislativo. Como señala Durán Barba, 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 debemos ofrecer más y mejor información; 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 un estratega de comunicación y debe poder orientar la imagen del legislador 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

[159] 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.

opinión pública. Su reputación tiene que ser reforzada positivamente con el apoyo de los medios y otros canales de comunicación.

4. 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 tenemos 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 nos puedan formular[160].

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 nos dirigimos, y de esta manera definir cuál es el lenguaje y los mensajes que hay que desarrollar.

5. Las "benditas" redes sociales

De acuerdo con la encuesta de la Asociación Mexicana de Internet, en nuestro país hay ochenta y dos millones de usuarios de internet que en promedio lo utilizan ocho horas diarias, y ocho de cada diez mexicanos lo utilizan para acceder a redes sociales; estos datos dan cuenta del alcance que tienen 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 nuestro trabajo legislativo.

Empecemos por hablar de cómo construir un mensaje para redes sociales. Así como la emotividad es clave para un buen discurso, ésta es el insumo principal para alimentar a las redes sociales. Consideremos que en el mundo de las redes sociales tenemos un público más complicado, que puede seleccionar todos los contenidos que va a consumir; además es necesario advertir que no estamos

[160] No olviden que utilizar fuentes confiables es imprescindible, nunca se pueden dar datos o cifras de las que no tengamos completa certidumbre.

compitiendo 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 los distintos receptores se tienen que sentir identificados con lo que se quiere comunicar[161].

6. 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 cuando hablamos de 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, políticamente incorrecto o que no estuvo bien cuidado, puede derivar en una crisis para el legislador (más adelante abordaremos cómo manejar una crisis). Para tener un buen manejo de redes sociales es importante determinar qué mensaje queremos comunicar, a quién está dirigido y en qué redes lo vamos 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 nuestro mensaje en el menor número de palabras posible y hacerlo visualmente atractivo.

7. 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 nuestra contra ocasionando una crisis. Como sujetos del escrutinio público, los legisladores podemos estar seguros de que

[161] Sugiero que antes de que se suba un post a redes sociales se analice el factor emotivo, y se cuestionen ustedes mismos, si lo compartirían antes que una reseña de su película favorita o que una fotografía del cumpleaños de su mamá.

en algún momento viviremos alguna 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 sabemos cómo responder o puede llegar a amenazar nuestra 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 creemos que es "una crisis". Para poder definir cómo debemos 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 procedemos a 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 directo[162] 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 tema[163]

[162] Como lo mencionamos al inicio del capítulo, el mensaje es de vital importancia.

[163] Los periodistas agradecen cuando sus fuentes les ayudan a desarrollar sus noticias.

- 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

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 te enseña tan sólo una parte de los conocimientos que luego necesitas 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 pueda fluir y para que la calidad parlamentaria mejore en beneficio de la gente.

Con este libro hemos querido poner a disposición de todos aquellos que comienzan a trabajar al lado de legisladores, pero sin una guía para hacerlo o sin haber contado en su formación universitaria detalles al respecto, y está escrito con el ánimo de que todo lo que muchos desearon en su momento haber tenido a la mano, y que no tuvieron, lo tengan hoy a su disposición en su entrada a este ámbito tan complejo, pero al mismo tiempo tan apasionante.

El día en que veamos o sepamos que asesores en alguna de las cámaras del Congreso de la Unión, o de los Congresos locales, tiene bajo el brazo o en su escritorio este libro como material de trabajo o de consulta constante, podremos considerar que el objetivo perseguido se cumplió.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

ALCÁNTARA, MANUEL, *Funciones, procedimientos y escenarios: Un análisis del poder legislativo en América Latina*, España, Primera Edición, Ediciones Universidad de Salamanca, 2005, pp. 182-185.

AGUILAR R. Y MEYENBERG, Y., *La comunicación presidencial en México 1988-2012,* México, Editorial Los Reyes, 2015, pp. 230.

ARAGÓN, MANUEL, *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control,* Ciudad de México, IIJ-UNAM, 2002, pp. 213.

ARCHER, JEFFREY, *El cuarto poder.* España, Grijalbo, 1997, pp. 569.

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, pp. 225.

BERLÍN, FRANCISCO (Coord), *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Segunda Edición, Ciudad de México, Cámara de Diputados, 1998, pp. 415.

BOBBIO NORBERTO, et al., *Diccionario de Política*, undécima reimpresión, México, Siglo Veintiuno 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, pp. 288.

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, pp. 392.

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, 2008. Trillas, pp. 96.

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*, Tercera Edición, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, pp. 186.

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, p. 244.

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, CECICILIA. "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, pp. 289.

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, pp. 613.

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, pp. 884.

SERNA DE LA GARZA, JOSÉ MARÍA, *Derecho Parlamentario***,** McGraw Hill, 1997, pp. 85.

WHEARE, KENETH, *Legislaturas*, Ciudad de México, Ediciones Coyoacán, 2012, pp. 176.

WITKER, JORGE Y LARIOS, ROGELIO, *Metodología Jurídica*, México, Primera Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, Mc Graw Hill, 1997, pp. 260.

ANEXOS POR TEMAS

Para la consulta de estos materiales visita:
http://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 termino de imprimir en septiembre de 2021
en la Dirección de Talleres Gráficos de la cámara de Diputados
con un tiraje de 1000 ejemplares

CÁMARA DE
DIPUTADOS
LXV LEGISLATURA