



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL
ESTADO DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO**



**“Fortalecimiento de la Dirección de
Investigación y Estadística Legislativa del
Poder Legislativo del Estado de Querétaro”**

**Trabajo Terminal de Grado
que para obtener el Grado de:
MAESTRA EN DERECHO PARLAMENTARIO**

**Presenta:
Lic. Carolina Mata Martínez**

**Tutor Académico:
Dr. Roberto Emilio Alpízar González**

**Tutores Adjuntos:
Dr. Enrique Cruz Martínez
Mtra. Rocío Juárez González**

Toluca, Estado de México, marzo de 2025

**Facultad
de Derecho**

ÍNDICE

ÍNDICE.....	1
RESUMEN.....	3
INTRODUCCIÓN	4
PROTOCOLO DE INVESTIGACIÓN	6
CAPÍTULO 1: LOS INSTITUTOS DE INVESTIGACIÓN LEGISLATIVA	25
1.1. La función Legislativa	25
1.2. Los institutos de investigación legislativa.....	32
1.2.1. Antecedentes.....	32
1.2.2. Actualidad.....	35
1.3. La Dirección de Investigación del Congreso de Querétaro.....	38
1.3.1. Antecedentes del Congreso del Estado de Querétaro.....	38
1.3.2. Antecedentes de la Dirección de Investigación	41
1.3.3. La Dirección en la actualidad	45
CAPÍTULO 2: ASPECTOS NORMATIVOS.....	48
2.1. Constitución Federal	48
2.2. Dependencias de investigación legislativa en el orden federal.....	49
2.3. Dependencias de investigación legislativa en el ámbito local.....	53
2.3.1. Denominación.....	53
2.3.2. Adscripción	54
2.3.3. Funciones	56
2.4. La Dependencia en Querétaro	57
CAPÍTULO 3: FUNCIONAMIENTO DE LOS INSTITUTOS DE INVESTIGACIÓN LEGISLATIVA	59
3.1. Perspectiva a través de las normas.....	59
3.2. Orientación hacia la investigación	64
3.3. Orientación hacia el apoyo legislativo	67
3.4. Orientación mixta.....	74
CAPÍTULO 4: NUEVO ENFOQUE PARA LA DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN	77
4.1. Una orientación distinta	77
4.2. Adscripción.....	81
4.3. Integración	83
4.4. Funciones.....	84

4.5. Propuesta de reforma.....	85
CONCLUSIONES	86
FUENTES DE INFORMACIÓN	89

RESUMEN

Los Congresos federal y estatales, realizan la función esencial del Poder Público consistente en la de crear el marco normativo a partir del cual la sociedad y los entes públicos se relacionan y buscan alcanzar sus propios fines, dentro de un orden aceptado y aceptable; haciéndose necesario que dicha labor se realice de manera eficaz.

Considerando lo anterior, en el presente trabajo se analizan las atribuciones y el funcionamiento de la Dirección de Investigación y Estadística Legislativa del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, a efecto de determinar cuál es su participación en el proceso legislativo, en su carácter de auxiliar de del Congreso.

Al efecto, a partir del análisis de dependencias que en legislativos de las Entidades del País realizan funciones similares a la Dirección, y atendiendo a sus competencias, se presenta una clasificación que refiere al nivel de apoyo que otorgan a la función legislativa; categorización que permite establecer funciones legales específicas que pueden ser adoptadas para ubicarse en una u otra categoría.

Conforme a las características asignadas a cada categoría, la Dirección de Investigación del Congreso queretano, se logra establecer que legalmente no tiene atribuciones que le otorguen amplia participación en el proceso legislativo; por ello, a efecto de que ello sea modificado, se plantea una propuesta de reforma legal, cuyo objeto es que la Dependencia tenga una mayor participación en el proceso legislativo, y con ello, éste pueda ser más eficaz.

INTRODUCCIÓN

En el sistema democrático, para la integración de los órganos legislativos se privilegia la representatividad de los diversos sectores poblacionales, por lo que a primera vista parece complejo que dichas instituciones puedan producir normas eficaces, pues no se establece que los legisladores sean versados en ámbitos técnicos, jurídicos y científicos; lo cual sería un mínimo indispensable para garantizar que las leyes sean por un lado eficaces y, por el otro, compatibles con el marco normativo creado a partir de la Constitución.

Es de considerarse que la situación antes mencionada ha sido en parte solucionada mediante la institucionalización de áreas de apoyo legislativo que, si bien no toman decisiones de esa naturaleza, tienen la tarea de allegar información objetiva y de auxiliar en la generación de los textos jurídicos, así como de otros documentos que resultan necesarios para el desarrollo de la función; los cuales requieren del empleo de la técnica legislativa que: “constituye el arte de legislar clara y eficazmente. Constituye una parte de la llamada ciencia de la legislación” (García-Escudero, 2005, p. 122), cuyo adecuado desarrollo es significativamente relevante para implementar fases que ordenen coherentemente los procedimientos relativos a la producción normativa.

De esa forma, las Cámaras del Congreso de la Unión y los Congresos locales de México, han creado institutos de investigación legislativa, en los que se ha podido incorporar a expertos en diversas materias del conocimiento y en técnica legislativa, con el objeto de brindar apoyo a los legisladores y a los órganos legislativos; logrando así establecer un estándar mínimo de calidad para las propuestas que presentan los diputados, así como de los productos de los colegiados.

En el caso particular de la Dirección de Investigación y Estadística Legislativa del Poder Legislativo del Estado de Querétaro puede advertirse, como se mostrará en este trabajo, que su función no está orientada al apoyo legislativo sino a la generación y difusión de trabajos en materia parlamentaria, los cuales no tienen una utilidad inmediata y práctica para la labor del Congreso; por lo que a partir de la normatividad

que rige a otros institutos de Congresos locales del País, se podrá advertir la posibilidad de reorientar el trabajo de la dependencia del Congreso queretano.

En esos términos, en los apartados que comprenden este trabajo se presentarán: Referencias al desarrollo histórico que ha determinado la formación de dependencias de investigación de órganos legislativos de otros países, de México y de manera específica, del Poder Legislativo del Estado de Querétaro; los aspectos normativos que las rigen; una propuesta de categorización que permitirá comparar y ubicar de la dependencia queretana con relación a otras, y al final, se propondrá un nuevo enfoque u orientación hacia el apoyo legislativo, así como una reforma al respectivo marco legal de la Entidad.

PROTOCOLO DE INVESTIGACIÓN

**COORDINADOR DE ESTUDIOS AVANZADOS
DE LA FACULTAD DE DERECHO
P R E S E N T E**

Título: Fortalecimiento de la Dirección de Investigación y Estadística Legislativa del Poder Legislativo del Estado de Querétaro.

Modalidad: A distancia

Área de evaluación: Cuerpo Académico: Dr. Roberto Emilio Alpizar González, Dr. Enrique Cruz Martínez y Mtra. Rocío Juárez González

Línea de Generación y aplicación del conocimiento: Derechos Humanos y sus Garantías.

Palabras Clave: Apoyo legislativo, función legislativa, investigación.

Antecedentes (Estado de conocimiento)

I. Antecedentes de las dependencias de investigación legislativa

Como antecedentes relevantes de las dependencias que proporcionan información parlamentaria, refieren Navarro y Gómez (2020), tenemos a:

La Asamblea Nacional en Francia, en 1796, fue el primer congreso en establecer una biblioteca parlamentaria, seguida de cerca por la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos de América en 1800 (...) que transformó el Servicio de Referencia Legislativa en el Servicio de Investigación del Congreso. (p.130)

Estas dependencias tenían la tarea de proporcionaban información relevante para la toma de decisiones de los congresistas, que después fueron replicándose en los órganos legislativos de otros países.

Para el caso de México, la creación de dependencias que apoyen con información a los congresos tanto federal como estatales, se considera que “fue una decisión intencional para ayudar a los legisladores y legisladoras federales y estatales o locales a crear soluciones a problemas cada vez más complejos” (Navarro y Gómez 2020, p.125), es decir, para poner a nuestro País en concordancia con la globalización que representaba nuevos retos y exigía que la toma de decisiones en el ámbito legislativo atendiendo a los retos que conlleva la nueva realidad internacional de la cual ya éramos parte.

Así, en nuestro País, a nivel federal los institutos de investigación surgieron en 1997, estableciéndose en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que a la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados estarán adscritos el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género; en tanto que el Senado, conforme al Estatuto para los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos del Senado de la República, tiene al Instituto Belisario Domínguez y el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques. Respecto a los Congresos locales, refieren Navarro y Gómez (2020) que:

A finales del siglo pasado, el gobierno federal descentralizó diversas actividades hacia los gobiernos locales. Este cambio significó que las legislaturas locales se involucraran más en otro tipo de temas. Como resultado, se vieron obligados a crear unidades de investigación especializadas para responder a esos nuevos aspectos de la labor legislativa. (p. 133)

De esta forma, a nivel local fue la decisión de la Federación de ampliar las facultades estatales, la que de manera indirecta impulsó el desarrollo de institutos o dependencias especializadas en la investigación, al generarles la necesidad de contar con mejor información que la que los propios legisladores pudieran allegarse de manera

individual o colectiva, para que con ello estuvieran en aptitud de poder conocer, tratar y resolver las nuevas responsabilidades.

En lo que respecta al Estado de Querétaro, la Biblioteca “Manuel Septién y Septién”, adscrita a la Dirección de Investigación y Estadística Legislativa publica en el archivo de cada ordenamiento, una ficha genealógica con el historial de reformas que le han precedido. Por cuanto ve a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado refiere que, el 23 de agosto de 1825 se dan a conocer dos Reglamentos que habrían de regir la vida interna de la Representación popular: el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso y el Reglamento para la Secretaría del Congreso. Posteriormente el 2 de mayo de 1837 surgió el Reglamento para el Gobierno Interior de la Junta Departamental de Querétaro y el día 27 de ese mes y año, el Reglamento de la Secretaría de la Junta Departamental de Querétaro.

Cuarenta años después, el 30 de mayo de 1867 se emitió la primera publicación del Periódico Oficial del Estado de Querétaro, el cual, desde esa fecha y hasta hoy, se publica de manera ordinaria. Esta publicación es denominada “*La Sombra de Arteaga*”, obedeciendo a un tributo que se hace al general José María Arteaga, quien participó en las batallas que libró al pueblo de México contra la invasión de Estados Unidos de América y Francia. Así, desde sus inicios *la Sombra de Arteaga* ha sido un referente de las disposiciones jurídicas y normativas que regulan la actuación y observancia general de las autoridades e instituciones de carácter estatal y municipal en la Entidad.

Así el 24 de mayo de 1878 se publican en el periódico oficial número 21, la Ley número 23, que Reglamenta el Gobierno Interior de la Cámara Legislativa, así como la Ley número 24, denominada también como Reglamento para el Régimen Interior de la Secretaría del H. Congreso del Estado.

Casi 34 años después, el 4 de enero de 1912 se publicó el Reglamento para el Régimen Interior de la Secretaría del H. Congreso y Contaduría General del Estado, y el año siguiente son aprobadas y publicadas varias reformas, incluyendo la denominación que vuelve a ser el Reglamento para el Régimen Interior del H.

Congreso del Estado de Querétaro Arteaga; reformas que se publicaron en el mes de julio de 1913. Dieciséis años después, el 27 de diciembre de 1929, nuevamente se publica un Reglamento para el Régimen Interior del H. Congreso del Estado de Querétaro Arteaga.

El 17 de mayo de 1973 fue publicada la Ley que contiene el Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado, legislación vigente hasta el 19 de mayo de 1983, que se publican el Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado y la Ley Orgánica del Poder Legislativo, nombrándose así por primera vez en la historia del Estado.

Pasan más de dieciocho años, hasta que el 5 de septiembre de 1991 es emitida una Ley Orgánica del H. Congreso del Estado, publicada en el TOMO CXXIV de la Sombra de Arteaga, ordenamiento emitido por la cuadragésima Novena Legislatura, refiriendo en la exposición de motivos que el Congreso del Estado requiere de normas claras, sencillas y dinámicas y que los cambios operados en la realidad han superado las reglas de actuación interna en una Legislatura integrada por cinco partidos políticos.

La norma antes referida se compone por ocho títulos, siendo en el Capítulo Único del segundo Título, en el que se hace referencia a los Órganos y Dependencias del Congreso, sin que entre ellos figure ninguna dependencia encargada de realizar algún tipo de investigación. estableciendo como dependencias tan solo a La Contaduría Mayor de Hacienda, la Oficialía Mayor y las Unidades Administrativas y Técnicas. Contiene también un Capítulo con un numeral donde señala que el Congreso contará con Diario de los Debates que deberá publicarse al concluir el segundo período ordinario de las sesiones de cada año, y cuya finalidad sería la de que exista constancia escrita del trabajo desarrollado en las sesiones.

Días después, el 17 de septiembre de 1991 se publica el Reglamento para el Gobierno Interior y de Debates del Poder Legislativo, regulando lo relativo a las discusiones tanto en las comisiones como en el Pleno.

Dicha Ley fue abrogada por la publicada el 23 de septiembre de 1997, en cuya exposición de motivos refiere que los diferentes grupos parlamentarios han manifestado la necesidad de actualizar el régimen parlamentario. Entre las innovaciones se encuentra que, en Título Cuarto, en el cual se realiza el redimensionamiento de la Legislatura, haciendo una clara distinción entre Órganos y Dependencias, toda vez que en la Ley precedente se agrupaban en un mismo numeral.

Asimismo, en este ordenamiento de 1997 se da origen al Instituto de Estudios Legislativos, como una dependencia de la H. Legislatura del Estado, que tendría por objeto el fortalecimiento del trabajo parlamentario mediante la investigación y profundización en el conocimiento y difusión de las leyes y el trabajo de la H. Legislatura, de las técnicas parlamentarias y de aquellas áreas del conocimiento determinantes para el buen desempeño del Poder Legislativo, llevando a cabo tareas de investigación, desarrollo y superación de los Diputados y rescatando, preservando y acrecentando el acervo documental, histórico, teórico y doctrinario relacionado con la función legislativa en el Estado, así como la constancia escrita del desarrollo de las sesiones, los debates y resoluciones que emita el Pleno.

Asimismo, en la Ley se determinó que la Biblioteca de la H. Legislatura del Estado estaría a cargo del Coordinador del Instituto, prestando sus servicios al público en general y de manera especial, tendría como función la de apoyar a los Diputados en el cumplimiento de sus actividades.

Casi seis años después, el 19 de septiembre del año 2003 se publica la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, casi al concluir la Quincuagésima Tercera Legislatura, se publica una nueva Ley Orgánica ante el descontento de los Diputados electos de la Quincuagésima Cuarta Legislatura, quienes ya empezaban a acudir a reuniones a las Sedes legislativas.

Dicha Ley refiere en su exposición de motivos que las circunstancias sociales y políticas que rodeaban al Poder Legislativo en ese momento, distaban mucho de las que prevalecían en 1991 y 1997, años en los que fueron expedidos el Reglamento para el Gobierno Interior y de Debates y la Ley Orgánica del Poder Legislativo, pero

que la Representación Popular ya tenía características distintas a las que regían esos ordenamientos; señalando también que en esa nueva Ley Orgánica se buscaba perfeccionar y simplificar los procedimientos por medio de los cuales la Legislatura analizaba y resolvía los asuntos que le competía, buscando suprimir las lagunas legales que se habían detectado en el transcurso de la última Legislatura y enriqueciendo las figuras que ya habían probado sus beneficios a lo largo del tiempo.

Es esa Ley Orgánica se cambia la denominación del Instituto de Estudios Legislativos por la de Instituto de Investigación y Estadística Parlamentaria, determinando en la exposición de motivos que ello se hacía para contribuir al fortalecimiento del trabajo parlamentario mediante la formación, capacitación, investigación y difusión de la temática vinculada al ámbito legislativo y la realización de análisis estadísticos de las labores individuales de los diputados y de la actividad general de la asamblea.

En su artículo 20, relativo a enumerar a las Dependencias del Poder Legislativo, se establecieron como tales: la Contaduría Mayor de Hacienda; la Oficialía Mayor; la Tesorería; la Contraloría Interna; la Dirección de Asuntos Legislativos y Jurídicos; el Instituto de Investigación y Estadística Parlamentaria; así como la Coordinación de Comunicación Social. En ese entonces, dentro de la competencia de la Junta de Concertación Política se encontraba la de supervisar y ordenar el trabajo del Instituto de Investigación y Estadística Parlamentaria.

En la séptima de sección la Ley, relativa al Instituto, se estableció que el Instituto de Investigación y Estadística Parlamentaria es la dependencia establecida para fortalecer el trabajo parlamentario mediante la difusión e investigación de los temas que le son afines y la formación y capacitación en materia legislativa y que orgánicamente se encontraba subordinado a la Junta de Concertación Política. Cabe señalar que, hasta ahora, dicha Ley ha sido la más estricta en cuanto a los requisitos a cubrir de la persona que habrá de dirigir a la Dependencia, ya que por única vez en su historia se requería acreditar estudios concluidos de maestría en el ámbito jurídico, con experiencia de al menos cinco años en el área profesional.

En la misma Ley se amplió el desglose de sus atribuciones, determinando que le corresponde a su director, editar el Diario de Debates de la Legislatura, llevar las estadísticas de asistencia de los diputados al Pleno y a las Comisiones, así como de las intervenciones en tribuna, del estado y evolución del quehacer legislativo y en general, de las actividades de la Legislatura en el ámbito parlamentario; en especial de los asuntos dictaminados por la Comisión de Hacienda, en lo que respecta a las donaciones, desincorporaciones y desafectaciones de bienes inmuebles que autorizaba la Legislatura.

Además, de lo anterior, se determinó que le correspondía al director vigilar el adecuado funcionamiento y adquisiciones de la Biblioteca del Poder Legislativo; conducir, supervisar y difundir los trabajos de investigación que desarrollase el Instituto, para beneficio institucional o en apoyo al trabajo de las Comisiones Ordinarias; proponer a la Junta de Concertación Política las iniciativas de leyes, decretos y acuerdos que se estimasen necesarios a consecuencia de las investigaciones desarrolladas por el Instituto; propiciar la celebración de convenios de cooperación con instituciones académicas y de investigación locales, nacionales e internacionales, con organismos análogos del sector público, privado o social, agencias distribuidoras o comercializadoras de materiales bibliográficos y demás personas físicas o morales, a fin de contribuir al cumplimiento de las atribuciones del Instituto; proponer, organizar y conducir programas y cursos de capacitación institucional en las materias vinculadas al trabajo parlamentario; llevar, con el apoyo de la biblioteca, el archivo de los asuntos legislativos concluidos, para su consulta pública; tener a su cargo a los coordinadores, jefe del Diario de Debates, jefe de Biblioteca, investigadores y demás personal de apoyo de la dependencia; y ejercer las facultades y cumplir las obligaciones que además de la Ley le señalare el pleno de la Legislatura.

Cabe hacer mención que la Ley Orgánica del año 2003 también contenía un numeral en el que se estableció que la Legislatura del Estado, por conducto del Instituto de Investigación y Estadística Parlamentaria, editaría y publicaría anualmente al menos una obra o trabajo de investigación legislativa.

II. Actualidad de las dependencias de investigación legislativa

Los servicios de investigación parlamentaria, como auxiliares en una función legislativa que cada vez se hace más compleja y, por tanto, demandante de información confiable, ha llevado a que:

Los parlamentos cuentan con cuerpos especializados que ayudan a los representantes a tomar decisiones (...) Estos servicios de apoyo bordan trabajos complejos y dinámicos de manera incremental (...) la importancia de dichos insumos es que deben estar basados en principios de legalidad, objetividad, imparcialidad y neutralidad política. (Hernández, 2021, pp. 133-134)

Estos principios, aunados a los de equidad, oportunidad, fiabilidad, y precisión que refiere Chávez: “proporcional análisis completos, imparciales y confiables sobre asuntos abordados por el Poder Legislativo” (pp. 155-156); ello, al generar y suministrar los conocimientos que los legisladores requieren para analizar y decidir su voto, respecto a las propuestas que les son planteadas, o las que pretenden presentar.

Sin embargo, en la actualidad en las entidades federativas de nuestro País no hay unanimidad en cuanto a la relevancia que deben tener los centros o estudios de investigación, ni mucho menos en las atribuciones, recursos, capacidades, requisitos para integrarlos o sus funciones, a tal grado que al citar a Efrén Chávez, Navarro y Gómez (2020) refieren que estas dependencias han recibido diferentes nombres en los congresos locales, y que incluso en algunos no existen, en cuyo caso sus funciones son realizadas por direcciones o por comisiones ordinarias, y que otras características o deficiencias, son que en algunas dependencias que realizan investigación para los Congresos locales, estas se integran por una o dos personas y que no existe un servicio civil de carrera, (123-124), siendo esta una situación que en la mayoría de los casos impide que las dependencias realicen una verdadera función de apoyo legislativo.

Así, las áreas de investigación legislativa de los Congresos locales son diversas en estructura, regulación y adscripción, “En el caso de Querétaro, no hay un instituto; se trata de la Dirección de Investigación y Estadística Legislativa que depende de la Mesa Directiva. En cambio, en San Luis Potosí, el Instituto de Investigaciones Legislativas depende de un Comité de Diputados” (Navarro y Gómez 2020, p. 133), variando también en cuanto a estructura y perfiles de su personal.

Tal falta de homogeneización deriva en una causa de la disparidad en la calidad y eficacia de las capacidades de los órganos legislativos del País, ante una realidad con problemas cada vez más complejos, que para su atención demandan de información de confiable y de mejor calidad, siendo esta una situación que ha tratado de ser compensada mediante mecanismos que permiten compartir experiencias interinstitucionales, como ha sido el caso de la creación de la Asociación Mexicana de Institutos y Organismos de Estudios e Investigaciones Legislativos, mediante los cuales han creado “vínculos interinstitucionales que permiten la actualización y el intercambio de información y experiencias parlamentarias, que fortalecen y apuntalan el quehacer legislativo”. (Mendoza, 2012, p. 50). Sin embargo, si bien esta coordinación representa un avance en el desarrollo de las dependencias, este se encuentra limitado por cuestiones presupuestales y estructurales que atañen a los Congresos a los cuales están adscritas de manera individual.

Actualmente se conservan las mismas atribuciones que las establecidas en la Ley de 2008. El primero de diciembre de 2008 se publica una Ley Orgánica del Poder Legislativo, a fin de establecer de forma más organizada el funcionamiento interno del Poder Legislativo. En esta ley se establece que la Dirección de Investigación y Estadística Legislativa es la dependencia encargada de fortalecer el trabajo legislativo, mediante la difusión e investigación de los temas que le son afines, así como la formación y capacitación en materia legislativa. Orgánicamente se subordinada a la Mesa Directiva. (a diferencia de la Ley de 2003 que la subordinaba a la Junta de Concertación Política).

En dicha Ley se determina que le corresponde a la Dirección editar el Diario de Debates de la Legislatura, el cual contendrá la versión estenográfica de las sesiones

del Pleno; llevar la estadística de asistencia de los diputados a sesiones del Pleno y de los órganos; la estadística por Grupo o Fracción Legislativa de la presentación de iniciativas y de las intervenciones en tribuna; se señala que la información deberá ser publicada en el sitio oficial de la Legislatura en internet; supervisar el adecuado funcionamiento y las adquisiciones de la Biblioteca del Poder Legislativo; conducir, supervisar y difundir los trabajos de investigación que desarrolle la Dirección, para beneficio institucional o en apoyo al trabajo de las Comisiones; proponer a la Mesa Directiva las iniciativas de leyes, decretos y acuerdos que se estimen necesarios, a consecuencia de las investigaciones desarrolladas por la Dirección; propiciar la celebración de convenios de colaboración con instituciones académicas y de investigación locales, nacionales e internacionales, con organismos análogos del sector público, privado o social, agencias distribuidoras o comercializadoras de materiales bibliográficos y demás personas físicas o morales, a fin de contribuir al cumplimiento de sus obligaciones; proponer, organizar y conducir programas y cursos de capacitación institucional en las materias vinculadas al trabajo legislativo; así como llevar, con el apoyo de la biblioteca, para su consulta pública, el archivo de: los asuntos legislativos concluidos; el archivo histórico del Poder Legislativo; las publicaciones del Poder Legislativo; la compilación del Periódico Oficial del Gobierno del Estado “La Sombra de Arteaga” y del Diario Oficial de la Federación; los tratados y las leyes, decretos, acuerdos, reglamentos y demás ordenamientos que resulten útiles para el desarrollo de la actividad legislativa, la hemeroteca; los sistemas manuales y electrónicos que faciliten la búsqueda y consulta de información. Así como de toda la información y documentación que se considere útil para el cumplimiento de las funciones del Poder Legislativo.

De igual manera le corresponde tener a su cargo al personal de apoyo de la dependencia; informar al Presidente de la Legislatura, al término de cada período de la Mesa Directiva, la publicación de las resoluciones del Poder Legislativo que correspondan a ese lapso en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado “La Sombra de Arteaga”; darle cuenta la Presidente de la Legislatura si durante la revisión se detectaran diferencias entre lo enviado por la Legislatura y lo publicado por el Ejecutivo, a efecto de que éste acuerde lo conducente; editar y publicar anualmente al

menos una obra o trabajo de investigación legislativa; elaborar y aprobar los manuales operativos de la dependencia a su cargo y remitirlos a la Contraloría Interna para su conocimiento; y ejercer las facultades y cumplir las obligaciones que le señale esta ley, el Pleno.

A partir de ahí se han realizado más de 38 reformas al ordenamiento, una en el año 2010, dos en 2011, tres en 2012, dos en 2013, cuatro en 2014, tres en 2015, seis en 2016, dos en 2017, una en 2018, ocho en 2019, dos en 2020, cuatro en 2021 y una en 2022.

III. Tendencia de las dependencias de investigación legislativa

Señalan Navarro y Gómez (2020) “se ha identificado que muchos institutos y centros de investigación parlamentaria aún tienen dificultades para atender las necesidades de sus usuarios” (p.121), implicando con ello que existe una amplia área de oportunidades para que tales dependencias

En la actualidad, las dependencias responsables de la investigación en los Congresos, tienen retos importantes que permitan su profesionalización, por lo que como señala Mendoza (2012), deben incluir elementos como un servicio civil de carrera; que tengan un ámbito multidisciplinario mediante la incorporación de profesionistas en otras áreas además del derecho, a sociólogos, politólogos, economistas, ambientalistas, entre otros, así como la generación de incentivos para el personal (p. 49); siendo estas características que pueden sin duda contribuir al fortalecimiento no solo de los institutos, sino que permitirían mayores capacidades de decisión de los Congresos, al tener la oportunidad de contar con información de mayor calidad, que les permita realizar la labor con altos niveles de eficacia.

En el caso de la Dirección de Investigación y Estadística Legislativa, a partir de las referidas atribuciones que la legislación actual le establecen, y de las nuevas tendencias que los autores establecen como orientación para la consolidación de dependencias de esa índoles, es como se pretende construir una propuesta que fortalezca sus funciones y con ello, al poder contar con herramientas e información

más confiable, los integrantes del Congreso del Estado de Querétaro, puedan atender la problemática actual de manera más consciente y eficiente, contribuyendo con ello a la democracia de la Entidad.

Originalidad y relevancia

Investigar acerca de las funciones que los institutos de investigación legislativa deben desarrollar y las atribuciones que requieren para ello, se encuentra medianamente explorado, y para el caso particular del Instituto de Estudios Legislativos de la H. Legislatura del Estado de Querétaro, no existen investigaciones, por lo menos formales, que den cuenta de los referidos tópicos. En tal sentido, atendiendo a la falta de información en torno al tema, esta propuesta de trabajo se caracteriza por ser original.

Asimismo, la relevancia del tema deriva de la necesidad que tiene como órgano la Legislatura del Estado de Querétaro, y como integrantes de esta, los Diputados, de tener un área de apoyo especializada en generar y poner a disposición una dependencia cuya naturaleza sea la de investigar.

En esos términos, debe considerarse que la toma de decisiones, y en particular de las decisiones públicas, requieren contar con información clara, precisa y objetiva, ya que solo así se podrán estar en posición de dejar de lado las ideas que tienen su origen en datos parciales o inciertos que puedan llevar a conclusiones y actuaciones erróneas.

Por ello, los órganos legislativos, cuya función es la de establecer el marco normativo de orden público, reconociendo derechos y estableciendo límites y obligaciones para particulares, así como determinando el ámbito de acción para que las autoridades contribuyan a los objetivos del Estado, están obligados a allegarse la información objetiva y confiable que les permita ejercer su tarea de la manera más eficiente.

En tal sentido, la creación y desarrollo de áreas especializadas al interior de los Congresos ha derivado de una necesidad de orden y relevancia estratégica para el adecuado desempeño de sus funciones, ya que como señalan Navarro y Gómez

(2020): “en los congresos locales brindan información y asistencia especializadas a legisladores (...) generación de información para la toma de decisiones” (p.121). Así, las decisiones de los parlamentarios pueden ser más informadas y eficaces, o al menos, será más factible advertir y valorar el surgimiento de consecuencias no deseables.

Por tanto, conocer el origen de las dependencias de investigación parlamentaria y en el caso particular de la Dirección de Investigación y Estadística Legislativa del Poder Legislativo del Estado de Querétaro (que es de la cual se ocupará este trabajo), su desarrollo hasta la época actual y los retos que se ha plantado para su fortalecimiento, es necesario, puesto que, en gran medida en ellas puede recaer la responsabilidad de brindar mejores herramientas de conocimiento para los legisladores, contribuyendo con ello a la consolidación del sistema democrático.

Planteamiento del problema

Las instancias de investigación legislativa proporcionan información imparcial, precisa y oportuna, la cual es de suma utilidad para los congresos locales, convirtiéndose en algo imprescindible para lo que se ha denominado Congresos modernos.

Es un hecho que este tipo de dependencias es relevante por su naturaleza y objeto, el cual ha sido ampliado continuamente, al grado de que al interior los Congresos las han creado como áreas especializadas en generar investigación, y es así que sus funciones establecidas en los ordenamientos orgánicos son diversas. Por tanto, se considera pertinente revisar su naturaleza jurídica en las legislaciones locales y enfocar sus funciones esenciales.

En el caso particular de la legislación del Estado de Querétaro, se enmarcan una serie de funciones para su Dirección de Investigación un tanto extensas y sin un enfoque claramente definido, obstaculizando la posibilidad de evaluar su eficiencia y eficacia.

En tal sentido, a efecto de delimitar y precisar qué documentos de investigación y análisis ofrecen a los legisladores en los diferentes Estados del país, que de manera

específica resulten prácticos y útiles para las funciones institucionales de la Dirección de Investigación y Estadística Legislativa del Poder Legislativo del Estado de Querétaro.

Para ello, al utilizar el método de comparación se estará en posibilidad de tener una perspectiva ampliada respecto al contenido de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, con la finalidad de plantear una reforma en cuanto a las funciones que implique la posibilidad de un mejor funcionamiento, a partir de la norma que lo sustenta.

Preguntas de investigación

¿Se requiere otorgar atribuciones nuevas a la Dirección de Investigación y Estadística Legislativa del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, a fin de que pueda contribuir con mayor eficacia el quehacer legislativo?

Justificación del problema

La Legislatura del Estado de Querétaro, sus órganos y sus integrantes, requieren tomar decisiones que inciden en el funcionamiento del Estado, y para ello es indispensable que tengan información confiable que les permita hacerlo.

En tal sentido, la creación los institutos de investigación que dependen de los Congresos, como es el caso de la Dirección de Investigación y Estadística Legislativa, tienen por objeto elaborar productos de investigación sobre tópicos referentes a la función legislativa en sus diferentes vertientes.

En esos términos investigar respecto al despliegue de funciones que realiza la citada Dirección y en su caso, realizar propuestas que permitan que su labor sea de mayor enriquecimiento para el desempeño de los trabajos legislativos y con ello, en la toma de decisiones mejor sustentadas, por parte de la Legislatura.

Delimitación del problema

1. Delimitación temporal.

2003 (Publicación de la anterior Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro), a 2022.

2. Delimitación espacial.

Estado de Querétaro, México.

3. Delimitación Humana.

Diputados e Investigadores de la Legislatura del Estado de Querétaro.

Orientación Teórico Metodológica

La investigación se realizará desde el enfoque epistemológico de la explicación, será descriptiva, con elementos correlacionales, cualitativa y aplicada.

Hipótesis

Para hacer más eficiente el apoyo que la Dirección de Investigación y Estadística Legislativa del Estado Querétaro otorga a los órganos legislativo y a los legisladores, se requiere modificar el marco legal que la regula.

Objetivo General

Determinar si el marco que rige a la Dirección de Investigación y Estadística Legislativa del Estado de Querétaro permite que esta proporcione a los órganos legislativos y a los diputados, información relevante para la toma de decisiones.

Objetivos Específicos

1. Establecer cuáles atribuciones legales de la Dirección de Investigación y Estudios Legislativos del Estado de Querétaro se vinculan con apoyo que debe otorgar a órganos legislativos y diputados.
2. Determinar cuáles son las funciones que legalmente desarrollan otros institutos de investigación legislativa, que permiten que apoyen eficazmente a la función legislativa.
3. Determinar si se requieren modificaciones legales para que la Dirección de Investigación y Estudios Legislativos del Estado de Querétaro apoye de diferente otras formas a la labor legislativa.

METODOLOGÍA / METODO

Se utilizarán métodos de investigación cualitativos.

TÉCNICAS (GRUPO FOCAL, ENTREVISTA PROFUNDA)

Las técnicas que se emplearán serán la revisión documental, entrevistas semiestructuradas a diputados y a investigadores y asesores, así como encuestas con preguntas cerradas a diputados y asesores.

ESQUEMA DE TRABAJO (DESARROLLAR)

Introducción

CAPÍTULO I. Antecedentes históricos de la Dirección de Investigación y Estadística Legislativa del Congreso del Estado de Querétaro.

1. Necesidad de crear un Instituto de Investigación.
2. Desarrollo de la Dirección de Investigación y Estadística Legislativa.
3. Atribuciones de la Dirección de Investigación y Estadística Legislativa.

CAPÍTULO II. Marco Teórico-conceptual de la Dirección de Investigación y Estadística Legislativa del Poder Legislativo del Estado de Querétaro.

1. Centros de Investigación Legislativa en el Mundo.
2. Centros de investigación Legislativa a nivel Federal.
3. Centros de Investigación Legislativa en las Entidades Federativas.

CAPÍTULO III. Marco Jurídico de la Dirección de Investigación y Estadística Legislativa del Poder Legislativo del Estado de Querétaro.

1. Normatividad que la crea y regula.
2. Ausencia de regulación reglamentaria.

CAPÍTULO IV. El deber ser de la Dirección de Investigación y Estadística Legislativa del Congreso Estado de Querétaro.

1. Naturaleza y relevancia de la investigación legislativa.
2. El papel de los investigadores.
3. Apoyo de la Dirección de Investigación y Estadística a la labor legislativa.
4. Referentes exitosos en México, de instituciones de investigación parlamentaria.

CONCLUSIONES

ANEXOS

FUENTES DE INFORMACIÓN

- Bibliográficas
- Hemerográficas
- Electrónicas

CRONOGRAMA DE TRABAJO

Periodo	Actividad	Fecha
Primer periodo	➤ Preparación de protocolo de investigación.	Enero a junio de 2022.
Segundo	➤ Elaboración de protocolo de investigación.	Julio a diciembre de 2022.
Tercero	➤ Revisión documental.	1 al 31 de marzo de 2023.
Cuarto	➤ Elaboración y aplicación de entrevistas y encuestas.	1 de abril al 30 de junio de 2023.
Quinto	➤ Organización de la información obtenida de los resultados.	1 de julio al 30 de agosto de 2023.
Sexto	➤ Redacción del contenido.	1 de septiembre al 30 de octubre de 2023.
Séptimo	➤ Presentación de avances a Tutor para revisión.	1 de noviembre al 20 de noviembre de 2023
Octavo	➤ Entrega de trabajo concluido.	21 de noviembre de 2023 al 31 de enero de 2025.

REFERENCIAS

Bibliográficas:

- Chávez. E. (2016). *Derecho Parlamentario estatal mexicano. Análisis y propuesta de reforma*. México: UNAM.
- Hernández, F. (coord.). (2021). Los servicios de documentación, información y análisis de la Cámara de Diputados. *El impacto de las bibliotecas jurídicas en el desarrollo nacional*. México: UNAM.
- Mendoza, L. (agosto 2012). Una década de investigación legislativa. *Pluralidad y consenso*. No. 20. pp. 48-54.
- Navarro, A. y Gómez, C. (2020). Los servicios de investigación parlamentaria en los Congresos Locales: Un balance. *POLIS México*, Vol. 16, No. 2. pp. 121-156.

Normativas

- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Vigente al 28 de mayo de 2021. Cámara de Diputados.
- CPEQ. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro. Vigente al 14 de julio de 2021. Poder Legislativo del Estado de Querétaro.
- Ley Orgánica del H. Congreso del Estado, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro, la Sombra de Arteaga el 5 de septiembre de 1991.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro, la Sombra de Arteaga el 23 de septiembre de 1997.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro, la Sombra de Arteaga el 19 de septiembre de 2003.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro, la Sombra de Arteaga el 10 de diciembre de 2008.
- LOCGEUM. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Vigente al 8 de octubre de 2021. Cámara de Diputados.
- Leyes orgánicas y disposiciones reglamentarias de los Congresos de las entidades federativas, en los términos señalados en los apartados correspondientes.
- RCD. Reglamento de la Cámara de Diputados. Vigente al 21 de diciembre de 2021. Cámara de Diputados.
- RSR. Reglamento del Senado de la República. Vigente al 25 de octubre de 2021. Cámara de Diputados.

CAPÍTULO 1: LOS INSTITUTOS DE INVESTIGACIÓN LEGISLATIVA

1.1. La función Legislativa

Para el Estado Constitucional de Derecho, las leyes son el elemento que permite materializar un orden social, a través de la reglamentación de los acuerdos que para alcanzar los fines colectivos han sido establecidos en la Norma Fundacional. Así, las normas públicas comprenden todo espacio que ha sido declarado como de interés público para la consecución de los fines de un Estado.

Atendiendo solo lo anterior, la legislativa puede considerarse como la función estatal más importante, toda vez que al ejercerla se realiza la primera de las labores de interpretación del texto constitucional, así como la implementación de la voluntad popular plasmada en éste por la sociedad política que se ha manifestado a través del Constituyente. En tales términos, al desarrollar el contenido constitucional, el legislador se convierte en un actor de gran relevancia para el Estado.

De esa forma, legislar es la acción que materializa el clausulado del pacto social, a partir de reglas de un sistema normativo establecido desde la Constitución, el cual comprende: quiénes pueden legítimamente desdoblar el contenido de ésta (representantes-legislativos), cómo deben hacerlo (proceso), y materias que puede regular (competencia); todo ello, como elementos encaminados a garantizar y hacer efectiva la voluntad soberana.

El carácter de representatividad de los estados democráticos contemporáneos, como el mexicano, con sistemas de elecciones de naturaleza híbrida, en el que convergen el principio mayoritario con el de representación proporcional, los órganos legislativos federales y locales incorporen en su conformación la diversidad política e ideológica de la sociedad en la que se inscriben. En tal sentido, dichos órganos tienden a ser un reflejo de la estructura social y espacios privilegiados para la deliberación y el debate de los asuntos públicos, que deben conducir a decisiones que respondan a las necesidades colectivas.

Por otro lado, en la democracia representativa, los resultados de las elecciones determinan la cantidad de miembros o escaños que cada uno de los partidos políticos tendrá al interior de los respectivos Congresos, y con ello su fuerza política al interior de estos; la que es relevante para establecer cuánta influencia tendrán en la negociación política para llegar a acuerdos y en las condiciones para tomar las decisiones de órganos colegiados en su conjunto.

Atendiendo a lo anterior, si algún grupo tiene el número suficiente de integrantes para construir mayorías, salvo por cuestiones relativas a la pretensión de dar mayor legitimidad a las decisiones, adquirirá el control interno de la organización del Congreso, y externo, por cuanto ve a las relaciones de éste con los otros poderes y actores políticos; pero si, por el contrario, ningún grupo obtiene la mayoría, tendrán que haber procesos de negociación que permitan generar estabilidad y un mínimo de gobernabilidad institucional.

Señalado lo anterior, puede advertirse que la conformación política de los Congresos es determinante para su funcionamiento y para orientar el sentido de las decisiones, que para su autoorganización tomen como unidad orgánica. Por otro lado, para el nivel decisonal más elevado, los órganos legislativos deben aprobar las leyes y construir los acuerdos que le permitan desarrollar adecuadamente aquellas funciones inherentes a su responsabilidad como ente del Estado, así como aquellas que le permitan interactuar con las demás instituciones públicas y con los particulares.

Considerando que las materias que deben ser objeto de regulación por el legislador son cada vez mayores en cantidad y en complejidad, ya que, como menciona Encinas (2007): “Nuevos temas emergen y los ya existentes se vuelven cada vez más sofisticados.” (p. 7); va haciéndose cada vez más relevante la participación y la responsabilidad de los legislativos en temas novedosos que atañen al ámbito público, haciendo que continuamente se enfrentan a temas muy específicos, lo que demanda especializarse en ellos; siendo esto lo que en gran medida justifica la necesidad de allegarse de personas conocedoras de los temas que en la actualidad corresponde abordar a los Congresos.

Considerando lo anterior, la toma de decisiones públicas como las que corresponden a los órganos legislativos, implica contar con información clara, precisa y objetiva; puesto que no obstante que si bien eso no garantiza que sean elegidas las opciones más viables, contar con dicho insumo es indispensable para poder encontrarlas; ya que ayuda a tener una visión alejada de subjetividades sustentadas en percepciones individuales o en datos parciales e inciertos, que generalmente lleva a los legisladores y a los Congresos a conclusiones y actuaciones erróneas que, en el mejor de los casos, solo serían ineficaces.

Al efecto, al igual que el actuar de todo ente público, el del legislador se encuentra limitado por las competencias que estrictamente le ha otorgado el Constituyente, lo que implica la necesidad de acceder a una serie de conocimientos de tipo: jurídico, que le permitan desempeñarse adecuadamente dentro de su ámbito de acción; técnico, para construir textos normativos coherentes; eficaz y compatible con el sistema jurídico al cual pertenecen, y científico, para allegarse de información específica, especializada, verificables objetivamente, de aquellas áreas que deberá regular.

Señalado lo anterior, puede establecerse que los Congresos, cuya función principal es la de reglamentar el contenido constitucional mediante la generación del marco normativo de orden público, reconociendo derechos y estableciendo límites y obligaciones para particulares, así como determinando el ámbito de acción para que las autoridades contribuyan a los objetivos del Estado; están obligados a allegarse la información objetiva y confiable que les permita ejercer su tarea de la manera más eficiente.

En esa tesitura, al referirse al proceso para desarrollar los trabajos de las comisiones, en específico a las de investigación, Mora (1998), sostiene que: “La información es, sin duda, el motor que mueve la investigación de estas comisiones” (p. 161); aseveración que resulta válida para todas las comisiones y para los demás órganos legislativos, quienes requieren contar con información suficiente, clara, precisa, comprobable y confiable que les permita tomar las mejores decisiones.

Tal información que requieren los órganos legislativos implica recolectar datos y sistematizar la información, lo que demanda el apoyo de especialistas cuando: “los parlamentos que llaman a debate público sobre un tema o llevan a cabo investigaciones acerca de temas específicos con miras a una futura legislación,” (Unión Interparlamentaria, 2006, p. 93); de esa forma, la investigación científica permite que los órganos parlamentarios cuenten con información más amplia y objetiva, que es necesaria para que en los debates de propuestas legislativas se hagan valer argumentos que sean lo más apegado posible a la realidad.

En términos de Cabrera (2017), la investigación que se realiza al interior de los órganos legislativos tiene: “la finalidad de aportar elementos para la resolución de problemáticas a partir de la legislación” (p. 3); de tal manera que el objetivo se encuentra bien delimitado, pues se pone al servicio de la función legislativa, que cabe decirlo, no se agota en la formulación y aprobación de leyes, sino que comprende además el suministrar información para tomar decisiones presupuestarias, de control, de nombramiento, que son competencia de los Congresos.

En este punto parece pertinente hacer referencia a un planteamiento que deriva de la permanencia en el cargo de los legisladores, lo que podría llevar a considerar que: “La experiencia legislativa se traduce en profesionalización, es decir, el desarrollo de una carrera en el legislativo permite cultivar las habilidades” (Castro, 2015, p. 9); lo cual puede conducir a un vínculo causal erróneo, ya que la sola permanencia en un cargo no proporciona ni la experiencia ni los conocimientos necesarios para desarrollar una actividad tan técnica como es la legislativa; sino que la permanencia también puede, en algunos casos, derivar en la baja producción por falta de interés en las funciones de un cargo prolongado.

Conforme a lo anterior, la profesionalización de los legisladores a la que refiere el autor debe entenderse acotada tan solo a la obtención de mayor experiencia para desarrollar actividades políticas dentro y fuera del Congreso, siendo ésta la que realizan permanentemente; luego entonces, resulta necesaria la colaboración de personal

temporal o permanente dedicado específicamente a proporcionar apoyo especializado en el ámbito de la investigación de temas legislativos y jurídicos.

En tal sentido, la creación y desarrollo de áreas especializadas al interior de los Congresos, ha sido una necesidad de orden y relevancia estratégica para el adecuado desempeño la función legislativa, ya que como señalan Navarro y Gómez (2020): “en los congresos locales brindan información y asistencia especializadas a legisladores (...) para la toma de decisiones” (p.121); además de diseñar documentos técnicamente correctos y, en la actualidad, bajo la premisa de procuran hacerlos asequibles a la sociedad.

Así, con la participación de dichas áreas, las decisiones de los legisladores pueden ser dotadas de aquellos elementos objetivos que deriven de un análisis científico y jurídico escrupuloso, que se inserten dentro de las áreas especializadas que llegan a ser objeto de regulación normativa, dentro de la una multiplicidad de temas existentes o emergentes; información que, en su caso, permite advertir y evitar con mayor eficacia las posibles consecuencias no deseables, que pudieran derivar del ejercicio de la acción normativa del órgano estatal.

Por otro lado, en torno a la necesidad que tiene el legislador de contar con ayuda especializada para realizar investigación, Muro (2007), al referirse al ejercicio de la función legislativa afirma que: “cuentan para ello con su intuición, su sentido común, su bagaje cultural y en algunos casos una determinada formación profesional” (p. 20); intuición y sentido común que, por subjetivos, difícilmente resultan suficientes para tomar decisiones cercanas a lo correcto, y obtener normas eficaces como producto del proceso legislativo; máxime, cuando el ejercicio del cargo como legislador, sobre todo en los sistemas democráticos, no implica que éste pueda o deba ser alguien versado y menos especializado, en las diversas áreas del conocimiento que deben ser objeto de regulación para el Estado.

Bajo esa premisa, es comprensible y necesario que el legislador se auxilie de personas o áreas que tengan la formación y los conocimientos jurídicos, así como las habilidades técnicas para entender a profundidad las problemáticas especializadas que son objeto

de la labor legislativa, y que les proporcionen el soporte técnico y legislativo que se requiera para plantear soluciones viables, así como para desarrollar adecuadamente los procedimientos legislativos que para ello resulten necesarios.

Respecto a la relevancia que para el desahogo de los asuntos que competen al legislador tiene la preparación técnica y jurídica en el México actual, señala Pedroza (1997) que: “ahora el derecho parlamentario mexicano depende, además de los cambios políticos, del conocimiento que se obtenga”. (9. 41); muestra de lo cual es el activismo que en la actualidad ha propiciado la generación de diversos foros de debate público y de formación profesional y, sobre todo, la incorporación en los Congresos de áreas específicamente diseñadas y dedicadas a proporcionar información útil para la labor legislativa. De esa forma, las dependencias legislativas que se ocupan de la investigación han encontrado su justificación dentro de la actividad de los Congresos federal y locales.

Como se ha mencionado, la configuración de las fuerzas políticas en cada Congreso permite establecer relaciones entre los grupos parlamentarios o legislativos, que aunado a la necesidad de tomar acuerdos y al grado de concertación requerido, incide en la distribución y conformación de órganos como las Comisiones, las Mesas Directivas y las Juntas de Coordinación Política, así como en la determinación de sus presidencias; además de la designación de titulares y hasta de personal adscrito a las diferentes áreas de apoyo jurídico y administrativo del órgano estatal, como es el caso de los institutos de investigación legislativa.

Cabe establecer, como se tratará más adelante, que el nombramiento no solo de las personas que encabezan y dirigen a las instituciones de auxilio a la función parlamentaria, como es el caso de las dependencias de investigación, sino también de los propios investigadores adscritos a ellas; siempre se verá influenciada y condicionada por la conformación de las fuerzas políticas de cada Congreso, ya que éstas inciden en la integración de dichos órganos auxiliares; lo cual, necesariamente determina el grado de la capacidad de éstos para responder con mayor o menor eficacia a las necesidades del legislador.

Cada área creada dentro de los Congresos ya sea de índole administrativa o jurídica, tiene una función específica y trascendente de apoyo a la función de los integrantes del Colegiado y a éste como unidad; puesto que se ocupan de suministrar bienes, servicios y sobre todo información, que son insumos necesarios para que en lo individual y en conjunto, puedan ejercerse las respectivas atribuciones.

De las áreas mencionadas, conforme a lo referido, las direcciones o institutos de investigación han tenido y siguen teniendo como objetivo y función principal, la de generar productos de investigación científica, que se vinculen con los temas parlamentarios, y con ello, allegar de información objetiva y con grado científico, que sea útil y pertinente para los representantes populares y los órganos de los Congresos; necesaria para que ejerzan su labor normativa con mayor eficacia.

Al efecto, algunas de las principales funciones de dichas dependencias de investigación, son: Contribuir a la profesionalización y eficiencia; fortalecer las capacidades de supervisión de otros poderes del Estado; identificar, investigar y dar seguimiento a temas relevantes, y promover el conocimiento de la ciudadanía acerca de la función legislativa (Encinas, 2015, pp. 8-9); todo lo cual se traduce en apoyar a los trabajos legislativos, a fin de que estos se apeguen a los procedimientos establecidos, que implican una sistematización, así como dar los elementos para dotar de estándares de calidad a los documentos y en particular, a los argumentos que sustentan las propuestas legislativas.

Por tanto, se hace necesario conocer el origen y desarrollo histórico, así como los retos presentes y futuros de las dependencias de investigación parlamentaria, y en el caso particular de la Dirección de Investigación y Estadística Legislativa del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, cuyas atribuciones no refieren con claridad al apoyo directo a la labor legislativa.

Lo anterior, en virtud de que en la medida en que puedan aportarse elementos derivados de una labor de comparación; en su caso, podrá reorientarse la actividad de las dependencias, como la del Congreso del Estado de Querétaro, hacia las necesidades reales, para que, de ser necesario, ésta se constituya en verdadera

instancia de apoyo al Congreso local, mediante el suministro de información confiable para tomar las decisiones; contribuyendo con ello al desempeño de las funciones del legislador, y en última instancia, a la consolidación del sistema democrático local.

1.2. Los institutos de investigación legislativa

1.2.1. Antecedentes

La información de expertos en áreas específicas del saber humano, como son las que se inscriben dentro de las ciencias sociales y las ciencias exactas, así como de la pericia política, que incluye la capacidad de negociar y producir acuerdos en el ámbito público, que como representantes populares se espera sea propia e inherente a los legisladores; son herramientas que deben complementarse para que los productos legislativos puedan ser efectivos para atender y satisfacer las necesidades públicas.

Considerando lo anterior, allegarse de estudios de investigación es algo indispensable para el legislador, como considera Gentile (s.f.), al manifestar que: “investigar consiste en estudiar a fondo una determinada materia y así lo debe hacer el legislador, para estar informado y formar su propio criterio” (p. 174); elementos que son indispensables para tomar posturas claras y definidas en los diversos asuntos, así como para argumentar y participar en los debates. Al respecto, cabe reiterar que la investigación que debe hacer el legislador no debe entenderse como una labor directa, sino como la responsabilidad de hacer acopio de toda aquella información que resulte necesaria para realizar eficazmente su labor pública.

Ello resulta cierto si se considera que la función del legislador requiere que le sean suministrados datos e información pertinentes para comprender el origen, evolución, contexto y características de una necesidad social que debe ser atendida mediante una reforma legal, para con ello tomar una postura o formular una posible solución, que en tal caso deberá sustentar y defender con argumentos.

Como antecedentes relevantes de los institutos o direcciones de investigación legislativa, según refieren Navarro y Gómez (2020), podemos señalar a la biblioteca parlamentaria establecida en 1976 por la Asamblea Nacional de Francia, y a la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos de América de 1800, la cual se constituyó como un servicio de investigación (p.130). Dichas dependencias tenían como tarea fundamental la de suministrar información que resulta indispensable y pertinente para que los congresistas tomaran decisiones; logrando constituirse en referentes internacionales, replicadas después en los parlamentos de otros Estados.

Para el caso de México, la creación de dependencias que apoyaran con datos necesarios para que los Congresos federal y estatales tomen decisiones racionales y con mayores estándares de calidad, fue el resultado de la necesidad de conformar áreas que suministraran a los legisladores los conocimientos necesarios y la información pertinente, que les permitiera encontrar las mejores soluciones jurídicas para enfrentar con mayor eficacia la cada vez más compleja problemática social; así como para poner al País en concordancia con la globalización y la nueva realidad internacional de la cual ya es parte, misma que ha representado nuevos retos para el sistema normativo interno.

Con la nueva tendencia internacional y las necesidades propias de los órganos legislativos nacional y locales del País, los institutos de investigación surgieron primero a nivel federal, ya que, como refieren Cervantes y Pérez (2021), en el año de 1981 se creó el Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados (p.20), y de acuerdo a Argomaniz (s.f.), en diciembre de 1995 se creó el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, que desde 1985 había sido constituido como Centro de Informática Legislativa del Senado de la República (p. 8); siendo éstos las primeras dependencias formales responsables de la investigación parlamentaria a nivel federal.

En 1997, en el numeral 3, del artículo 49 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se estableció que, a la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara Baja quedarían adscritos el Centro de Estudios de las

Finanzas Públicas, el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género.

Por lo que toca al Senado, conforme al Estatuto para los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos del Senado de la República, fueron creados para fines similares que las referidas dependencias, el Instituto Belisario Domínguez y el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques. De esa forma las dos Cámaras del Legislativo federal empezaban a contar con dependencias dedicadas de manera específica, a la labor de investigación parlamentaria.

Todas las dependencias antes mencionadas, afirman Navarro y Gómez (2017), tienen: “un objetivo similar que es el de apoyar al trabajo legislativo mediante información analítica y oportuna que coadyuve a la toma de decisiones” (p. 9); lo que se logra mediante la conformación de un subconjunto de áreas especializadas no solo en trabajos legislativos, sino también en los diversos ámbitos vinculados a grandes rubros que permiten establecer metodologías y acercan conocimientos para el desarrollo de investigaciones específicas o interdisciplinarias, de los temas que son competencia del Congreso de la Unión.

Respecto a los legislativos estatales, refieren Navarro y Gómez (2020), que con la descentralización administrativa de finales del año 2019, se dotó a los gobiernos locales de mayores atribuciones, generando la necesidad de que las legislaturas tuvieran que abordar temas complejos y especializados, llevándolas a crear áreas de investigación que les proporcionaran la información necesaria para atender las nuevas facultades (p. 133); encontrándose en ello la justificación, naturaleza y objetivos originales de las áreas o direcciones de investigación legislativa en el ámbito subnacional del País.

Así, se puede considerar que el aumento derivado de la distribución de competencias que el nuevo marco constitucional otorgó a los Estados de la República, y que obligó a los Congresos estatales, por un lado, a desarrollar con mayor amplitud la legislación

y por otro, a realizar los ajustes necesarios para hacerla compatibles con la Constitución Federal; fue el factor que derivó en la modificación en el funcionamiento y estructura de los legislativos estatales.

De esa forma, la decisión de la Federación de ampliar las facultades estatales, de manera indirecta impulsó el desarrollo de institutos o dependencias especializadas en la investigación en los Congresos locales, quienes tuvieron la necesidad de contar con información con sustento científico, diversificada y generalmente de mayor calidad a la que los propios legisladores podían allegarse de manera individual o colectiva; para que con ello estuvieran en aptitud de poder conocer, tratar, resolver y decidir cuáles deberían ser las mejores soluciones jurídicas que podían aplicarse a aquellas cuestiones que ahora se le planteaban y que les resultaban novedosas.

1.2.2. Actualidad

Como ha sido ampliamente mencionado, una cuestión esencial y cotidiana para la labor del Legislador, tiene que ver con el cómo éste puede allegarse de información confiable y de la mejor calidad posible para atender la problemática social; información que idealmente debe ser proporcionada por dependencias que cuenten con las competencias técnicas y humanas necesarias para ello, como son las de investigación parlamentaria.

Se tiene que, en la actualidad, los legisladores cuentan con asesores permanentes sin afiliación partidista, que dan apoyo sobre todo en materia de técnica legislativa, así como asesores temporales que generalmente dan apoyo político a los diputados y senadores de manera individual (Pedroza, 1997, a p. 212); de esa forma, los Congresos tienen incorporados asesores que son especialistas en diversas áreas del conocimiento, no solo en jurídicas; quienes generalmente se encuentran adscritos y proporcionan apoyo directo a órganos legislativos.

Los servicios de investigación parlamentaria, como auxiliares de una función legislativa que cada vez se hace más compleja y, por tanto, demandante de información confiable, refiere Hernández (2021), ha llevado a que los parlamentos cuenten con órganos especializados de apoyo a los representantes para la toma de decisiones, por lo que los insumos que proporcionen deben atender a los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad y neutralidad política (pp. 133-134); ello, para suministrar los conocimientos que los legisladores requieren al elaborar y analizar propuestas, y al final, para tomar decisiones y llegar a acuerdos, respecto a aquellas necesidades sociales y aquellas propuestas que les son planteadas.

No obstante lo anterior, en los Congresos estatales no hay unanimidad en cuanto a la relevancia que deben tener sus centros o estudios de investigación parlamentaria, ni mucho menos respecto a las atribuciones, funciones, recursos, capacidades, requisitos para dirigirlos o formar parte de ellos; a tal grado que al citar a Efrén Chávez, Navarro y Gómez (2020) refieren que estas dependencias han recibido diferentes nombres en los congresos locales, y que incluso en algunos no existen, en cuyo caso sus funciones son realizadas por direcciones o por comisiones ordinarias, y que en ocasiones se integran por una o dos personas y no existe un servicio civil de carrera (pp. 123-124); siendo tales condiciones las que en la mayoría de los veces impiden que las dependencias realicen una verdadera función de apoyo legislativo.

Así, las áreas de investigación legislativa de los Congresos locales son diversas en estructura y en la importancia que adquieren para el funcionamiento de los mismos; lo que sin duda atiende a los diversos factores como económicos, estructurales, de adscripción, la persona que ejerce la titularidad, la dispersión de áreas con atribuciones vinculadas a la investigación, el poco desarrollo normativo para sustentarlas, entre muchos otros, que van determinando su importancia para cada Congreso, que debe contar con los datos objetivos y verificables que sustenten racionalmente y faciliten la toma de decisión de los legisladores, y que permita a éstos realizar su labor con más altos niveles de eficacia.

La mencionada falta de homogeneización genera de manera indirecta, una gran disparidad en la calidad y eficacia de las capacidades de los órganos legislativos del País; lo que les lleva a afrontar de manera diversa, y exitosa o no, una realidad social que cambia continuamente y que presenta problemas cada vez más diversos y complejos, ante los cuales los órganos del Estado, y en particular el Legislativo, deberían al menos, contar con la información suficiente, clara y objetiva, para detectar y atenderlos de manera oportuna y eficaz.

Ante las señaladas carencias que limitan el funcionamiento de varias dependencias de investigación legislativas, conviene que, además de promover que al interior de los propios Congresos se mejoren sus condiciones y capacidades, se busquen al exterior aquellos mecanismos de intercambio de experiencias, de apoyo y de colaboración, que les permitan desarrollar habilidades específicas para realizar adecuadamente su función institucional.

En términos de lo anterior, deben hablarse de los esfuerzos implementados por organizaciones como la Asociación Mexicana de Institutos y Organismos de Estudios e Investigaciones Legislativas, que comparten experiencias y crean “vínculos interinstitucionales que permiten la actualización y el intercambio de información y experiencias parlamentarias, que fortalecen y apuntalan el quehacer legislativo”. (Mendoza, 2012, p. 50); siendo su actividad algo necesario para compensar mediante vínculos que deriven en el apoyo mutuo, aquellas condiciones de desigualdad o desventaja que algunas de las dependencias presentan.

Sin embargo, no obstante que dicho ámbito de coordinación entre las dependencias de investigación legislativa de diversos Estados representa un avance en el desarrollo de varias de ellas, los problemas presupuestales y estructurales que atañen y no son solucionados por los Congresos a los que se encuentran adscritas, siguen constituyendo grandes barreras que limitan su actuar, y al final, que impiden el cumplimiento de sus funciones.

Derivado de dicha situación, como señalan Navarro y Gómez (2020), “muchos institutos y centros de investigación parlamentaria aún tienen dificultades para atender

las necesidades de sus usuarios” (p. 121), implicando con ello la existencia de deficiencias estructurales que afectan determinantemente la labor de los Congresos, que se ven limitados para tener un sistema de apoyo calificado para realizar su labor; lo cual, a su vez, constituye una amplia área de oportunidades para que tales dependencias desarrollen una actividad más proactiva, y acrecenten sus capacidades para ser más útiles para la función legislativa.

Por tanto, en la actualidad, las dependencias responsables de la investigación en los Congresos locales tienen retos importantes, entre los cuales destaca su profesionalización y las disciplinas de conocimientos que adoptan; por lo que, como establece Mendoza (2012), deben incluirse elementos como un servicio profesional interno; a fin de contar con un ámbito multidisciplinario mediante la incorporación de profesionistas en otras áreas además del derecho, como la sociología, las ciencias políticas, la economía, el medio ambiente, entre otros, además de la generación de incentivos para el personal (p. 49); siendo estas características las que sin duda pueden contribuir al fortalecimiento de la institución, y en consecuencia, al de la labor legislativa, a cuyo servicio se encuentra.

1.3. La Dirección de Investigación del Congreso de Querétaro

1.3.1. Antecedentes del Congreso del Estado de Querétaro

Por lo que se refiere al Congreso del Estado de Querétaro, el 23 de agosto de 1825 se emitieron dos normas que habrían de regir su vida interna: el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso y el Reglamento para la Secretaría del Congreso. Posteriormente, el 2 de mayo de 1837 se aprobó el Reglamento para el Gobierno Interior de la Junta Departamental de Querétaro; el día 27 de ese mes y año, el Reglamento de la Secretaría de la Junta Departamental de Querétaro, y el 24 de mayo de 1878 se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, la Ley número 23, que reglamentaba al Gobierno Interior de la Cámara Legislativa, así como la Ley

número 24, denominada Reglamento para el Régimen Interior de la Secretaría del H. Congreso del Estado.

Casi 34 años después, el 4 de enero de 1912 se publicó el Reglamento para el Régimen Interior de la Secretaría del H. Congreso y Contaduría General del Estado, y el año siguiente se aprobaron y publicaron varias reformas, incluyendo una para el cambio en la denominación del Reglamento para el Régimen Interior del H. Congreso del Estado de Querétaro Arteaga, publicadas en julio del año de 1913.

Dieciséis años después, el 27 de diciembre de 1929, se publicó un nuevo Reglamento con la misma denominación, y hasta el 17 de mayo de 1973 se emitió la Ley que contenía el Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado, vigente hasta el 19 de mayo de 1983; año en el que fueron publicados el Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado y la Ley Orgánica del Poder Legislativo, nombrándose en esos términos por primera vez en la historia del Estado.

El 5 de septiembre de 1991, la Cuadragésima Novena Legislatura emitió la Ley Orgánica del H. Congreso del Estado, publicada en el TOMO CXXIV de “La Sombra de Arteaga”, refiriendo en sus consideraciones, que el Congreso local: “requería de normas claras, sencillas y dinámicas, y que los cambios operados en la realidad habían superado las reglas de actuación interna en una Legislatura integrada por cinco partidos políticos” (LOCE, 1991, p. 877); siendo consciente de la nueva realidad que demandaba un mayor activismo del legislador, como instancia del Poder del Estado que tenía amplias responsabilidades para la construcción de herramientas legales que ayudaran a resolver los problemas sociales.

La referida Ley Orgánica de 1991 se componía por ocho títulos, siendo en el Capítulo Único del segundo Título, donde se hizo referencia a los Órganos y Dependencias del Congreso, estableciendo como éstas últimas tan solo a la Tesorería, la Contaduría Mayor de Hacienda, a la Oficialía Mayor y las Unidades Administrativas y Técnicas; conteniendo también un Capítulo con un numeral donde señalaba que el Congreso contaría con el Diario de los Debates que debía ser publicado al término del segundo período ordinario de las sesiones de cada año (LOCE, 1991, art. 77o), y cuya finalidad

era que existiera un soporte escrito en el que constara formalmente el trabajo desarrollado en las sesiones del Pleno.

Acorde a lo anterior, el Congreso queretano se reconoció como un órgano plural, en el que ya no prevalecía el dominio de un partido político, el Revolucionario Institucional; lo que traería nuevas formas de interacción e interrelación entre los integrantes, quienes ahora, al tener mejor garantizado su derecho a ser escuchados en los debates públicos, estarían obligados no solo a generar argumentos políticos, sino también aquellos que, sustentados en la realidad de la sociedad y en las ciencias, fueran útiles para generar convicción no solo en sus pares, sino más aún, en la sociedad.

De esa forma, en principio, argumentar y contraargumentar de manera correcta debió adquirir un mayor sentido para la labor de un Congreso plural, en el que ya no existía una visión única, ni una voz dominante; haciéndose necesario establecerse las condiciones necesarias, como la relativa a poner a disposición de las y los legisladores, aquellas personas o estructuras institucionales capaces de proporcionarles información especializada y apoyo técnico, para que pudieran ejercer sus funciones.

Así, defender las propuestas con las mejores razones posibles, si bien era algo necesario para los grupos políticos que ahora se integraban al Congreso, también lo era para el partido que antes dominaba, ya que sus participaciones en los debates ahora serían no solo importantes al interior de la Institución, sino que, hacia el exterior, sería un factor importante para la imagen personal y de su partido político, en las siguientes elecciones.

Por otro lado, cabe señalar que en leyes posteriores a la de 1991, se estableció que elaborar el Diario de Debates sería responsabilidad del Instituto de Estudios Legislativos, y que a pesar del referido reconocimiento que acerca de la pluralidad en la conformación del Congreso se hace constar en la exposición de motivos de la norma; en ella no se estableció la creación de la dependencia, ni de ninguna otra que fuera responsable de realizar investigaciones para apoyo mediante esta función.

Después de la ley mencionada, el 17 de septiembre de 1991 se publicó el Reglamento para el Gobierno Interior y de Debates del Poder Legislativo, regulando lo relativo a las discusiones tanto en las Comisiones como en el Pleno. Esta Ley fue abrogada por la publicada el 23 de septiembre de 1997, señalándose en su exposición de motivos que los diferentes grupos parlamentarios han manifestado que era necesario actualizar el sistema parlamentario (LOPLEQ, 1997, p. 1001). Entre las innovaciones de esta Ley se encuentra que, en el Título Cuarto, en el cual se redimensiona la Legislatura, se hace una distinción entre Órganos y Dependencias, que en la norma precedente se agrupaban en un mismo numeral.

1.3.2. Antecedentes de la Dirección de Investigación

Del recorrido histórico a través de las normas que han regido al Congreso del Estado de Querétaro, se puede establecer que no se advertía la necesidad de crear dependencias que apoyaran a los legisladores ni a los órganos legislativos, con el suministro de información para desarrollar sus labores o para tomar decisiones; siendo hasta el año de 1997 que, de manera similar a lo hecho por el Congreso de la Unión, se creó en Ley, el Instituto de Estudios Legislativos.

El objeto de dicha Dependencia sería el de fortalecer el trabajo parlamentario, para lo cual debía llevar a cabo investigaciones y generar conocimiento, así como realizar actividades de difusión de las leyes y del trabajo del órgano colegiado, además del conocimiento acerca de aquellas áreas relacionadas con lo legislativo; realizando para ese fin: labores de investigación; formación de diputados; de rescate, preservación y acrecentamiento del acervo documental e histórico referente a la función legislativa en la Entidad, y documentar de forma escrita el desarrollo de las sesiones, y las resoluciones del Pleno (LOPLEQ, 1997, art. 98); siendo dicha área la que, en tendencia con las disposiciones reglamentarias de otros Congresos, permitiría generar un espacio de investigación y difusión de la cultura parlamentaria.

En el mismo sentido, la norma determinó que la Biblioteca de la Legislatura quedaría bajo la responsabilidad del Coordinador del Instituto, brindando atención a toda la ciudadanía, y que especialmente tendría como función la de apoyar a los Diputados para que cumplieran de sus funciones (LOPLEQ, 1997, art. 102); siendo esta última responsabilidad, la que muestra la pretensión de crear el área de investigación como una de apoyo a la labor propiamente de la Legislatura.

Seis años después, el 19 de septiembre del año 2003, casi al término de la Quincuagésima Tercera Legislatura, se publica la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, en cuya exposición de motivos se señaló que las condiciones sociales y políticas que rodeaban a la Legislatura del Estado en esos momentos, distaban diametralmente de las de los años de 1991 y 1997, en los que se expidieron las normas que hasta entonces regulaban el funcionamiento interno del Poder Legislativo queretano, por lo cual, la Representación Popular ya tenía características distintas a las que regían esos ordenamientos; mostrando con dichas afirmaciones, que ya se avizoraba la necesidad de buscar mecanismos que permitieran una mayor profesionalización del trabajo legislativo.

Por otro lado, también en la parte expositiva de la norma se señalaba que, con la nueva Ley Orgánica se buscaba perfeccionar y simplificar los mecanismos con los cuales la Legislatura analizaba y resolvía aquellos temas que le competían, a efecto de llenar los vacíos normativas que se habían detectado y enriquecer aquello que ya había mostrado ser benéfico (LOPLEQ, 2003, p. 3555); lo que de manera indirecta implicaba la necesidad de reordenar no solo su estructura interna, sino la de redefinir y reorientar el trabajo de las áreas de apoyo, y particularmente de aquella o aquellas relacionadas con la principal labor del Congreso, es decir, la de legislar.

De esa manera, en dicha Ley se cambió la denominación del Instituto de Estudios Legislativos por la de Instituto de Investigación y Estadística Parlamentaria, estableciéndose en la exposición de motivos que con esto se pretendía fortalecer los trabajos legislativos, para lo cual se consideraba necesario generar y promover la capacitación y la investigación al interior del Congreso, así como difundir información

acerca de la función legislativa (LOPLEQ, 2003, p. 3555), como funciones que permitirían, al menos de manera indirecta, contribuir al desarrollo de la función parlamentaria del Legislativo local. Además, se consideró necesaria la generación y análisis estadísticos del trabajo colectivo e individual de los legisladores, siendo responsable de todo ello el Instituto de Investigación, que estaría bajo el mando y supervisión de la Junta de Concertación Política

En ese sentido, en la séptima sección de la Ley se estableció que el Instituto de Investigación sería el área responsable de fortalecer el trabajo parlamentario, para lo cual debía generar y difundir investigaciones de temas que sean afines a la función legislativa; siendo además responsable de formar y capacitar a los diputados y al personal del Congreso, en la tarea legislativa, y que orgánicamente se encontraba subordinado a la Junta de Concertación Política (LOPLEQ, 2003, art. 119). Así, se puede advertir que al Instituto solo se le aumentaron atribuciones como la de generar la estadística parlamentaria, como una política de transparencia e involucramiento de la sociedad en los trabajos de los representantes.

Debe precisarse que, si bien de la exposición de motivos se advierte que se consideró necesario instrumentar mecanismos internos para mejorar los procesos y en general, el trabajo de los legisladores y del Congreso; la Ley no aportó elementos que de manera particular permitieran que el Instituto participara de ello mediante actividades relativas a generar y suministrar estudios y análisis útiles para elaborar propuestas de ley y dictámenes; dejándolo intervenir solo para realizar investigaciones genéricas acerca de la función legislativa, así como la estadística del trabajo parlamentario, lo que poca o ninguna incidencia directa tendría en la labor de legislar.

Por otro lado, la Ley se ocupó de desglosar las atribuciones de la Dependencia, determinando que le correspondía la edición del Diario de Debates y la generación de estadísticas del trabajo de los diputados y de los órganos parlamentarios. Además, la norma determinó que le correspondía al director del Instituto estar a cargo de las adquisiciones del área de Biblioteca, la difusión de los trabajos de investigación generados por el área, y a partir de ellas, presentar propuestas legislativas a la Junta

de Concertación, y otorgar apoyo a las Comisiones (LOPLEQ, 2003, art. 121), siguiendo con los criterios anteriores, que ubicaban a la dependencia como un área de información teórica y de poca utilidad práctica.

En otros aspectos, el Instituto se avocaba a la promoción de convenios con instituciones públicas y privadas dedicadas a la academia y a realizar investigaciones, así como promover la formación en materia legislativa, tanto al interior del Congreso, como fuera de éste (LOPLEQ, 2003, art. 121); siendo esta serie de funciones, las que, si bien otorgaban un carácter de difusor de la cultura jurídica y parlamentaria, de alguna forma impedían la vinculación del área con el trabajo legislativo cotidiano.

Así, si bien la dependencia era competente para otorgar apoyo a los órganos dictaminadores y proponer iniciativas de ley a la Junta de Concertación Política, lo que directamente habla de su competencia para participar en los trabajos legislativos, no se tienen de manera documentada, antecedentes de que haya colaborado en esos términos; centrándose su labor solo en aquellas funciones relacionadas con la investigación en temas parlamentarios que no referían a propuestas legislativas inmediatas.

Aunado a lo anterior, la Ley de 2003 también contenía un numeral específico en el que se estableció que el Instituto sería el medio a través del cual la Legislatura editaría y publicaría al menos una obra o trabajo de investigación legislativa, cada año (LOPLEQ, 2003, art. 247); lo que confirmaría que el objeto fundamental de la dependencia, sería el de llevar a cabo aquellas investigaciones parlamentarias que no tuvieran una incidencia directa o inmediata en la generación de propuestas legislativas o dictámenes; es decir, en el apoyo legislativo.

El director del Instituto se ubicó como superior jerárquico de las persona titulares de la jefatura del Diario de Debates y de la Biblioteca, así como de los investigadores y demás personal de apoyo adscritos al área; debiendo además de ejercer las facultades y cumplir las obligaciones que la Ley y el Pleno de la Legislatura le señalaran (LOPLEQ, 2003, art. 121); siendo ésta última un área que, si bien realiza funciones de

dirigir y ordenar los procesos legislativos, como se puede advertir, no tienen un vínculo directo con las labores propiamente legislativas.

A la fecha, dicha Ley ha sido la más estricta en cuanto a los requisitos a cubrir por las personas que habrían de dirigir la Dependencia, ya que se exigía que su titular acreditara tener estudios de maestría en el ámbito jurídico y acreditar una experiencia profesional en el área, de al menos cinco años; situación que resulta relevante si se considera que el responsable de una dependencia que realiza actividades de carácter científico, debe contar con la preparación y experiencias para desarrollarlas, así como para orientar adecuadamente el trabajo de sus subordinados.

En esos términos, las exigencias establecidas para ocupar el cargo de titular del Instituto, si bien pueden considerarse un acierto para el funcionamiento de éste; al no establecerse competencia de la dependencia que fueran relativas a otorgar un apoyo directo a la labor legislativa, se hacen irrelevantes en lo tocante al mejoramiento de las capacidades institucionales del Legislativo, para desempeñar con mayor eficacia sus atribuciones legales y constitucionales.

1.3.3. La Dirección en la actualidad

En la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro aprobada el 4 de septiembre de 2008 y publicada el primero de diciembre del mismo año, la cual es vigente a la fecha, se estableció el nombre actual de la Dependencia; es decir, el de Dirección de Investigación y Estadística Legislativa del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, la que conservó aquellas atribuciones otorgadas desde la abrogada Ley de 2003.

Al respecto se tiene que la disposición actual ha tenido por objeto organizar de mejor manera el funcionamiento interno del Poder Legislativo, estableciendo entre otros, que la Dirección tiene como función principal, la de fortalecer el trabajo de la Legislatura, para lo cual debe realizar actividades de investigación y difusión de temas

parlamentarios, además de aquellas relativas a la formación y capacitación en temas legislativos; funciones ambas, que si bien refieren a trabajos vinculados a la labor legislativa, no se vinculan con el apoyo directo a la generación de información o de documentos útiles para el trabajo cotidiano del legislador.

De manera específica, en la Ley se determina que a la Dependencia le compete: la edición del Diario de Debates, siendo éste el documento en el cual constará la versión escrita de lo ocurrido en las sesiones del Pleno; elaborar las estadísticas relativas a la asistencia a sesiones y las intervenciones en tribuna y en los órganos, así como de la presentación de iniciativas; supervisar el funcionamiento de la Biblioteca del Congreso, y promover los convenios de colaboración con instituciones académicas y de investigación con los sectores público y privado, a fin de difundir el conocimiento en temas legislativos (LOPLEQ, 2008, art. 184). Dichas facultades, que son vigentes en la actualidad, advierten el objeto y el carácter de la Dependencia, que se perfila como un área de acopio de información de datos que, si bien son importantes, poca relevancia tienen para el trabajo dinámico que realiza el Congreso.

Asimismo, se establecen como funciones de la Dependencia: promover la formación al interior del Congreso, relativa a los temas parlamentarios y al desarrollo de la actividad de sus órganos; generar y resguardar el acervo bibliográfico, además de los documentos relativos a los asuntos ya concluidos; compilar ejemplares de los periódicos oficiales local y federal, y demás normatividad relacionada con la actividad del Poder Legislativo (LOPLEQ, 2008, art. 184): éstas, como funciones vinculadas indirectamente a la labor legislativa, que de forma inmediata no contribuían al trabajo legislativo, sino que, como base de datos e información, requieren del procesamiento de otras áreas como la Secretaría de Servicios Parlamentarios, para permearla en los documentos legislativos.

De igual manera, le corresponde al Director: coordinar los trabajos de los investigadores y demás personal asignado al área; rendir informes a la Mesa Directiva, respecto de los documentos que la Dirección haya publicado durante el periodo de ejercicio de ésta; informar al Presidente de la Mesa acerca de las resoluciones del

Poder Legislativo que ya hayan sido publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, así como en su caso, las diferencias detectadas en éste, con relación a lo enviado para su publicación, además de generar, y publicar por lo menos dos trabajos de investigación por año (LOPLEQ, 2008, art. 184). Todo ello es desglosado en XIII fracciones que acrecentaban en gran medida, la competencia de la Dependencia; sin embargo, el objetivo seguía siendo el mismo, generar información y datos teóricos y de transparencia, pero no de utilidad práctica para el Legislador.

A partir de lo anterior puede establecerse que, si bien la Dependencia concentra un gran número de atribuciones, éstas tienen una función marginal respecto a la labor propiamente legislativa, ya que tienen que ver con la generación de contenidos para la promoción y consolidación del sistema democrático y representativo, del cual se aportan conocimientos e ideas que, bajo ese contexto deben ser de interés para el legislador y para el ciudadano. Así, al no avocarse a la generación de información útil para conocer situaciones inminentes, la Dirección no tienen una incidencia directa en la función legislativa propiamente dicha.

Por otro lado, como funciones específicas que de manera indirecta pueden ser consideradas de apoyo a la labor legislativa, al igual que como se estableció en la Ley de 2003, a la Dirección se le da competencia para: conducir, supervisar y difundir los trabajos de investigación, a efecto de que sean útiles para los trabajos de las Comisiones; someter propuestas de leyes a la consideración de la Mesa Directiva, a partir de las necesidades que lleguen a ser advertidas de los trabajos de investigación que se lleven a cabo en la Dependencia. Aquí, cabe precisar que las propuestas, contrario a lo dispuesto en la Ley previa, dichas propuestas deben ser presentadas a la Mesa Directiva y no a la Junta de Coordinación Política.

Así, se puede establecer que el apoyo a los diputados y a los órganos de la Legislatura que es responsabilidad otorgar a la Dirección de Investigación se orienta en dos direcciones: la primera, que consiste en recopilar y resguardar información generada por el legislativo, y la segunda consistente en acopiar y generar información que resulte ser útil para las Comisiones, así como propuestas legislativas; no obstante, se puede

advertir que de todas las atribuciones con las que se ha dotado a la Dependencia, ninguna se relaciona de manera clara y directa con la labor específica de otorgar información para la elaboración de iniciativas o proyectos de dictámenes, y menos para apoyar en su elaboración, que son funciones estas, que sí corresponde a la naturaleza de otras dependencias homólogas del País.

A partir de las referidas atribuciones que la legislación actual establece para la Dirección de Investigación, y de su contrastación con las nuevas tendencias que los autores señalan como orientación para la consolidación de dependencias de esa índole; se puede advertir la necesidad de construir una propuesta que fortalezca las funciones de la Dirección de Investigación y Estadística Legislativa, del Congreso queretano.

Considerando lo antes mencionado, puede advertirse como un área de oportunidad, el adecuar la naturaleza y objetivos de la Dependencia, a fin de que tenga la capacidad legal e institucional de generar investigaciones científicas y proporcionar información confiable, que permita a los integrantes del Congreso del Estado atender la problemática actual de manera más consciente, contribuyendo así al desarrollo eficaz del Órgano Legislativo y a la democracia de la Entidad.

CAPÍTULO 2: ASPECTOS NORMATIVOS

2.1. Constitución Federal

Toda norma del sistema jurídico nacional de México, y toda institución que conforme a éste es creada y regulada, encuentra su origen y sustento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así, el Congreso de la Unión, junto con la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Presidencia, ejercen el Supremo Poder de la Federación, mediante las funciones legislativa, judicial y ejecutiva, respectivamente.

Conforme a lo anterior, el Estado visibilizado en los diversos órganos que en términos de la democracia moderna representativa, de manera conjunta ejercen el poder público

delegado por el pueblo soberano; son depositarios de una serie de atribuciones definidas y específicas que deben ser ejecutadas por cada uno de ellos, a efecto de hacer posible el cumplimiento del objetivo colectivo de generar el bien común, mismo que se erige como el fin último del pacto social.

En dichos términos, para llegar al objetivo que el pueblo soberano se ha trazado, al Congreso federal le han sido otorgadas atribuciones para: legislar; realizar nombramientos; aprobar y fiscalizar el ejercicio del presupuesto público; revisar la política exterior, entre otras que a su vez son replicadas en el orden estatal, y de manera específica en la esfera competencial de los congresos estatales.

Para cumplir su rol dentro de la estructura del Estado Nación, el Congreso de la Unión, en el ámbito federal y los locales en el ámbito de los estados y de la Ciudad de México, se estructuran y organizan internamente conforme a las respectivas leyes y reglamentos, integrando órganos como el Pleno, los grupos parlamentarios o legislativos y las comisiones.

Además de la división institucional de los Congresos, en éstos se generan estructuras de apoyo administrativo que no auxilian en temas legislativos, pero que son indispensables para que esta actividad se pueda llevar a cabo adecuadamente; así como áreas que sí apoyan a tal función, mediante el asesoramiento en diversas disciplinas que se vinculan con objetos sujetos a ser normados, para el efecto de que pueda dotarse a los representantes populares y a los órganos legislativos, de la información técnica y jurídica necesarias para realizar sus actividades de manera más eficiente.

2.2. Dependencias de investigación legislativa en el orden federal

Indudablemente es en el orden federal y no el local del País, en el que tradicionalmente se ha dado mayor impulso y se ha desarrollado con mayor extensión el tema de las dependencias de investigación legislativa, a tal grado que incluso se han creado áreas

muy definidas y especializadas; con lo cual se intenta generar información de alta calidad para atender los temas que constitucionalmente corresponden al Congreso de la Unión.

Así, se tiene que, como órganos de apoyo a la labor legislativa, el Legislativo federal ha creado vía reglamentaria, instituciones de investigación conformadas por personal experto en múltiples áreas del conocimiento humano, y en técnica legislativa, para que éstas generen y provean a los órganos legislativos y a cada legislador de forma particular, de información técnica-científica que les permita conocer aspectos relevantes de los temas y materias que atañen al desempeño de su función.

Al respecto se tiene que las normas constitucionales que establecen la competencia y atribuciones del Congreso de la Unión, de manera indirecta son la base legal para la creación de aquellas dependencias dedicadas a la investigación legislativa; toda vez que como se ha mencionado, el apoyo para el eficaz desarrollo de dicha labor es el objetivo y la justificación para su creación. Así, la naturaleza de tales áreas va vinculada con una necesidad del Congreso, que es la de legislar allegándose y utilizando información completa, clara, precisa y objetiva, así como con los demás elementos necesarios para realizar la función con la mayor calidad posible.

Conforme a lo anterior, de manera específica, en el artículo 134 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se menciona que: “Las Cámaras podrán establecer instituciones de investigación jurídica y legislativa para la mejor información y realización de los trabajos”, por lo que vía reglamentaria los Diputados y Senadores pueden crear áreas de apoyo a la función legislativa y determinar su organización y estructura. Cabe mencionar que esta posibilidad de generar áreas dichas áreas, como se establecerá, ha sido aprovechada por las Cámaras para el desarrollo de dependencias de grande y reconocido prestigio.

Al respecto, el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, así como el Centro de Estudios para el Logro de la Igualdad de Género de la Cámara de Diputados, son dependencias creadas por la Ley Orgánica del Congreso General, teniendo el primera como encomienda, la de apoyar técnicamente

y proporcionar información y análisis científicos, en materia de desarrollo rural sustentable, así como de soberanía alimentaria; en tanto que el segundo debe apoyar al trabajo legislativo mediante trabajos de análisis que permitan el avance progresivo de la mujer.

Asimismo, la Cámara Baja, conforme lo dispuesto en su Reglamento, cuenta con: el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias y el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública; el primero de ellos facultado para la formación académica de personal, lo que permite la consolidación de ciudadanos que pueda adquirir los conocimientos necesarios para ser integrados como parte del personal que coadyuva en la función legislativa.

Por otra parte, en el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados se regula al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, al Centro de Derecho e Investigación Parlamentaria y al Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública; los cuales tienen por objeto proporcionar apoyo técnico y suministrar material de análisis científico que resulte útil para el desarrollo de la competencia de la Cámara.

Los Centros de investigación en comento se conforman con personal que desarrolla una carrera en el servicio público, lo que permite su continuidad y el aprovechamiento de su experiencia acumulada en diversos ámbitos de investigación científica especializada, que atañen a los problemas sociales; dando con ello ciertas garantías no solo del profesionalismo con el que dichos funcionarios deben actuar, sino también de la calidad de la información multidisciplinaria que puede generarse en las áreas, y que resulta tan relevante para el trabajo legislativo.

Considerando lo anterior, respecto a las funciones específicas de apoyo a la labor de los legisladores y de los órganos legislativos que deben llevar a cabo los institutos de investigación jurídica, por cuanto ve a la Cámara de Diputados federal, en el artículo 6 de su Reglamento se señala que es derecho de las y los diputados recibir orientación de los órganos de investigación de la Cámara; en tanto que para el proceso de elaboración de dictámenes, refiere que las respectivas Juntas Directivas podrán

requerir el apoyo de dichas dependencias, para las actividades relativas al proceso de dictamen que lleven a cabo las comisiones.

En términos de lo anterior, los diputados y los órganos que requieran el apoyo de las dependencias de investigación podrán acceder a información en la que: se defina el método de dictamen; se presenten reportes de investigaciones que incluyan aspectos doctrinales, precedentes normativos y jurisprudenciales, así como elementos de comparación de los temas en estudio, y den cuenta de estudios de impacto presupuestal relacionados con la implementación de posibles reformas legales.

Acceder a información especializada suministrada por las dependencias creadas expresamente para generarla y difundirla, representa un gran aporte para el buen desarrollo de la función legislativa, tanto de los órganos como de los representantes; toda vez que el establecimiento de dichos aparatos estructurales garantiza un alto grado de confiabilidad de la información científicamente procesada, indispensable para la elaboración de sus respectivas iniciativas y dictámenes.

En el caso del Senado, su Reglamento establece como derecho de las y los senadores, el de recibir información de instancias de investigación y crea al Instituto Belisario Domínguez, al igual que el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, como áreas de investigación jurídica y legislativa, los cuales, a partir de lo establecido en el Estatuto de los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos del Senado de la República, se estructuran y deben ejercer aquellas funciones que son específicamente determinadas, y que son distribuidas en razón de las materias y áreas especializadas que les son asignadas.

Tanto el Instituto como el Centro son creados mediante el Estatuto, como dependencias de investigación jurídica y legislativa, tal como se dispone en el Artículo 144 de la Ley Orgánica del Congreso General, y ambos dependen de la Mesa Directiva del Senado; su objeto es apoyar a los órganos, tanto de gobierno, como a las comisiones y los grupos parlamentarios, así como a las y los miembros del Senado, en la planeación y prestación de los servicios parlamentarios, para el cumplimiento de sus atribuciones y competencia.

Respecto al Instituto Belisario Domínguez, el Estatuto dispone que es un órgano especializado responsable de desarrollar estudios y análisis de información relacionados con aspectos considerados en la agenda legislativa del Senado, a efecto de sustentar las decisiones de éste, y que contará con: un Comité Técnico, como órgano de gobierno; Unidades Sustantivas, y Unidades de Apoyo, estableciendo las funciones de dichas áreas.

El Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques ha sido creado con la finalidad de desarrollar investigaciones y compilar información referente a la política exterior del País, primordialmente para otorgar apoyo a las comisiones legislativas que tienen esa competencia, además de auxiliar en la materia a los órganos directivos y grupos parlamentarios. Para ello, la dependencia cuenta con diversas direcciones y unidades de estudio, análisis y opinión especializadas en temas internacionales.

A diferencia de las normas que estructuran y regulan el funcionamiento del Instituto Belisario Domínguez, las que corresponden al Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, sí establecen competencias específicas relativas al análisis, elaboración, seguimiento, apoyo, asesoría y elaboración de propuestas en materia de política exterior, mismas que en amplio sentido pueden llegar conformar documentos estrictamente de carácter legislativo, en tanto que sean redactadas a manera de iniciativas de ley o de dictámenes de comisión, y se considera su especialización en materia de relaciones exteriores, así como su competencia para otorgar apoyo a la Comisión del Senado que atiende la materia.

2.3. Dependencias de investigación legislativa en el ámbito local

2.3.1. Denominación

Aun cuando parece poco relevante, debe considerarse que la denominación de las dependencias de investigación no es unívoca; así, “El nombre de tales instituciones varía dependiendo de la tradición y cultura política de cada país” (Encinas, 2015, p. 8);

siendo éste un aspecto que no puede pasar por desapercibido, sobre todo si se tiene en cuenta que el nombre que se asigna a un área obedece a la naturaleza y objetivos que con ella se pretende, y además, sirve para determinar su adscripción y funciones.

Así, las dependencias de investigación legislativa de los Congresos locales tienen diversa denominación: Dirección en Guerrero, Nayarit y Querétaro; Instituto en Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Yucatán; Unidad en Aguascalientes, San Luis Potosí, y Zacatecas; Centro de investigación en Durango, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca y Sonora; y Coordinación en Veracruz.

Lo anterior permite establecer que aún en el orden subnacional del País, no existe un consenso respecto a la denominación de las dependencias de investigación legislativa locales, resultando que en la actualidad pueden ser categorizadas de manera diversa como Dirección, Instituto, Unidad, Centro de Investigación o Coordinación; lo que da muestras de que tampoco hay acuerdo respecto a su naturaleza y objetivos, y mucho menos, en su estructura, adscripción o en las funciones específicas que les deben ser asignadas.

Lo antes mencionado conduce a que, en primera instancia se haga complejo llevar a cabo una clasificación precisa de las características que indiquen qué se debe esperar de ellas y en su caso, de las condiciones indispensables para hacerlas un instrumento efectivo para mejorar el funcionamiento de la labor legislativa. No obstante, a partir de las últimas reformas aprobadas por las legislaturas locales, sí es posible advertir ciertas tendencias.

2.3.2. Adscripción

Respecto al lugar ocupado dentro de la estructura y la relación jerárquica u organizacional establecida por la normatividad de los Congresos locales, se tiene que

las dependencias que realizan o que deben realizar labores de investigación legislativa, en la actualidad se encuentran adscritas a: Órgano de Gobierno como las Mesas Directivas, Juntas de Coordinación Política o los Plenos, como en Chiapas, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Quintana Roo y Querétaro, o a dependencias del Congreso, como en Aguascalientes y Nayarit.

De lo anterior se desprende una primera e importante diferencia, referida a que, mientras que en algunos de los casos las áreas que en los Congresos locales se decían a la investigación parlamentaria, dependen de órganos de los Congresos que, desde luego se encuentran integrados por diputados, otras son jerárquicamente subordinadas a áreas de apoyo integradas por funcionarios, los que si bien otorgan apoyo legislativo, adquieren una postura de intermediación entre los legisladores y quienes tienen las capacidades técnicas para suministrarles datos que resultan importantes y útiles para el desarrollo de la función de los órganos legislativos.

Al respecto, debe señalarse que siendo el contacto directo con quienes realizan la función de legislar, una condición que en gran medida sirve para facilitar la labor de proporcionar la información pertinente para la elaboración de documentos legislativos; en el segundo de los casos referidos, es decir, el de aquellas dependencias de investigación legislativas adscritas a áreas y no a órganos, la posición dentro de la organización genera un filtro de necesidades y propuestas entre legisladores e investigadores, siendo así que la intermediación se constituye como una gran limitante para que el apoyo llegue a proporcionarse de manera eficaz.

Caso contrario al antes referido, el de las áreas de investigación dependientes jerárquicamente de órganos legislativos permite generar un contacto directo entre legisladores e investigadores; por lo que el conocimiento de las necesidades y prioridades llega de manera más clara y precisa, y se puede lograr un mejor intercambio de ideas y sobre todo, de la información objetiva que se requiere para la materialización de la función legislativa, logrando que ésta sea más eficaz.

2.3.3. Funciones

La definición del objetivo que se tiene al crear áreas de investigación legislativa varía en los diferentes Congresos, y ello se manifiesta a partir de las funciones que les son dadas. Al efecto, las dependencias pueden tener funciones relativas solo a la investigación, como en los Congresos de Guerrero, Oaxaca, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz, o al apoyo legislativo, la investigación y la capacitación como en Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala y Veracruz.

Respecto a las dependencias que se dedican de manera exclusiva a la investigación parlamentaria, se distinguen de aquellas que tienen funciones distintas o adicionales, porque sus estudios no tienen como propósito el análisis de la problemática social vigente y la necesidad de intervención del legislador; sino que se centran en el desarrollo de trabajos teóricos y conceptuales relativos a la función legislativa, los órganos que la realizan, sus atribuciones, procedimientos y demás; lo que si bien permite soportar el trabajo legislativo, no ayuda a la generación de información práctica para la atención de situaciones prácticas que requieran ser reguladas.

Por otro lado, como se ha señalado, algunas otras dependencias de investigación legislativa de Congresos locales, además de realizar investigaciones teóricas, otorgan apoyo legislativo y realizan capacitación a legisladores y funcionarios; es decir, pueden llegar a participar de manera directa en el desarrollo de la función legislativa, colaborando en los procesos, ya sea mediante el suministro de información y datos científicos o incluso, elaborando iniciativas de ley o dictámenes requeridos por diputados o por Comisiones.

Cabe señalar que aun cuando las funciones de las dependencias de investigación puedan comprender actividades de apoyo directo a la producción de documentos legislativos, existen variaciones en la intensidad con la que éste puede llevarse a cabo; ya que ésta depende por un lado del cúmulo de las atribuciones legales, y por el otro,

de las interacciones que en la práctica se generen entre legisladores e investigadores. En esos términos, ambos factores, formales y materiales, inciden de manera determinante en la intensidad con la que las dependencias habrán de colaborar de sus respectivos Congresos.

2.4. La Dependencia en Querétaro

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro dispone cuáles son las facultades correspondientes al Legislativo local, y establece los actos procedimentales para ejecutarlas. Al efecto, se hace indispensable la existencia de una estructura y organización interna no solo de los órganos legislativos conformados por diputados, sino también la creación de áreas o dependencias con la capacidad necesaria para brindar el apoyo institucional; es decir, aquellas que, mediante la ejecución de actividades administrativas e incluso jurídicas, generen las condiciones suficientes para que los legisladores se concentren en la función propiamente legislativa.

En atención a lo anterior, mediante la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado fue creada la Dirección de Investigación y Estadística Legislativa, como dependencia subordinada a la Mesa Directiva, a la cual corresponde apoyar la función legislativa, mediante la generación y difusión de información, además de otorgar capacitación en el área legislativa, siendo además responsable de publicar obras o trabajos de índole legislativo.

Así, conforme a la única disposición que regula las competencias de las dependencias legislativas, la Dirección se encuentra constreñido a funciones formativas y, por cuanto ve a la investigación, ésta solo tiene por objeto, el desarrollo conceptual y teórico de las instituciones legislativas, en sus diversos ámbitos, pero no implica la posibilidad de otorgar apoyo para la elaboración de documentos legislativos, como son iniciativas de ley o dictámenes.

Por otro lado, la referida Ley Orgánica también establece cuáles son los requisitos que debe cubrir quien sea designado como titular de dicha área, mismos que consisten en tener título de licenciado, además de experiencia y conocimientos en el área de investigación y el derecho legislativo. Asimismo, el ordenamiento dispone que la Junta de Coordinación Política es la competente para formular al Pleno del Congreso, la propuesta de la persona que podrá ocupar el cargo de Director de la Dependencia.

La propia Ley determina cuáles son las funciones y competencias de la Dirección, siendo éstas: Editar el Diario de Debates; llevar la estadística parlamentaria; supervisar el funcionamiento de la Biblioteca del Poder Legislativo; difundir investigaciones, para beneficio de las Comisiones y del Congreso; proponer iniciativas a la Mesa Directiva, que deriven de los trabajos de investigación que realice; promover que se celebren de convenios de colaboración en materia académica y para la investigación; proponer y organizar cursos de capacitación relativos al trabajo legislativo; llevar el archivo de asuntos legislativos y publicaciones oficiales, así como editar y publicar al menos una obra al año, relativa a investigaciones en materia legislativa.

Como puede observarse, la norma establece una facultad para la Dirección de Investigación, que al menos en principio es propiamente de apoyo legislativo, consistente en proponer a la Mesa Directiva iniciativas que deriven de los trabajos de investigación que realice; sin embargo, la omisión en cuanto a su posibilidad de reanalizar revisión de temas al margen de lo teórico o conceptual, que refieran a problemáticas actuales, hacen casi nugatoria la posibilidad de presentar propuestas legislativas.

Además de lo anterior se tiene que, no obstante que los trabajos de investigación generados por la Dirección se refirieran a temas actuales, solo tiene posibilidad de presentarlos a la Mesa Directiva; es decir, formalmente no puede colaborar de manera directa con diputados para elaborar iniciativas y menos aún, con Comisiones para contribuir a la elaboración de dictámenes. En esos términos, y considerando otras facultades que le son otorgadas, las funciones del área se ven limitadas al desarrollo

de investigaciones teóricas que difícilmente pueden contribuir al quehacer diario del Congreso.

CAPÍTULO 3: FUNCIONAMIENTO DE LOS INSTITUTOS DE INVESTIGACIÓN LEGISLATIVA

3.1. Perspectiva a través de las normas

En la actualidad, la academia ha fortalecido sus vínculos con la sociedad y busca producir trabajos de investigación que, a partir del conocimiento del entorno de los objetos de estudio, puedan elaborarse propuestas que tengan una aplicación práctica, para con ello producir impactos positivos que lleven a resolver problemáticas determinadas, solventar necesidades sociales o simplemente a mejorar determinadas condiciones de la comunidad.

Al efecto refiere Pérez (2009), que: “se trabaja en una nueva concepción de enseñanza basada en la investigación aplicada que en el ámbito del derecho se refiere a... “prácticas o materiales” (p. 46); siendo la aportación práctica de los nuevos conocimientos que se obtienen a partir de la realidad, el valor de los trabajos académicos que se realizan en la actualidad, con lo cual la investigación adquiere como uno de sus fines inmediatos el del mejoramiento del entorno para beneficio de la sociedad.

De esa forma, la academia deja atrás la tradición de generar investigaciones que se quedan en el campo de lo teórico, para combinarlas con la investigación de campo, toda vez que como refiere Lozada (2014): “La investigación aplicada se ocupa de todo proceso de enlace entre la teoría y el producto” (p. 35), que debería ser considerada al momento de realizar procesos de indagación de todo tipo, ya que ésta permite conocer cómo funcionan en la realidad las relaciones entre sujetos y entre éstos con las instituciones y el medio en el que se desarrollan, para así determinar posibles

causas de los problemas o necesidades sociales y formular propuestas de solución que tengan una aplicación práctica.

En los mismos términos, debe considerarse que la investigación que se realiza en los órganos legislativos, sobre todo y particularmente porque la función de éstos últimos es la de normar conductas y relaciones sociales e institucionales que atañen al orden de lo público; no puede ni debe estar desvinculada de las dinámicas sociales presentes, sino que por el contrario, deben contribuir con la función de legislar, a efecto de que las capacidades de acopio de información y de datos que son capaces de llevar a cabo, sea puesta a disposición para hacer más eficiente la labor diaria de los Congresos.

Habiendo hecho las referidas consideraciones, como se ha mencionado, se tiene que las dependencias responsables de realizar tareas de investigación legislativa en los legislativos subnacionales de México tienen diversas denominaciones, tales como: Institutos de Investigación, de Estudios Legislativos, de Estudios Parlamentarios o de Profesionalización; Centros de Investigación Legislativa; Institutos de Profesionalización; Dirección de Investigación Legislativa; Coordinación de Investigación Legislativa, y Unidades de Investigación y Estudios Legislativos.

Para el funcionamiento de dichas áreas, además de la denominación que da una presunción de sus atribuciones, de manera objetiva, lo más relevante es su diseño institucional; es decir, su ubicación dentro del organigrama del Congreso, así como su estructura interna y, sobre todo, el objetivo que se persigue con su creación, el cual no solo es el declarado por las normas aplicables, sino que debe deducirse del cúmulo de atribuciones que les son otorgadas. Así, dichas condiciones son las que permiten comprender cuál es la importancia de las dependencias para el trabajo propiamente legislativo, que implica la colaboración para la elaboración de iniciativas, dictámenes y análisis económicos, de género, entre otras funciones que son propias del órgano de representación.

Cabe precisar que más allá de la normatividad que define las atribuciones y el funcionamiento de dichos órganos, las prácticas internas, aunadas a las relaciones de

los titulares con los diputados y su capacidad para influir en ellos, impactan y determinan las condiciones en que sus competencias legales habrán de ejecutarse; es decir, que la materialización de la norma que atribuye funciones a las dependencias puede verse condicionada por las prácticas de cada Congreso, al grado que además del ejercicio de las competencias legalmente instituidas, la dependencia ejerza otras que no lo estén, o que por el contrario, las formalmente otorgadas le sean disminuidas en su ejecución práctica.

Realizar una investigación en los términos antes planteados, es decir, del funcionamiento de las dependencias para determinar cómo contribuyen al quehacer legislativo, demandaría un estudio de caso para cada Congreso local; el que además debería hacerse de manera simultánea, en virtud de que las renovaciones periódicas y asincrónicas de los Poderes Legislativos deriva en cambios constantes y sustanciales en un muy corto plazo, situación que haría muy breve la vigencia de un análisis sustentado de la información que así pudiera obtenerse en periodos distintos, afectando la validez del estudio.

Por tanto, considerando la imposibilidad material de hacer la recolección de información de manera simultánea, a efecto de llevar a cabo comparaciones que puedan llegar a ser válidas para un momento determinado, y con ellas construir una teoría; en esta investigación, cuyo objeto específico es estudiar a la Dirección de Investigación y Estadística Legislativa del Congreso queretano, así como sus funciones y la posibilidad de perfilarla hacia una labor de apoyo al trabajo legislativo; para lograr mayor efectividad y tener información más objetiva y perdurable respecto al funcionamiento de las dependencias de investigación legislativa de los Congresos estatales del México, se analizan las normas que les aplica y las regula y no su desarrollo práctico.

En tal sentido, como técnica de recolección de información se hace uso de la documental y la comparativa aplicada a las normas jurídicas como método de análisis de ésta, las empleadas para el desarrollo de esta investigación; ya que a partir de ellas es posible presentar el análisis de sus competencias, y realizar una revisión más

objetiva respecto a cómo los legisladores han pretendido diseñar a las áreas en estudio. Ello, independientemente de las prácticas de los Congresos, que generan constantemente cambios en el ejercicio de facultades legales.

Así, de la normatividad que rige a las dependencias de investigación legislativa se puede advertir qué es lo que cada Congreso concibe como su naturaleza y funciones. Al respecto, para algunas Legislaturas, dichas áreas deben avocarse preponderantemente a la realización de estudios de investigación, sin que consideren como parte de sus funciones, las de brindar apoyo para los procesos legislativos relativos a la elaboración y dictaminación de iniciativas legislativas, de análisis presupuestario, o de control; en otros casos, las facultades que se les encomiendan están encaminadas casi de manera exclusiva, a la realización de investigaciones, y en una tercera postura, que podría considerarse intermedia, se les dan atribuciones para realizar ambos tipos de funciones.

Cabe precisar que, en la generalidad de los casos a las dependencias les son otorgadas funciones tanto de apoyo legislativo como aquellas relativas a realizar investigación legislativa, e incluso capacitación; por lo que no puede hablarse de que existan objetivos puros en el diseño institucional de las dependencias, pero sí de una tendencia hacia alguna de las posturas antes referidas.

Atendiendo a lo anterior, para el caso concreto de la Dirección de Investigación y Estadística Legislativa del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, de la Ley Orgánica de éste (única norma que la regula), se puede advertir que la dependencia no tiene facultades relativas al apoyo a legisladores, sino solo de investigación y de elaboración de obras de análisis e investigación sobre temas legislativos, que podrán ser publicadas por el Congreso; así como para difundir obras en materia legislativa y para llevar la estadística parlamentaria, y además es responsable de supervisar los trabajos de la biblioteca de la Legislatura.

Marginalmente se puede advertir que, mediante la Ley se faculta a la Dirección para brindar apoyo a la Secretaría de Servicios Parlamentarios para elaborar proyectos de dictamen y otros asuntos legislativos. Esta facultad tiene un carácter indirecto, ya que

no es una atribución otorgada a la Dirección, sino que se establece en favor de otra dependencia (de la Secretaría), la potestad para decidir acerca de su participación en los trabajos legislativos, como una forma de subordinación a otra dependencia, al menos por cuanto ve al apoyo a la función legislativa.

En esos términos, como al inicio del trabajo se ha mencionado, es relevante establecer si es posible que de la normatividad que prevé facultades para las dependencias de investigación legislativa de otras entidades del País, puedan retomarse disposiciones que lleven a la modificación del marco legal que rige a la institución queretana, a efecto reorientar su funcionamiento hacia el apoyo a la labor propiamente legislativa.

Por lo anterior es importante conocer el diseño institucional de las dependencias de investigación parlamentaria de los otros Legislativos locales, para con ello estar en aptitud de determinar si existe o puede generarse un modelo viable para el contexto y entorno actuales de la Dirección de Investigación y Estadística Legislativa del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, que pueda ser retomado a efecto de orientar a la Dirección hacia una labor de apoyo directo al trabajo que realizan los órganos del Congreso.

Dicho análisis, como se ha mencionado, debe efectuarse a partir de la normatividad vigente, díganse leyes orgánicas de los Congresos, reglamentos de los Legislativos, reglamentos específicos para las dependencias, e incluso, manuales de organización, según cada caso en específico; documentos que deben ser retomados de los apartados de transparencia que se encuentran principalmente en las páginas webs de los Congresos, además de otras de carácter oficial, a efecto de tener información homogénea que formalmente ha sido declarada verídica por los propios órganos legislativos.

3.2. Orientación hacia la investigación

En el primer modelo de dependencias de los Congresos, a los cuales se les otorga competencia para realizar investigaciones, concentra a aquellos que de manera preponderante se les han dado atribuciones que tienen que ver con tal actividad, y pocas o casi nulas, que se refieran al trabajo de apoyo parlamentario, que en su caso serían la elaboración de iniciativas, proyectos de dictámenes, análisis de información para el control financiero, entre otros que tienen como finalidad la emisión de leyes o acuerdos, como actividad principal y preponderante del Legislativo.

Así, en este modelo pueden ser ubicados las dependencias de la Ciudad de México, así como de los Estados de Guerrero, México, Querétaro, Tamaulipas y Veracruz. Al respecto puede señalarse que, como se verá más adelante, este grupo es el más reducido, lo que implica que no es el más aceptado o reconocido por los Legislativos locales, quienes en su mayoría han decidido que la investigación separada del apoyo hacia la función legislativa no sea el objeto de las dependencias.

A continuación, se expresan caso por caso, las características que pueden desprenderse de la normatividad que regula a cada una de las áreas de investigación ubicadas en este modelo, estableciéndose con ello los elementos de identidad.

a) El Congreso de la Ciudad de México tiene dos áreas que llevan a cabo funciones de investigación: el Instituto de Investigaciones Legislativas y el Centro de Estudios para la Igualdad de Género.

El Instituto realiza investigaciones que no se vinculan de manera preponderante con el trabajo de los legisladores o de las Comisiones, sino que su actividad fundamental es la de realizar estudios relacionados con la actividad parlamentaria.

Por otro lado, el Centro de Estudios para la Igualdad de Género sí realiza funciones relacionadas con la labor legislativa, ya que los estudios que efectúa deben estar orientados a determinar la situación actual de las mujeres, para que,

conforme a los resultados que se obtengan, hacer propuestas en el ámbito normativo, a fin de mejorar el ejercicio de los derechos de dicho grupo social, que representa más de la mitad de la población nacional y que históricamente ha sido excluida de diversos ámbitos de participación.

b) El Instituto de Estudios Parlamentarios del Estado de Guerrero se creó como un órgano técnico de investigación jurídica y parlamentaria, para mejorar los procesos legislativos; sus funciones no se vinculan de manera directa al trabajo de los legisladores, sino que se refieren a la generación y promoción de estudios e investigaciones legislativas.

c) El Instituto de Estudios Legislativos del Congreso del Estado de México centra el desarrollo de actividades en el ámbito académico, de investigación y de difusión en materia legislativa, relacionándose marginalmente con la tarea de apoyo a los diputados para realizar sus propuestas, solo cuando éstos se lo requieran.

d) La Dirección de Investigación y Estadística Legislativa del Congreso del Estado de Querétaro no tiene facultades relativas al apoyo de legisladores, sino solo de investigación, al establecerse en las disposiciones legales que la rigen, que debe presentar propuestas de obras relacionadas con temas legislativos, para que en su caso puedan ser publicadas por autorización del Congreso. Otras labores de índole no legislativo que realiza se refieren a la difusión de obras en la materia legislativa, llevar la estadística parlamentaria y supervisar los trabajos de la biblioteca del Congreso.

Como se ha mencionado, de manera marginal se le faculta para brindar apoyo a la Secretaría de Servicios Parlamentarios, al redactar resoluciones de propuestas o dictámenes y otros documentos de índole legislativa, pero solo a petición de esta otra área, la que, en su caso, establecerá las condiciones para el otorgamiento del apoyo.

e) El Instituto de Investigaciones Parlamentarias del Congreso del Estado de Tamaulipas debe realizar funciones de investigación de temas parlamentarios, así como actividades de profesionalización en la materia. Ejerce funciones muy limitadas en materia legislativa, como la de suministrar información que pudiera ser útil para los diputados, así como la de apoyar los trabajos de dictaminación que realicen las comisiones.

f) La Coordinación de Investigación Legislativa del Congreso del Estado de Veracruz depende de la Secretaría General, a quien se le otorgan facultades para elaborar estudios acerca del funcionamiento del Congreso, así como del tratamiento que en éste se da a los asuntos, para lo cual es auxiliada por la Coordinación, estando reservadas para la Secretaría aquellas funciones directas relacionadas con el apoyo a los legisladores y a los órganos legislativos.

Las referidas dependencias, independientemente del lugar en que orgánicamente se encuentran ubicadas, así como de la denominación que se les ha otorgado, adolecen de facultades para dar apoyo legislativo, y si bien en algunos casos pueden hacerlo, ello depende de que se lo requieran otras áreas o funcionarios; en cuyo caso, al no ser la actividad continua, pueden carecer de la metodología, la capacitación y el personal para hacerlo de manera adecuada.

En tal sentido, dichas dependencias de investigación legislativa realizan funciones que no contribuyen, al menos de manera inmediata y directa, al trabajo cotidiano de legislar, que es la función primordial de los Congresos y para la cual se hace indispensable allegarse de información objetiva, precisa y relevante, a efecto de comprender la problemática social y generar las medidas legales que pueden ser adoptadas y que resulten eficaces.

3.3. Orientación hacia el apoyo legislativo

El segundo modelo de dependencia de investigación legislativa que, a partir de la normatividad vigente de los Congresos locales del País puede establecerse, es el que las orienta hacia el apoyo legislativo, que va desde realizar análisis de información y la elaboración e investigaciones directamente relacionadas con las iniciativas y dictámenes, hasta la propia elaboración de estos documentos.

Conforme a dicho criterio de categorización, en este modelo podemos ubicar a las dependencias de investigación de los Estados de Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Colima, Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas, teniéndose que:

a) La Dirección de Consultoría Legislativa del Congreso del Estado de Baja California tiene entre sus atribuciones brindar apoyo a la función legislativa mediante la realización de análisis y la emisión de opiniones sobre la viabilidad y técnica legislativa de iniciativas y dictámenes; elaborar proyectos de dictámenes de iniciativas, y validar los dictámenes que apruebe el Pleno.

b) El Instituto de Estudios Legislativos del Congreso del Estado de Baja California Sur tiene diferentes funciones, todas ellas encaminadas a auxiliar a los órganos legislativos, por cuanto ve a la formulación de iniciativas y a la dictaminación de propuestas, además de realizar investigaciones. Asimismo, tiene un área especializada en la investigación legislativa, pero su enfoque, al igual que el de las otras áreas, es el apoyo a la función propiamente legislativa.

c) La legislación del Estado de Chiapas establece la creación y funcionamiento de dos organismos encargados de la investigación legislativa: El Instituto de Investigaciones Legislativas, para temas legislativos en general y el Centro de Investigaciones y Estudios Legislativos para la Igualdad de Género, para este tema específico.

Al Instituto de Investigaciones Legislativas se le otorgan facultades expresas en materia legislativa, como la que refiere a la elaboración de la propuesta del Estatuto del Servicio Civil. La Dependencia se conforma con un área de investigación y otra de apoyo técnico, y en ambos casos, sus funciones son de apoyo directo a la elaboración de dictámenes para las Comisiones, así como de propuestas legislativas para el Pleno del Congreso.

El Centro de Investigaciones y Estudios Legislativos para la Igualdad de Género se ocupa de elaborar propuestas legislativas transversales con enfoque de género, a fin de que todo el orden jurídico sea revisado, analizado en sus efectos y modificado para mejorar las condiciones y la protección de los derechos del género femenino.

d) El Instituto de Estudios e Investigación Legislativa del Congreso del Estado de Chihuahua tiene como atribuciones las relativas a realizar tareas de auxilio a la función legislativa, apoyando a los órganos del Congreso y a la Secretaría de Asuntos Legislativos y Jurídicos, área a la cual está adscrito.

e) El Instituto de Profesionalización e Investigaciones Parlamentarias del Poder Legislativo del Estado de Colima se encuentra poco regulado en la Ley Orgánica del Poder Legislativo y en el Reglamento de esta. De manera general, las normas establecen como sus funciones las de realizar investigación legislativa que requiera el Congreso, así como la capacitación, profesionalización y asesoría parlamentaria.

f) El Instituto de Investigaciones Jurídicas y Parlamentarias del Congreso del Estado de Coahuila realiza preponderantemente trabajos de apoyo a la función legislativa, emitiendo opiniones y auxiliando para la elaboración de dictámenes; además de apoyar a la formación y capacitación de funcionarios del Congreso. Cabe aclarar que dichas funciones le han sido establecidas, aun cuando en el Reglamento se señala que su naturaleza es la de ser un órgano de carácter académico.

La Unidad de Género del Congreso de Coahuila, no obstante que no tiene el carácter de un instituto de investigación, se ha creado para que colabore con el Instituto de Investigaciones Jurídicas, para diseñar y preparación de propuestas de reformas legales con perspectiva de género.

g) El Centro de Investigaciones y Estudios Legislativos del Congreso del Estado de Hidalgo lleva a cabo funciones de apoyo directo a los órganos legislativos, como el relativo a elaborar los anteproyectos de dictámenes, auxiliar para generar iniciativas de leyes y propuestas, así como para redactar los posicionamientos de éstos. Además, es responsable de determinar el impacto presupuestal de las leyes, así como de otorgar el apoyo técnico para la evaluación de los Informes de Gobierno.

Otras atribuciones que no se encuentran directamente vinculadas con la función de los legisladores, consisten en capacitar a los diputados entrantes, diseñar y operar programas de profesionalización legislativa y diseñar e implementar y difundir investigaciones de carácter legislativo. Cabe mencionar que las referidas actividades no son preponderantemente de auxilio a la labor legislativa, pero éstas son marginales respecto a las otras ya mencionadas.

h) En el Congreso del Estado de Guanajuato se tienen tres dependencias que realizan actividades de investigación: El Instituto de Investigaciones Legislativas; la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas y el Centro de Estudios Parlamentarios.

El Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado de Guanajuato tiene funciones de apoyo legislativo, a partir de la responsabilidad de realizar investigaciones referentes a las iniciativas de ley, así como de colaborar en el análisis de los informes de gobierno. Además, de manera secundaria tiene a su cargo la formación y capacitación técnica del personal del Congreso.

Por otro lado, la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas y el Centro de Estudios Parlamentarios realizan investigaciones en materia de finanzas

públicas, para apoyar a las Comisiones legislativas en los trabajos relativos a leyes de ingresos y a los presupuestos de egresos y para dar seguimiento respecto al cumplimiento de éste.

El Centro de Estudios Parlamentarios tiene atribuciones para integrar y proporcionar información que resulte de análisis científico y que sea útil para el desarrollo de las funciones de los órganos legislativos. A diferencia del Instituto, su labor se dirige específicamente a proporcionar información para la labor legislativa.

i) El Centro de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado de Jalisco es un órgano que goza de atributos que le dan autonomía, que presta apoyo técnico e información analítica para los legisladores; se le puede requerir opinión respecto a dictámenes aprobados por las Comisiones. La dependencia cuenta con áreas especializadas en la investigación jurídica, política, económica y social, y sus investigaciones deben ser realizadas atendiendo a la carga de trabajo que realizan los órganos legislativos.

j) El Instituto de Investigaciones y Estudios Legislativos del Congreso del Estado de Michoacán tiene atribuciones exclusivamente referentes al auxilio a la función legislativa, como la concerniente a apoyar la construcción de la agenda legislativa y la asesoría a las comisiones y comités. En tal sentido, las investigaciones que lleve a cabo deberán referirse a los trabajos del propio Congreso.

k) El Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado de Morelos realiza estudios y análisis para el apoyo técnico y consultivo de los representantes, brindando información a los órganos legislativos y proponiendo iniciativas que deriven de sus investigaciones relativas a la eficacia de las leyes vigentes. Asimismo, tiene funciones no preponderantes, de capacitación legislativa, así como de elaboración y compilación de trabajos e investigaciones en materia legislativa.

l) En el Congreso del Estado de Nayarit la labor de generar investigaciones y estudios analíticos corresponde a la Secretaría General, quien para ejercerla se auxilia de las áreas que depende de ella, siendo la Dirección de Investigación Legislativa una de ellas. Así, dicha Dirección, al depender de la Secretaría General del Congreso, ejerce como funciones preponderantes las de apoyar el trabajo legislativo de los diputados, elaborando dictámenes para las Comisiones. Para cumplir su tarea, la Dirección tiene dos coordinaciones: la de Estudios de las Finanzas y Administración Pública, y la de Estudios de Opinión Pública e Investigación Aplicada.

La Dependencia tiene también funciones de capacitación en materia legislativa, así como la tarea de compilar y divulgar documentos expedidos por el Congreso e investigaciones que se realicen en este ámbito. Por otro lado, debe llevar a cabo estudios especializados en temas financieros, así como de índole político relativos a cuestiones jurídicas y sociales, a fin de apoyar a los órganos legislativos.

m) El Centro de Estudios Legislativos del Congreso del Estado de Nuevo León tiene funciones eminentemente de apoyo legislativo, ya que participa para elaborar la agenda legislativa del Congreso, elabora los proyectos de dictámenes para las Comisiones y realiza investigaciones relativas a éstos.

n) El Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado de Quintana Roo es una dependencia con autonomía operativa y de gestión, que brinda apoyo a la Legislatura mediante estudios e investigaciones jurídicas en diferentes disciplinas. Por otro lado, proporciona apoyo a las Comisiones, realizando análisis de anteproyectos de leyes, proponiendo la presentación de iniciativas y promoviendo consultas a la ciudadanía respecto a temas legislativos,

El Instituto tiene una Unidad de Igualdad de Género que apoya en cuestiones de género y derechos de las mujeres al interior del Congreso, y que puede auxiliar en temas legislativos en la materia.

Además, el Congreso cuenta con una Unidad de Análisis Financiero, que tiene la encomienda de analizar, a petición de los órganos legislativos, las iniciativas de leyes de ingresos y presupuestos de egresos, las solicitudes de autorización que en materia financiera presenten las correspondientes autoridades del Estado y sus municipios, así como determinar el impacto presupuestal referido a las propuestas legislativas recibidas por el Congreso.

ñ) El Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado de San Luis Potosí tiene por objeto otorgar apoyo en la elaboración de propuestas legislativas, realizando investigación documental y de campo; apoyar a la elaboración de iniciativas de ley, y dar seguimiento para evaluar las que se emitan. Además de las referidas funciones de apoyo legislativo, el Instituto imparte cursos de capacitación legislativa a diputados y otros funcionarios del Congreso.

La dependencia cuenta con: la Unidad de Investigación y Análisis Legislativo, que apoya para fundamentar los trabajos de los órganos de dictamen; la Unidad de Informática Legislativa que es responsable de obtener datos generados por la Legislatura, y la Biblioteca, que acopia documentos y material bibliográfico y hemerográfico en materia legislativa.

o) El Instituto de Investigaciones Parlamentarias del Congreso del Estado de Sinaloa depende de la Secretaría General del Congreso y se creó como un órgano técnico-académico que realiza análisis para apoyar a los órganos de dictamen para desarrollar dictámenes y para las decisiones que corresponden a los otros órganos y dependencias del Congreso; además proporciona auxilio a los diputados para la elaboración de iniciativas. Aunado a dichas funciones de índole legislativo, el Instituto realiza labores académicas y de compilación de documentos a través de la Biblioteca interna.

p) El Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado de Tabasco auxilia de manera directa al trabajo legislativo, al proponer iniciativas para actualizar la legislación, conforme a las disposiciones constitucionales o

criterios jurisprudenciales. Además, realiza investigaciones de temas legislativos, como los de carácter comparado, y también lleva a cabo la compilación de normas jurídicas vigentes.

q) El Instituto de Estudios Legislativos del Congreso del Estado de Tlaxcala tiene asignadas funciones de asesoría técnica a las comisiones para la elaboración de propuestas legislativas y dictámenes de las Comisiones, y la conservación del acervo bibliográfico del Congreso, tareas editoriales y de capacitación.

r) El Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado de Yucatán es un órgano de carácter técnico-académico que apoya mediante la realización de investigaciones para promover la actualización legislativa.

s) La Unidad de Investigación y Estudios Legislativos del Congreso del Estado de Zacatecas depende de la Dirección de Procesos Legislativos y Asuntos Jurídicos, a quien compete apoyar a los representantes y a los órganos legislativos para la elaboración de iniciativas y dictámenes, mediante estudios e investigaciones necesarios. Cabe mencionar que hasta 2021 había un Instituto de Investigaciones Legislativas que fue sustituido por la Unidad de Investigación.

Puede establecerse que, aun cuando las dependencias referidas varían en su denominación y ubicación orgánica, y que incluso algunas se encuentran subordinadas a otras áreas de los respectivos Congresos, comparten atribuciones referentes a proporcionar apoyo legislativo a representantes y órganos parlamentarios, mediante la elaboración de propuestas de iniciativas y dictámenes, e incluso hasta discursos en los que se argumenten las propuestas.

No puede dejar de señalarse que, a la mayoría de las dependencias mencionadas se les faculta para realizar funciones adicionales como las de capacitación al personal y a los diputados, la compilación de normas y materiales de investigación, entre otras; sin embargo, su actividad preponderante es la de proporcionar apoyo a las funciones

legislativas, y las antes mencionadas también se enfocan a mejorar los procedimientos y trabajos de los órganos legislativos.

3.4. Orientación mixta

Para este apartado se ha considerado describir el objeto y atribuciones de aquellas dependencias de investigación de los Congresos de las Entidades federativas, que no se orientan de manera preponderante ni a la investigación ni al apoyo legislativo, sino que realiza ambas funciones de manera casi igualitaria. Entre los órganos que se consideran tienen presentadas dichas características se encuentran los de las entidades de Aguascalientes, Campeche, Hidalgo, Oaxaca, Puebla y Sonora.

a) La Unidad de Investigación Legislativa del Congreso del Estado de Aguascalientes depende orgánicamente de la Coordinación de Procesos Legislativos, que se ubica dentro de la Dirección General de Servicios Parlamentarios; por tanto, no de manera directa, sino en el apartado correspondiente a las facultades de la Dirección, se establece que la Unidad se coordinará con ella para realizar estudios respecto a los procedimientos legislativos del Congreso y promover la investigación de derecho parlamentario comparado.

En la Ley Orgánica no se abunda sobre las facultades de la Unidad de Investigación, ni respecto a esta actividad; sin embargo, en el Reglamento del Congreso se detallan sus atribuciones al mencionar que: Corresponde al Departamento de Archivos, Publicaciones y Biblioteca, la difusión de la investigación legislativa y la valoración de las investigaciones que deban formar del acervo documental del Congreso, así como la publicación de sus estudios e investigaciones en la respectiva página Web; en tanto que al Coordinador General le compete realizar estudios de investigación relativos a cursos de capacitación. Por cuanto ve a la Unidad de Investigación, a ésta solo se le otorgan atribuciones para auxiliar a dichas dependencias.

b) Al Instituto de Estudios Legislativos del Congreso del Estado de Campeche le corresponde realizar la compilación de documentos normativos emitidos en el orden local y municipal; así como apoyar y difundir el trabajo parlamentario.

Además, tiene competencia para intervenir en asuntos propiamente legislativos, consistentes en proponer nuevas materias sobre las que considere debe legislarse, así como proporcionar información respecto a temas legislativos. Tales funciones no son ejercidas por el Instituto de manera exclusiva, sino con el auxilio de la Dirección de Control de Procesos Legislativos.

Es relevante mencionar que, el Instituto tiene autonomía técnica, operativa y presupuestal, siendo la Comisión de Enlace en Materia de Estudios Legislativos, el vínculo entre el Congreso y el Instituto.

c) Al Instituto de Estudios Legislativos del Congreso del Estado de Hidalgo le compete brindar apoyo directo a la función legislativa, a través de la realización de análisis de las iniciativas y dictámenes en el ámbito doctrinario. Cuenta con un área de investigación que se dedica específicamente a dichas funciones.

Además de aquellas, el Instituto tiene funciones relativas a la capacitación legislativa y de orden académico, a la edición de la Gaceta Legislativa, al desahogo de consultas respecto a la legislación y la recopilación de leyes y documentos relativos al proceso legislativo. Esto lo realiza mediante sus áreas de Difusión y de Capacitación.

d) El Congreso del Estado de Oaxaca cuenta con cinco áreas de investigación legislativa, los Centros de: Estudios Económicos y Finanzas Públicas; de Estudios Jurídicos e Investigación Parlamentaria; de Estudios Sociales y de Opinión Pública; de Estudios de las Mujeres y Paridad de Género, y de Estudios, Asesoría y Capacitación Municipal en materia de Prevención de Actos de Corrupción; teniendo todas estas dependencias, funciones específicas

por áreas especializadas del conocimiento, y fungen como órganos de apoyo y consulta, para lo cual realizan investigaciones y análisis de información.

El Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Parlamentaria es un área de apoyo a los órganos legislativos, responsable de la capacitación legislativa y del auxilio a la organización del Congreso. El Centro de Estudios Económicos y de Finanzas Pública auxilia elaborando proyecciones del impacto financiero que podría producirse como efecto de aprobar iniciativas de ley, lo que es un requerimiento tanto para la presentación de propuestas, como para lograr su aprobación.

Por otro lado, los Centros de Estudios de las Mujeres y Paridad de Género, así como el de Estudios, Asesoría y Capacitación Municipal en materia de Prevención de Actos de Corrupción no realizan funciones propiamente de apoyo legislativo, sino de evaluación de programas gubernamentales, así como la generación y divulgación de estudios. No obstante, dicha tarea es relevante, en virtud de que permite generar el sustento lógico y social que sustentan el contenido de las propuestas de ley, y en su caso, de las propias leyes, como producto legislativo.

e) El Instituto de Investigaciones Legislativas, Financieras y Socioeconómicas del Congreso del Estado de Puebla es un área técnica cuya función es proveer de investigaciones y análisis jurídicos, políticos, históricos, sociales, financieros y económicos, que impacten el orden jurídico-normativo, para el apoyo de la función del Colegiado. Además, auxilia a la Dirección General de Asuntos Jurídicos para la elaboración de dictámenes.

El Instituto tiene a su cargo a la Coordinación de Estudios Sociales y Legislativos, así como a la Coordinación de estudios Financieros y Económicos, mediante las cuales realiza estudios de impacto económico relativos a las iniciativas, a las propuestas presupuestales y hacendarias; así como de investigaciones que no se vinculen directamente al trabajo del Congreso, pero sí con temas legislativos.

f) El Centro de Investigaciones Parlamentarias del Congreso del Estado de Sonora es un área técnica que tiene como función principal la profesionalización de los funcionarios, así como evaluar la eficacia de las leyes aprobadas y, además, debe otorgar apoyo y asistencia tanto a los legisladores como a los órganos legislativos en la elaboración de iniciativas y dictámenes de iniciativas.

Como se mencionó al inicio de este apartado, las dependencias aquí referidas realizan funciones de apoyo legislativo consistente en la generación de propuestas legislativas, dictámenes o estudios financieros, y de funciones de investigación, de compilación, de capacitación, de promoción o de otra índole, sin que ninguna de dichas funciones prevalezca claramente sobre la otra, por lo que puede establecerse una categoría mixta de las mismas.

CAPÍTULO 4: NUEVO ENFOQUE PARA LA DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN

4.1. Una orientación distinta

Una vez categorizadas las orientaciones (Investigación, apoyo legislativo y mixto), a partir de las características establecidas en los respectivos marcos normativos que rigen a las dependencias que en los Congresos de locales son responsables de la investigación parlamentaria, se puede determinar que la Dirección de Investigación y Estadística Legislativa del Congreso del Estado de Querétaro, tomando en cuenta a sus atribuciones actuales, puede ser considerada como de orientación a la investigación.

Determinar lo anterior es un aspecto central, toda vez que es importante ubicar las condiciones presentes de la dependencia queretana, puesto que ello ayudará a determinar los pasos a seguir para modificar su orientación como un área de apoyo directo a la función legislativa, y en tal sentido, poder advertir cuáles son las legislaciones locales que pueden servir de modelo.

En términos de lo anterior, el conocimiento que se obtiene de la revisión de los datos y de la información procesada de manera lógico-jurídica, y presentada en este texto, podrá generar una propuesta legislativa que permita cambiar la orientación de la Dirección de Investigación del Congreso queretano, de la actual inclinación a la investigación, hacia una de apoyo legislativo, pasando de ser necesario, por el modelo de orientación mixta.

En tal sentido, como ya se ha establecido, la naturaleza, estructura y funciones de la Dependencia responsable de la investigación parlamentaria en el Congreso queretano, tiene como sustento solamente en la Ley Orgánica del Poder Legislativo, de cuyas disposiciones se advierte que su diseño institucional se orienta de manera directa y casi exclusiva a la investigación; siendo en términos generales, responsable de elaborar y presentar propuestas de obras de análisis sobre temas legislativos para su eventual publicación por el Congreso, difundir obras en materia legislativa y llevar la estadística parlamentaria, además de supervisar los trabajos de la Biblioteca.

Respecto al apoyo directo a la función propiamente legislativa, es decir, la que refiere a la producción de propuestas legislativas, dictámenes, seguimiento de reformas, además del análisis de datos y la producción de los estudios sociales, políticos, económicos y de otra índole que. para el debido desarrollo de las facultades del Congreso se requiere; la dependencia solo tiene un rol secundario que consiste en la posibilidad de auxiliar a la Secretaría de Servicios Parlamentarios (solo cuando ésta se lo pida), para la elaboración de proyectos de dictamen y otros asuntos legislativos.

Al considerar que actualmente el fortalecimiento de los Congresos depende en gran medida, no solamente de los sistemas políticos que les permiten gozar de mayor autonomía con relación a los demás poderes públicos y en torno a intereses de carácter privado y social, se hace necesario implementar mecanismos que los incentivan para desarrollar su función de manera más profesional, y motivar al legislador para que mejore la calidad de su trabajo; por lo cual, optimizar los recursos con los se cuenta individual y colectivamente se hace necesario.

En tal sentido, atendiendo a las circunstancias propias de la sociedad como ente político, en las que actualmente se desenvuelven los Congresos locales, como el del Estado de Querétaro, para los que, al igual que los demás órganos públicos, realizar su objetivo de forma eficaz y eficiente, se han instalado como factores de medición de la calidad de la representación y, en general, del propio sistema democrático, que promueve y genera legitimación social.

Conforme a lo anterior, se hace necesario orientar todos los recursos institucionales para mejorar el desempeño de la función estrictamente legislativa, mediante la suma de todos los esfuerzos que realizan aquellas dependencias del Congreso que se integran con profesionistas y expertos no solo en el área jurídica, sino también en otras ciencias sociales y económicas, como generalmente lo son quienes integran las dependencias responsables de llevar a cabo la investigación parlamentaria.

Legalmente, la Dirección de Investigación del Congreso queretano tiene un enfoque orientado a la investigación parlamentaria, que no se vincula con el trabajo legislativo; lo que a diferencia de dependencias similares de otras Legislaturas, le ha impedido contribuir de manera directa con las funciones de los diputados, ya que no tiene atribuciones legales para poner a disposición de éstos y de los órganos legislativos, información útil para la producción de iniciativas y proyectos de dictámenes, y en última instancia, para desahogar la mayoría de los asuntos que son competencia del Colegiado.

Con el objeto de dar una nueva orientación a la Dirección, a efecto de que ésta se constituya como un área de apoyo directo a la función legislativa, siendo éste el objeto del presente trabajo, se considera necesario realizar reformas a la normatividad que la crea y regula, con el propósito de darle la capacidad legal e institucional necesarias para que genere investigaciones científicas e información confiable que esté obligada a poner a disposición del Legislador, a fin de que éste pueda tenerlas como herramientas que le permitan ejercer sus funciones con mayor eficacia.

Para materializar una propuesta legislativa como la que ha sido planteada, se consideran los modelos de dependencias de investigación legislativa mencionados en

el Capítulo anterior; es decir, de: 1. Orientación a la investigación; 2. Orientación al apoyo legislativo, y 3. Orientación mixta. Cabe señalar que numéricamente, en el segundo modelo puede inscribirse a la mayoría de las instituciones de investigación legislativa de los Congresos locales (veinte de treinta y dos), de lo cual puede deducirse una tendencia actual hacia el mismo.

En primera instancia, atender al diseño de dichos modelos permite determinar en cuál de ellos puede ubicarse a la Dirección y, en segundo término, establecer las características del modelo al cual se considera debe tender para alcanzar el objetivo de reorientar su naturaleza y funciones; siendo ello necesario para determinar aquellos cambios normativos que son indispensables para la adopción de los elementos fundamentales de ese modelo.

Dicha nueva orientación, como se ha establecido, al menos legalmente permitiría que la Dirección genere investigación y conocimientos útiles y de aplicación inmediata en torno a la problemática que el Legislador queretano debe atender y ofrecer soluciones legales, a fin de que éste sea más eficaz cuando debe realizar actividades inherentes a sus funciones y atribuciones.

Así, se tiene que el modelo de dependencia de investigación, en el cual se puede ubicar a la Dirección, es el que se orienta estrictamente hacia la investigación que poca o nula relación guarda con la materialización inmediata de las funciones y las actividades del legislador; ya que la información acopiada o generada esporádicamente tiene mínima utilidad práctica para el desarrollo de propuestas normativas, dictámenes y revisión de información para el control financiero, que son actividades que cotidianamente realiza el legislador.

Considerando la situación actual de la Dirección de Investigación del Congreso queretano y para llegar al punto de darle una nueva orientación, dotándola del diseño institucional propio del modelo de dependencia enfocada al apoyo directo al trabajo legislativo; a partir del análisis de las leyes y de los reglamentos que regulan la actividad y funcionamiento de las dependencias de investigación de otras Entidades federativas que en el Capítulo anterior han sido ubicadas dentro de dicho modelo, es

conveniente establecer las características propias del mismo, para con ello diseñar una propuesta de reforma legal que permita dar ese enfoque al área respectiva del Congreso queretano.

Entendiendo que son diversos aspectos los que determinan la relevancia que, para la función legislativa debe tener una dependencia creada para generar investigación útil para el trabajo cotidiano de los legisladores, los cuales refieren a su objetivo, ubicación orgánica, funciones, estructura interna, requisitos para ser titular o investigador, entre otros; en los siguientes apartados se establecerán los aspectos referidos, con el propósito de sustentar el diseño de la propuesta planteada y sustentada en este trabajo.

4.2. Adscripción

La ubicación de las dependencias de investigación legislativa dentro de la estructura organizacional del Congreso es relevante, ya que a partir de ella se puede establecer la distancia de las relaciones y la comunicación con los órganos que concentran las decisiones y los trámites legislativos, que para el caso del Congreso del Estado de Querétaro son principalmente la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política.

En tal sentido la relación de jerarquía institucional en la que se ubica la Dirección no es una cuestión irrelevante, ya que en la práctica parlamentaria los vínculos entre los órganos del Congreso y las dependencias es determinante para generar influencia. En esos términos, depender directamente de los órganos legislativos y no de áreas que tengan carácter de intermediarias, aunado a otras condiciones, es un factor que favorece el ejercicio de las funciones legales, e incluso, de aquellas que no le han sido otorgadas; por el contrario, una dependencia que no tiene una relación jerárquica cercana con los órganos legislativos puede encontrarse materialmente limitada o hasta impedida para cumplir con sus funciones.

Por cuanto ve a las dependencias de investigación parlamentaria del resto de los Congresos locales que se ubican dentro del modelo orientado al apoyo legislativo, se tiene que estructuralmente dependen del Pleno, la Junta de Gobierno, la Mesa Directiva, de alguna Comisión, de la Secretaría de Asuntos Jurídicos o de algún Diputado. En el caso de la Dirección de Investigación y Estadística Legislativa del Congreso queretano, por cuanto ve a la supervisión y ordenamiento de su trabajo, formalmente se encuentra supeditada a la Mesa Directiva.

Atendiendo a lo antes mencionado, se considera que la Junta de Coordinación Política es el órgano del cual debe depender la Dirección; ello, en atención a que además de ser la instancia en la cual se genera la agenda legislativa, en ella se trazan y evalúan rutas para el desahogo de los temas institucionales, así como aquellos que por diversas coyunturas debe desahogar el Congreso.

Por otro lado, la Junta de Coordinación funge como instancia de consensos entre los grupos parlamentarios y, por tanto, en gran medida orienta los acuerdos que el Pleno habrá de adoptar para desahogar los asuntos que le corresponden, en función de su competencia; siendo éstas las razones por las cuales es conveniente que dicho órgano legislativo tenga a disposición a una dependencia con la capacidad técnica para suministrarle información completa y científicamente sustentada, es decir, a la Dirección de Investigación.

Cabe mencionar que al ser la Junta de Coordinación Política un órgano legislativo que, a diferencia de la Mesa Directiva a la cual se encuentra actualmente adscrita la Dirección de Investigación, por regla general varía poco en su integración, lo cual permite la continuidad de los trabajos y de los criterios que son la guía para llevarlos a cabo, así como de los mecanismos de supervisión de la dependencia; condiciones que son necesarias para hacer más eficiente el trabajo legislativo.

4.3. Integración

El grado de complejidad que el diseño de las leyes implica, demanda que a los decisores del Congreso le sea suministrada información de calidad, es decir los diputados en lo individual y las Comisiones en lo colectivo; por tanto, las investigaciones que se realicen en la Dirección deben elaborarse con estándares de cientificidad, que solo la especialización y la experiencia permiten obtener. En tal sentido, se hace necesario que quienes funjan como titular y como investigadores de la Dirección, tengan perfiles académicos y laborales que acrediten su capacidad para llevar a cabo la función.

Por cuanto ve al titular de la Dirección, las respectivas legislaciones que disponen los requisitos para su nombramiento establecen el de ser personas con años de experiencia en alguna profesión afín, y solo pocas, como las de Baja California Sur o Michoacán, exigen que se deba comprobar años de experiencia, específicamente en el área de la investigación legislativa o parlamentarias.

En tal sentido, considerando lo mencionado en el apartado anterior, respecto a la relevancia que para el trabajo legislativo se propone dar a la Dirección de Investigación, conviene establecer garantías mínimas para el eficaz desempeño de la función de su titular, en particular, la de exigir que tenga por lo menos cinco años de experiencia en el área de investigación y del derecho legislativo, siendo éste un requisito que si bien se regula en la actualidad, la norma es omisa al no establecer una temporalidad determinada de su trayectoria.

En el mismo sentido, por cuanto ve a los investigadores, de manera similar a lo establecido en otras legislaciones como las de Baja California Sur y Jalisco, que buscan que la función que realizan contribuya eficazmente al trabajo legislativo; se propone que dichos funcionarios tengan un perfil que dé algunas garantías para el desarrollo eficaz de su labor, exigiendo que sean personal especializado en realizar investigaciones, así como en el manejo y análisis de información en diversas áreas del conocimiento, como las sociales, culturales, jurídicas, financieras y otras que son necesarias para el ejercicio de la función legislativa; que son elementos del perfil del

funcionariado, que resultan indispensables para el adecuado ejercicio de aquellas responsabilidades que en términos de la propuesta les serían asignadas.

4.4. Funciones

Respecto a las funciones, las características que pueden deducirse de las legislaciones que adoptan el modelo de dependencias de apoyo legislativo, éstas orientan su trabajo de generación de trabajos de estudios jurídicos y de la diversidad de áreas del conocimiento que son auxiliares para brindar información en cuanto a los objetos a legislar, para dar respuesta a consultas y otorgar asesoría técnica a los parlamentarios y auxiliarlos en la construcción de propuestas legislativas, y a las comisiones de trabajo para la redacción de los dictámenes, y en general, en los demás asuntos que son competencia de los órganos legislativos; funciones que se considera son esenciales para la implementación del esquema que se propone adoptar.

El modelo de dependencia de apoyo legislativo, en términos de lo establecido, tiene como parte central a las funciones que se le asignan a dichas áreas, dado que su implementación es lo que lo diferencia de los otros modelos. Así, teniendo en cuenta las legislaciones de los estados que adoptan la orientación que se propone dar a la Dirección de Investigación del Congreso queretano, se propone que, además de aquellas con las que ya cuenta y que refieren a la investigación no vinculada al trabajo habitual del legislador, se le otorguen otras funciones en términos de lo siguiente:

a) Como instancia que auxilia al desarrollo y ejecución de los asuntos del Pleno y de las Comisiones; la de realizar estudios y análisis de las iniciativas y de otros asuntos que le soliciten dichos órganos;

b) Como instancia que coadyuva a la generación de documentos con un estándar de calidad uniforme; la de emitir opinión sobre la viabilidad y técnica legislativa de las iniciativas de Ley;

c) Para desahogar consultas en temas que demandan conocimientos especializados para los trabajos de preparación, elaboración y discusión de dictámenes de iniciativas; la de participar como área de consulta en las reuniones de los grupos de trabajo y órganos de dictamen, y

d) Para auxiliar en la etapa prelegislativa, a efecto de optimizar los esfuerzos de los legisladores; la de realizar las investigaciones y análisis especializados requeridos por que las y los representantes puedan argumentar lógica y jurídicamente sus propuestas de leyes y las respectivas resoluciones.

4.5. Propuesta de reforma

En términos de los apartados anteriores, la propuesta se puede materializar en una iniciativa de reforma a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, que como se ha mencionado, es el único documento legal que establece la naturaleza, función y atribuciones de la Dirección de Investigación y Estadística Legislativa, cuya redacción se sugiere en los términos siguientes:

Artículo 182. (Ubicación orgánica y función) La Dirección de Investigación y Estadística Legislativa es la dependencia subordinada a la Junta de Coordinación Política, que tiene como función la elaboración de estudios e investigaciones jurídicas y multidisciplinarias, para desahogar consultas y otorgar asesoría técnica a los diputados y a las comisiones, en la elaboración de iniciativas y dictámenes y en los demás asuntos de naturaleza legislativa.

Asimismo, la Dirección debe ser auxiliar de la labor legislativa, mediante la generación y promoción de trabajos de investigación de temas relacionados a la labor legislativa, además de la formación en la materia.

Artículo 183. (Requisitos) Para ser titular de la Dirección de Investigación y Estadística Legislativa se requiere poseer experiencia de al menos cinco años en el área de investigación y del derecho parlamentario.

Artículo 183 bis. (Investigadores) La Dirección de Investigación y Estadística Legislativa se integra con profesionistas especialistas en investigación, manejo, sistematización y análisis de información sobre los problemas sociales, culturales, jurídicos, de finanzas públicas y otros de interés para el desarrollo de la función parlamentaria.

Artículo 184. (Facultades y obligaciones de la Dirección) Corresponde a la Dirección de Investigación y Estadística Legislativa:

I. a XII. ...

- XIII.** Realizar estudios y análisis de las iniciativas y de otros asuntos que le soliciten el Pleno y las Comisiones;
- XIV.** Emitir opinión sobre la viabilidad y técnica legislativa de las iniciativas de Ley;
- XV.** Participar como área de consulta en las reuniones de trabajo de las Comisiones, y
- XVI.** Realizar investigaciones, estudios y análisis en materia especializada, que las legisladoras y los legisladores requieran para la formulación de iniciativas;

CONCLUSIONES

En los sistemas democráticos contemporáneos los Congresos ejercen funciones públicas específicas a nombre de la sociedad, con las cuales contribuyen al objetivo colectivo del Estado, y para ello se organizan internamente y crean las áreas que les den apoyo técnico y que les proporcionen información veraz, confiable y oportuna para tomar decisiones.

En México, el creciente empoderamiento de los Congresos y la necesidad de éstos de allegarse información para abordar problemas sociales complejos, desde los años ochenta motivó que fueran creados institutos de investigación como dependencias

propias, cuya naturaleza y funciones se han orientado hacia el apoyo al trabajo legislativo; es decir, hacia una función más práctica de la investigación científica, siguiendo la tendencia actual de los trabajos académicos con los que se busca aplicar el conocimiento.

No existe unanimidad en cuanto a la naturaleza, objetivos, estructura y trabajo de las dependencias de investigación legislativa de los Congresos, y no todos inciden de manera directa e inmediata en la producción ni en la calidad de los trabajos legislativos, como es el caso el de la Dirección de Investigación y Estadística Legislativa del Congreso del Estado de Querétaro, que desde sus orígenes ha sido un área dedicada solamente a la investigación y a la divulgación de temas parlamentarios, sin vinculación directa con el trabajo cotidiano del Legislador.

A partir de las normas que rigen a las dependencias de investigación legislativa de otros Congresos locales se pueden establecer tres categorías: las que se orientan hacia la investigación; las orientados hacia el apoyo legislativo y finalmente, las de orientación mixta. A la Dirección de Investigación y Estadística Legislativa del Congreso queretano se le puede ubicar en la primera categoría.

Teniendo en cuenta la necesidad de hacer más eficiente el trabajo legislativo y optimizar los recursos técnicos y humanos que ejercen los Congresos locales, como se ha mostrado, resulta conveniente adherirse a la tendencia que promueven que el trabajo de investigación científica conduzca a la obtención de resultados prácticos.

Considerando que el recurso público que representa la Dirección de Investigación y Estadística Legislativa del Congreso queretano debe ser mejor aprovechado, es conveniente reorientar su labor hacia el apoyo a la función legislativa; para lo cual, al advertir las características derivadas de la normatividad que lo rige, puede concluirse que es indispensable reformar la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, a efecto de que sean concordantes con las normas que rigen a institutos de otras Entidades federativas que sí tienen como finalidad preponderante la de otorgar apoyo a la labor legislativa cotidiana.

Atendiendo a lo anterior, se presenta una propuesta legislativa que contiene aquellas características propias de dependencias de congresos locales que realicen investigación útil para dar una respuesta a las demandas y problemáticas de la sociedad; la cual considera la adscripción a la Junta de Coordinación Política, los requerimientos del perfil para ser investigador y el otorgamiento de funciones nuevas; todas éstas, orientadas al apoyo a los trabajos legislativos. Ello, a efecto de que la dependencia pueda contribuir de manera directa con los trabajos que ordinariamente realiza el Legislador queretano.

FUENTES DE INFORMACIÓN

1. Bibliográficas:

- Argomaniz, P. A. (s.f.). *Importancia de los institutos y órganos de investigación legislativa en la actividad parlamentaria*. H. Congreso del Estado de Zacatecas.
- Cervantes, J. C. y Pérez, S. (2021). *Reflexiones en torno a la investigación parlamentaria. Acercamiento a los métodos multi, inter y transdisciplinario*. H. Cámara de Diputados.
- Chávez, E. (2016). *El Derecho Parlamentario estatal mexicano. Análisis y propuesta de reforma*. UNAM.
- Encinas, A. (2015). *Institutos de Investigación de los Parlamentos: Los casos de Chile e Inglaterra*. Senado de la República.
- Gentile, J. H. (comp.). (s.f.). *El Poder Legislativo. Aportes para el conocimiento del Congreso de la Nación Argentina*. Colección Konrad Adenauer.
- Hernández, F. (coord.). (2021). *Los servicios de documentación, información y análisis de la Cámara de Diputados. El impacto de las bibliotecas jurídicas en el desarrollo nacional*. UNAM.
- Mora, C. J. (1998). *Las comisiones parlamentarias de investigación como órgano de control político*. UNAM.
- Muro, E. (2007). *Algunos elementos de técnica legislativa*. UNAM.
- Navarro, A. y Gómez, C. A. (2017). *Estudio sobre las capacidades institucionales de los institutos de investigación parlamentaria a nivel local en México*. Senado de la República.
- Pedroza, S. (1997). *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*. UNAM.
- Unión Interparlamentaria. (2006). *El parlamento y la democracia en el siglo XXI*, Suiza: Unión Interparlamentaria.

2. Hemerográficas:

- García-Escudero, P. (2005). Nociones de técnica legislativa para uso parlamentario. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, No.13. pp. 121-164.
- Lozada, J. (2014). Investigación Aplicada: Definición, Propiedad Intelectual e Industrial. *Cienciamérica*, No. 3, pp. 34-39.
- Mendoza, L. (2012). Una década de investigación legislativa. *Pluralidad y consenso*. No. 20. pp. 48-54.
- Navarro, A. y Gómez, C. (2020). Los servicios de investigación parlamentaria en los Congresos Locales: Un balance. *POLIS México*, Vol. 16, No. 2. pp. 121-156.
- Pérez, G. M. (2009). Propuestas Metodológicas para la Investigación Jurídica Aplicada. *Prolegómenos. Derechos y Valores*, vol. XII, No. 24, pp. 43-57.

3. Tesis de grado:

- Castro, M. J. (2015) *El desempeño en legislaturas con bajo nivel de profesionalización*. Tesis de maestría, Flacso Ecuador.

4. Ponencias:

- Cabrera, B. L. (2017). El papel de los institutos y centros de investigación legislativa en tópicos de coyuntura. *En Congreso Redipal X*, Cámara de Diputados (pp. 1-19).

5. Normativas:

5.1. Normas federales:

- CPEUM. (2023). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Obtenido de H. Cámara de Diputados.
- EOTASCCD. (2000). *Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados*. Obtenido de H. Cámara de Diputados.
- ESPATSR. (2011). *Estatuto para los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos del Senado de la República*. Obtenido de H. Cámara de Diputados:
- LOCGEUM. (2022). *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*. Obtenido de H. Cámara de Diputados:
- RCD. (2023). *Reglamento de la Cámara de Diputados*. Obtenido de H. Cámara de Diputados:
- RSR. (2023). *Reglamento del Senado de la República*. Obtenido de H. Cámara de Diputados:

5.2. Normas vigentes por entidad federativa

Aguascalientes:

- LOPLEA. (2018) *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes*. Obtenido de H. Congreso del Estado de Aguascalientes.
- RICEA. (2018). *Reglamento Interior del Congreso del Estado de Aguascalientes*. Obtenido de H. Congreso del Estado de Aguascalientes.
- RIILL. (2007). *Reglamento Interior del Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado*. Obtenido de H. Congreso del Estado de Aguascalientes.
- **Baja California:**
- LOPLEBC. (2002). *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California*. Obtenido de H. Congreso del Estado de Baja California.

Baja California Sur:

- LOPLEBCS. (2021). *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur*. Obtenido de CNDH.

Campeche:

- LOPLEC (2000). *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche*. Obtenido de H. Congreso del Estado de Campeche.
- RISGEC. (2016). *Reglamento de la Secretaría General del Estado de Campeche*. Obtenido de H. Congreso del Estado de Campeche.

Chiapas:

- LOCECH. (1987). *Ley Orgánica del Congreso del Estado de Chiapas*. Obtenido de H. Congreso del Estado de Chiapas.

Chihuahua:

- LOPLECH. (2016). *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua*. Obtenido de H. Congreso del Estado de Chihuahua.

- RIEILPL. (2018). *Reglamento del Instituto de Estudios e Investigación Legislativa del Poder Legislativo*. Obtenido de H. Congreso del Estado de Chihuahua.

Ciudad de México:

- LOCCM. (2018). *Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México*. Obtenido de H. Congreso de la Ciudad de México.
- MOIIPALCM. (2015). *Manual de Organización del Instituto del Instituto de Investigaciones Parlamentarias de la Asamblea Legislativa*. Obtenido de H. Congreso de la Ciudad de México.
- RCCM. (2017). *Reglamento del Congreso de la Ciudad de México*. Obtenido de H. Asamblea de la Ciudad de México.

Colima:

- LOPLEC. (1999). *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima*. Obtenido de H. Congreso del Estado de Colima.
- RLOPLEC. (2004). *Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima*. Obtenido de H. Congreso del Estado de Colima.

Coahuila de Zaragoza:

- LOCEILSCZ. (2014). *Ley Orgánica del Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza*. Obtenido de CNDH.
- RIPPCEILSCZ. (2020). *Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias del Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza*. Obtenido de CNDH.

Durango:

- LOCED. (2017). *Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango*. Obtenido de H. Congreso del Estado de Durango.

Guanajuato:

- LOPLEG. (2016). *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato*. Obtenido de H. Congreso del Estado de Guanajuato.

Guerrero:

- LOPLEG. (2016). *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero*. Obtenido de H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

Hidalgo:

- LOCEH. (2023). *Ley Orgánica del Congreso del Estado de Hidalgo*. Obtenido de H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo.
- RLOPLEH. (2023). *Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo*. Obtenido de H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo.

Jalisco:

- LOPLEJ. (2018). *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco*. Obtenido de H. Congreso del Estado de Jalisco.
- RLOPLEJ. (2004). *Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco*. Obtenido de H. Congreso del Estado de Jalisco.

Estado de México:

- LOPLEM. (1995). *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México*. Obtenido de Gobierno del Estado de México.

Michoacán de Ocampo:

- LOPCEM. (2011). *Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo*. Obtenido de Gobierno del Estado de Michoacán.

Morelos:

- LOCEM. (2007). *Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos*. Obtenido de Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.
- RCEM. (2007). *Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos*. Obtenido de Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.

Nayarit:

- LOPLEN. (2007). *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nayarit*. Obtenido de H. Congreso del Estado de Nayarit.
- RGIC. (2008). *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso*. Obtenido de H. Congreso del Estado de Nayarit.

Nuevo León:

- LOPLENL. (1992). *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León*. Obtenido de H. Congreso del Estado de Nuevo León.
- RGICENL. (1992). *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León*. Obtenido de H. Congreso del Estado de Nuevo León.

Oaxaca:

- LOPLELSO. (2023). *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*. Obtenido de H. Congreso del Estado de Oaxaca.
- RICELSO. (2023). *Reglamento Interior del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*. Obtenido de H. Congreso del Estado de Oaxaca.

Puebla:

- LOPLELSP. (2011). *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla*. Obtenido de H. Congreso del Estado de Puebla.
- RIHCELSP. (2012). *Reglamento Interior del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla*. Obtenido de H. Congreso del Estado de Puebla.

Querétaro:

- CPELSQ. (2008). *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro*. Obtenido de H. Congreso del Estado de Querétaro.
- LOPLEQ. (2008). *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro*. Obtenido de H. Congreso del Estado de Querétaro.
- MOPDIEP. (2022). *Manual de Organización y Procedimientos de la Dirección de Investigación y Estadística Parlamentaria*. Obtenido de H. Congreso del Estado de Querétaro.

Quintana Roo:

- LOPLEQR. (2023). *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo*. Obtenido de H. Congreso del Estado de Quintana Roo.

San Luis Potosí:

- LOPLESPL. (2006). *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí*. Obtenido de H. Congreso del Estado de San Luis Potosí.
- RGICESLP. (2007). *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de San Luis Potosí*. Obtenido de H. Congreso del Estado de San Luis Potosí.
- RIILCE. (2007). *Reglamento Interior del Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado*. Obtenido de H. Congreso del Estado de San Luis Potosí.

Sinaloa:

- LCES. (1995). *Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa*. Obtenido de H. Congreso del Estado de Sinaloa.

Sonora:

- LOCES. (2007). *Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sonora*. Obtenido de H. Congreso del Estado de Sonora.

Tabasco:

- LOPLET. (2016). *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco*. Obtenido de H. Congreso del Estado de Tabasco.
- RICET. (2017). *Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tabasco*. Obtenido de H. Congreso del Estado de Tabasco.
- LSOFICELST. (2011). *Ley Sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas*. Obtenido de Orden Jurídico Nacional.

Tlaxcala:

- LOPLET. (2006). *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala*. Obtenido de H. Congreso del Estado de Tlaxcala.
- RICET. (2016). *Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala*. Obtenido de H. Congreso del Estado de Tlaxcala.

Veracruz de Ignacio de Llave:

- LOPLEVILL. (2000). *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de Llave*. Obtenido de H. Congreso del Estado de Veracruz.
- RGIPLEVILL. (2003). *Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo de del Estado de Veracruz de Ignacio de Llave*. Obtenido de H. Congreso del Estado de Veracruz.

Yucatán:

- LGPLEY. (2010). *Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado de Yucatán*. Obtenido de Poder Judicial del Estado de Yucatán.

Zacatecas:

- LOPLEZ. (2018). *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas*. Obtenido de H. Congreso del Estado de Zacatecas.
- RPLEZ. (2018). *Reglamento del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas*. Obtenido de H. Congreso del Estado de Zacatecas.

5.3. Normas abrogadas:

- LOCE. (1991). *Ley Orgánica del H. Congreso del Estado*. Periódico Oficial del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga”.
- LOPLEQ. (1997). *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro*. Periódico Oficial del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga”.
- LOPLEQ. (2003). *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro*. Periódico Oficial del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga”.

6. Otros documentos:

- DOF. (2011). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de DECRETO por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.