

2013

IV Congreso Internacional "El Poder Legislativo y la calidad de la Democracia"

Mesa 6, "La asesoría y la
investigación legislativa en el proceso
de construcción de un mejor sistema
jurídico"

LA ASESORÍA Y LA INVESTIGACIÓN LEGISLATIVA EN EL
PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE UN MEJOR SISTEMA
JURÍDICO. EL CASO DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
LEGISLATIVAS DEL ESTADO DE ZACATECAS



LA ASESORÍA Y LA INVESTIGACIÓN LEGISLATIVA EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE UN MEJOR SISTEMA JURÍDICO. EL CASO DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DEL ESTADO DE ZACATECAS

Lic. Pedro Antonio Argomaníz Realzola
Coordinador del Instituto de Investigaciones Legislativas del
H. Congreso del Estado de Zacatecas.

Según el diccionario de la real academia de la lengua española el asesor es aquel letrado que, por razón de oficio, debe aconsejar o ilustrar con su dictamen a un juez lego. Desde la antigüedad grandes gobernantes han tenido a su servicio a un conjunto de asesores que les orientan en conocimientos específicos para que puedan tomar la decisión correcta. Los textos antiguos así como varios estudios históricos muestran como en distintas culturas antiguas como la egipcia, la griega y la romana existieron asesores que orientaron a los gobernantes así como a figuras que antecedieron lo que sería el poder legislativo.

En México, la creación e implementación de los órganos especializados técnicos es muy reciente. Los antecedentes más remotos, de la época moderna, la encontramos en el Centro de Informática Legislativa del Senado de la República (1985) que fue transformado a Instituto de Investigaciones del Senado de la República (aprobado el 7 de diciembre de 1995).¹ Con el nacimiento del Instituto del Senado se abrió el camino para que los congresos locales observaran la importancia de este tipo de organismos. Gracias al trabajo realizado por el Instituto del Senado se logró consolidar la idea de la profesionalización así como del apoyo técnico a legisladores. Con ello inició el camino a la profesionalización al interior del Poder Legislativo en México.

¹ Rodríguez Gallardo, Lorenzo (Coordinador): *Institutos de Investigaciones Legislativas en México: situación actual y perspectivas*, Instituto de Investigaciones del H. Congreso de Aguascalientes, Asociación Mexicana de Institutos y organismos de investigaciones legislativos, Aguascalientes, México, 2008.

Es importante señalar que el trabajo de los Institutos de investigación tiene como fundamento una metodología clara, técnica y precisa para la construcción de ordenamientos jurídicos. La finalidad de estos organismos auxiliares es formar un cuerpo de asesores profesionales con una educación sólida, visión disciplinaria y multidisciplinaria, criterio político, conocimientos y manejo de las fuentes así como de las herramientas tecnológicas actuales. Con este perfil el asesor puede orientar y auxiliar a los legisladores en el proceso de construcción de normas así como en la toma de decisiones.

El objetivo de este trabajo es mostrar la importancia de la existencia de un grupo de asesores profesionales que puedan brindar apoyo a los legisladores. La hipótesis de este trabajo es que los organismos técnicos, institutos u organismos de investigación legislativa, pueden mejorar la calidad del sistema normativo. Para sustentar la hipótesis se parte del caso del Instituto de Investigaciones Legislativas de Zacatecas.

Este ejemplo permite ilustrar cómo mediante la profesionalización de un cuerpo de asesores especializados en los temas de la agenda legislativa así como a la aplicación de la metodología de investigación legislativa se puede mejorar la calidad de las normas y con ello el sistema jurídico estatal.

II

Para Norberto Bobbio existen tres formas de gobierno que son: “el gobierno de muchos, de pocos y de uno, o sea, democracia, aristocracia y monarquía.”² En México, una vez independiente así como en la primera constitución política formal (1824), se optó por una república democrática. La elección de este régimen político se debió, en gran medida, al liberalismo que imperó en América y Europa. Esta doctrina proporcionó el fundamento teórico para la construcción y organización de la nación.

² Bobbio Norberto: *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, Fondo de Cultura Económica, México, 2008.

Para Norberto Bobbio “por liberalismo se entiende una determinada concepción del Estado, la concepción según la cual el Estado tiene poderes y funciones limitados, y como tal se contrapone tanto al Estado absoluto como al Estado que hoy llamamos social”³. El liberalismo se concibe como un régimen que determina el funcionamiento del sistema político, es decir, es una doctrina política que implementa, en la organización del Estado, una ideología que plantea como pilares fundamentales la división de poderes así como la implementación de los derechos naturales del hombre.

En América el concepto de liberalismo fue aplicado de manera íntegra, por lo menos en letra. Las Constituciones Americanas contemplaban la división de Poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, con una superioridad del Legislativo así como la implementación de las garantías individuales. El liberalismo dotó de cierta superioridad teórica a los poderes legislativos. Varios estudios dan muestra de ello.⁴

En el caso del poder legislativo es importante denotar su naturaleza. Se parte de la idea de que el Poder Legislativo representa a la sociedad, esta premisa lo acerca más a la ciudadanía así como al cumplimiento de las demandas de la misma. El Poder Legislativo se encuentra representado en el Congreso. Norberto Bobbio señala que el Congreso es “El lugar donde se ejerce el poder en toda forma de república [...] es la reunión de los representantes del pueblo”⁵. Es decir, el congreso es la asamblea donde se reúnen los ciudadanos, previamente designados, para tomar decisiones.

³ Bobbio, Norberto, *Liberalismo y Democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, DF, 2000, p. 7.

⁴ Los siguientes autores y trabajo dan muestra de ello: Vázquez, Josefina Zoraida, “Los primeros tropiezos”, en *Historia general de México*, El Colegio de México, México, DF, 2009, pp. 557; Pantoja Morán, David: *El supremo poder conservador. El diseño institucional en las primeras constituciones mexicanas*, El Colegio de México, El Colegio de Michoacán, México, DF, 2005; Medina Peña, Luis, *Invencción del sistema político mexicano. Forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX*, Fondo de Cultura Económica, México, DF, 2007; Alicia Hernández Chávez y Marcello Carmagnani, en Hilda Sabato (coordinadora), *Ciudadanía política y formación de las naciones*, FCE, México, 1999; MERINO Mauricio, *Gobierno local, poder nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano*, entre otros.

⁵ Bobbio Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad, Por una teoría general de la política*, Fondo de Cultura Económica, Breviarios, México, 2006.p. 36

Wheare señala, respecto de los congresos, que: “Una de sus principales funciones consiste en criticar al ejecutivo; debaten temas de interés general: constituyen “el gran debate de la nación”, y actúan, según definición de John Stuart Mill, como una “comisión de quejas” y un congreso de opiniones.⁶ Las tareas de los congresos son muy diversas, como se verá, su labor no está encaminada únicamente a formular y aprobar leyes. Políticamente tiene una función muy importante, pues según Wheare, las legislaturas se pueden clasificar en tres: el congreso que se divide entre aquéllos que están a favor o en contra del gobierno, el congreso que refleja, en sus integrantes, la composición partidaria o ideológica y el congreso que refleja el grupo distrital, en este caso regional, que lo colocó ahí.

Lo importante es observar que el diputado juega un papel doble, por una parte, dentro del congreso, es un funcionario pero también suele ser un líder de su región o representante de algún grupo o interés político y en ambos casos tiene compromisos y acuerdos que desempeñar. Pues, en algunas ocasiones, y sobre todo cuando existe un fuerte arraigo local, “Se ven a sí mismos como electos para velar por su distrito y consideran su futuro político ligado casi siempre al distrito en el que son electos.”⁷

La principal función del Poder Legislativo es decretar las leyes concernientes a la administración y gobierno del estado pero también es la institución que tiene la facultad para manifestarse – ante los Poderes de la Unión – por las leyes, decretos u órdenes generales que se opongan y perjudiquen a los intereses del estado, es decir, funge como protector ante la federación.

Podemos observar que el legislador tiene varias obligaciones y funciones, por ello, creemos que es necesario que cuente con un grupo de asesores que le oriente y apoye en el proceso de creación de las normas. En este trabajo se entenderá por asesoría legislativa al conjunto de acciones de consejería llevada a cabo por órganos auxiliares y personas interesadas en la actividad legislativa;

⁶ Wheare, K.C., *Legislaturas*, LI Legislatura, Cámara de Diputados, Serie Estudios Parlamentarios 2, Traducción Catherine Block, México, DF, 1981, p. 15.

⁷ Idem p.44

ellas tienen por objeto realizar una labor de apoyo al trabajo de los legisladores para facilitar el diálogo y la obtención de acuerdos o consensos entre éstos últimos⁸.

Podemos observar que la función, establecida a los asesores profesionales, que conforman los órganos o institutos de investigación legislativa, es la de proporcionar el soporte teórico y técnico – a los legisladores – para la construcción de normas así como para las decisiones políticas. Por ello es indispensable que los asesores y auxiliares cuenten con los conocimientos necesarios para ello.

No estaba errado Max Weber cuando, al hablar de la dominación legal o burocrática, establecía la figura del funcionario profesional, como el individuo que posee una competencia concreta cuya delimitación y especialización se funda en las exigencias y servicios profesionales que el sujeto con poder de mando requiere para su función. Al respecto el autor señala:

El tipo de funcionario de formación profesional, cuyas condiciones de trabajo se basan en un contrato, con un sueldo fijo, graduado según el rango del cargo y no según la cantidad de trabajo, y derecho de ascenso conforme a reglas fijas. Su administración es trabajo profesional en virtud del deber objetivo del cargo; su ideal es: disponer *sine ira et studio*, ó sea sin la menor influencia de motivos personales y sin influencias sentimentales de ninguna clase, libre arbitrariedad y capricho y, en particular, “sin consideración de la personalidad”, de modo estrictamente formal según reglas nacionales o bien, allí donde éstas fallan, según puntos de vista de conveniencia “objetiva”. [...]El fundamento del funcionamiento técnico es: la disciplina del servicio.⁹

Lo que se busca, en el perfil de un asesor o investigador especializado, es la profesionalización y postura lógico-neutra. Los estudiosos de la teoría y técnica legislativa explican que debe aplicarse una metodología o técnica durante el proceso de creación de la norma con la finalidad de lograr los mejores resultados posibles. Para los teóricos, la implementación de los conocimientos académicos proporcionará que el sistema jurídico sea acorde con los principios generales de

⁸ Crf. Allesch Peñalillo, Johann: *Presupuestos para un proceso de modernización del Congreso Nacional*. Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso. Valparaíso, Chile, 2003.

⁹ Weber, Max: *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 18984, p. 683.

derecho así como de seguridad jurídica¹⁰ así como la viabilidad, validez y fácil comprensión de la norma¹¹.

Estamos consientes que la normatividad no obliga al legislador a tener el perfil del académico. Su función es dar solución y respuesta a las demandas que la sociedad, que lo designó su representante, le señale. Por ello, y con la finalidad de mejorar el sistema jurídico, es necesario que los congresos locales cuenten con un grupo de asesores especialistas en los temas sobre los cuales se puede legislar.

En Argentina, se han establecido estudios que parten de la concepción de la denominada “asesoría”. En efecto, los asesores parlamentarios brindan ayuda a los legisladores en dos sentidos: información y recursos, para la buena toma de decisiones políticas. La primera se supone “precisa, completa, pertinente, que ha sido analizada cuidadosamente desde la perspectiva legislativa”; los segundos, incluyen “el tiempo necesario para que los legisladores puedan utilizar con exactitud esa información y análisis en la evaluación de las alternativas políticas disponibles”, así como la interpretación de los “aspectos técnicos en términos comprensibles para el legislador”.¹²

Podemos observar que no es lujo sino una necesidad que los Congresos tengan un cuerpo de asesores y técnicos especialistas en los temas sobre los cuales legislan los diputados. La función del asesor profesional así como de los institutos y organismos de investigación legislativa es aconsejar, estudiar, analizar, proporcionar las bases teóricas y técnicas a los diputados. Su deber es satisfacer los requerimientos de los legisladores para el correcto cumplimiento de sus funciones.

Los razonamientos anteriores así como la preocupación por crear un organismo de asesores profesionales que auxiliaran a los legisladores

¹⁰ Cfr. Sáinz Moreno, Fernando en Quintana Valtierra, Jesús y Carreño García, Franco, *Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa en México*, Porrúa, México, D.F., 2006, p. 207.

¹¹ *Idem*

¹² www.reforma-politica.com.ar/rp/docs/dime%20quien%20eres.doc. *Un perfil educativo de los legisladores y asesores parlamentarios en la Argentina*. Andrea L. Gastron.

zacatecanos se creó el Instituto de Investigaciones Legislativas del H. Congreso del estado de Zacatecas.

III

El 29 de noviembre de 2005, mediante un punto de acuerdo, fue creada la Comisión Especial de Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias así como el Instituto de Investigaciones Legislativas.¹³ La finalidad de estas instituciones fue producir espacios para la investigación así como medios y mecanismos para profesionalizar la producción legislativa y vincularla con el ámbito académico. Los legisladores zacatecanos estaban consientes de que la investigación del derecho así como del derecho parlamentario constituye la base para llegar a su construcción dogmática, por lo que es imprescindible un examen directo de los ordenamientos jurídicos sobre los cuales se va a legislar. El asesor profesional debe partir del derecho para volver a él y proporcionarle nuevos elementos sistematizados, que todavía no han sido incorporados al acervo jurídico para enriquecer la dogmática. De este modo, se proporcionarán investigaciones recientes y novedosas en la materia jurídica y parlamentaria¹⁴. Estas fueron las metas que se plantearon y se presentaron en la exposición de motivos.

La creación de la Comisión de Estudios Legislativos así como del Instituto de Investigaciones, en Zacatecas, constituyó una nueva etapa en la consolidación del Poder Legislativo ya que con ello se logró el fortalecimiento de la estructura y organización administrativa de esta institución de poder. Además se logró abrir camino rumbo a la profesionalización y tecnificación del sistema jurídico en la entidad.

Lo que el legislador zacatecano buscó, con la creación del organismo auxiliar, fue la aplicación de la técnica jurídica al sistema normativo de la entidad. La técnica de investigación legislativa aplica ciertos instrumentos y métodos

¹³ Decreto #230.

¹⁴ Cfr. Muro, Ruíz, Eliseo: "Enseñanza de la técnica legislativa", en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Biblioteca Virtual, Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, Derecho y Cultura, No. 14. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/derycul/cont/14/ens/ens8.htm>

necesarios para revelar, plasmar y reafirmar los principios jurídicos. Su investigación y enseñanza constituye un sólido binomio, ya que la primera es antecedente y consecuencia de la segunda, pues ésta comprende la transmisión del conocimiento de los principios científicos obtenidos de la indagación. Por ende, las concepciones del derecho expresadas por juristas y filósofos se refieren al dogmatismo jurídico, orientados a establecer los instrumentos lógicos y epistemológicos que han de aplicarse con mayor eficacia. Esta metodología se desenvuelve a través de procedimientos técnicos que se engloban en "la técnica jurídica", por lo que no resulta extraña la relación entre ciencia jurídica, sus métodos y técnicas.¹⁵ Por ello, es necesario que

Es importante señalar que una de las motivaciones principales, para la creación de estas áreas técnicas, fue la de mejorar el sistema jurídico estatal y con ello satisfacer las demandas de la ciudadanía zacatecana.

Se planteó que el trabajo del instituto debería ser técnico y académico, es decir, que debería auxiliar a los legisladores con conocimientos profesionales. La tarea del instituto fue construir propuestas de ordenamientos jurídicos con los siguientes requisitos:

- Conocimiento y aplicación de la teoría de la legislación.
- Estudio y análisis de la legislación. Estudio, previo, de las fuentes (formales y materiales) de derecho. Positividad de la norma.
- Estudio bibliográfico.
- Aplicación de la técnica jurídica (cómo se debe realizar una norma). Racionalidad lógico-formal, lingüística, pragmática, teleológica, etc. Aspectos ontológicos y axiológicos.
- Estudio comparado, previo, con otras entidades federativas y con la propia federación.
- Análisis del contexto social, económico, político así como de la problemática de la ley.

¹⁵ Cfr. Muro, Ruíz, Eliseo: "Enseñanza de la técnica legislativa", Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Biblioteca Virtual, Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, Derecho y Cultura, No. 14. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/derycul/cont/14/ens/ens8.htm>

- Entre otras.

Con la creación del Instituto de Investigaciones Legislativas del H. Congreso de Zacatecas se inauguró una nueva etapa en el fortalecimiento del Poder Legislativo en la entidad. Con este órgano técnico se logró la profesionalización de un grupo de asesores técnicos y especialistas para apoyar la labor del legislador. La profesionalización y capacitación del personal fue una tarea fundamental.

Los legisladores zacatecanos están conscientes de que los tiempos han cambiado y que es necesario profesionalizar y especializar a los órganos técnicos para lograr la gobernabilidad en la entidad. Sabemos que la gobernabilidad es “la capacidad de los gobernantes para mantener la conducción de las sociedades desde la estructura política y administrativa del Estado, sin recurrir a excesos represivos ni caer en crisis cíclicas”¹⁶ y que, en sentido democrático, alude a la estabilidad de las instituciones. Aunque en la actualidad prefiere utilizarse el concepto de gobernanza que, según varios autores¹⁷, es más amplio porque, según la Real Academia de la Lengua Española, es “1.- Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía; 2.- Acción y efecto de gobernar o gobernarse.”¹⁸

Lo importante es señalar que los legisladores zacatecanos buscaron, mediante la creación del Instituto de Investigaciones Legislativas, la construcción de un mejor sistema jurídico y con ello garantizar la estabilidad de la sociedad zacatecana.

Desde su creación al Instituto se le han encomendado tareas en los siguientes ámbitos:

- Proyectos legislativos. Elaboración de iniciativas de ley o reformas.

¹⁶ Valdés Ugalde, Francisco: “Gobernanza e instituciones. Propuestas para una agenda de investigación”, Perfiles Latinoamericanos, Facultad latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 2008, p. 96.

¹⁷ Cfr. Valdés Ugalde, Francisco: “Gobernanza e instituciones. Propuestas para una agenda de investigación”.

¹⁸ Real Academia de la lengua Española, 23 Edición.

- Organización y apoyo en los foros de consulta ciudadana.
- Elaboración de dictámenes.
- Estudios parlamentarios.
- Emitir opinión sobre temas contemplados en la agenda legislativa.
- Vinculación y profesionalización con diferentes centros de estudio e investigación.
- Trabajo de investigación. Participación en diversos eventos académicos.
- Elaboración, compilación del Sistema Estatal Normativo.

En el caso de Zacatecas se ha observado que los trabajos realizados por los asesores profesionales, miembros del instituto de investigaciones, han utilizado una metodología de la técnica legislativa que permite una mejor visión del derecho y su relación armónica, integral e interdisciplinaria a partir de sus propios conceptos, de su campo de acción y sus límites. Estamos conscientes de que debe existir un conocimiento académico/jurídico/metodológico previo a la construcción de una norma jurídica. Esta es una de las principales aportaciones de los organismos e institutos de investigación. Brindar estas herramientas a los legisladores.

No se puede negar que los acontecimientos políticos y los ritmos de la vida en la entidad hacen que no siempre se cumpla a plenitud con los planes de trabajo. Pero la función principal: auxiliar a los legisladores, siempre se realiza.

IV

La técnica legislativa trata de la composición y redacción de las leyes jurídicas e incluso, de otros documentos legales, como sentencias judiciales, contratos, formularios, etcétera. Dichas técnicas se aplicarán conforme las condiciones y circunstancias que originen la necesidad de la ley, tomando en consideración que ningún criterio deberá ser imperativo e inflexible, pues cada caso exige dotarlo de

cierto ajuste para evitar conflictos que alejen el fin que se persigue.¹⁹ Es de suma importancia que los legisladores cuenten con un cuerpo de asesores profesionales que les brinden las herramientas necesarias para evitar los vicios de la ley.

La importancia de los asesores no sólo radica en la asesoría sino en la capacitación y conocimiento profesional de los mismos. Como ya se mencionó, lo más pertinente es que estos organismos se encuentren integrados por personal capacitado y especializado que pueda brindar las correctas herramientas a quien ostenta el poder de mando y decisión (legislador). La finalidad es cuidar el orden y el perfeccionamiento del sistema estatal normativo.

Un aspecto que hay que resaltar es la importancia de la coordinación y homogeneización de criterios entre los organismos e institutos técnicos con los legisladores. Si esta medida se optimiza y se cumple se garantizaría la unificación de los instrumentos de origen multidisciplinario, que se aplican a cualquier legislación; por eso, es incuestionable que el asesor técnico logre que el legislador se involucre en el perfeccionamiento de nuestro sistema jurídico, a través del uso de la técnica legislativa.

Estamos conscientes de que la participación de los asesores en los procesos de creación de la norma garantiza que la ley sea más precisa, rápida, inequívoca, uniforme y rigurosa. Estas son las ventajas de trabajar con el apoyo de los conocimientos sobre técnica legislativa y derecho parlamentario.

Bibliografía

Allesch Peñalillo, Johann: *Presupuestos para un proceso de modernización del Congreso Nacional. Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso. Valparaíso, Chile, 2003.*

¹⁹ Cfr. Muro, Ruíz, Eliseo: "Enseñanza de la técnica legislativa", en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Biblioteca Virtual, Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, Derecho y Cultura, No. 14. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/derycul/cont/14/ens/ens8.htm>

Bobbio Norberto: *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, Fondo de Cultura Económica, México, 2008.

Bobbio, Norberto, *Liberalismo y Democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, DF, 2000.

Bobbio Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*, Fondo de Cultura Económica, Breviarios, México, 2006.

Muro, Ruíz, Eliseo: "Enseñanza de la técnica legislativa", en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Biblioteca Virtual, Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, Derecho y Cultura, No. 14.
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/derycul/cont/14/ens/ens8.htm>

Rodríguez Gallardo, Lorenzo (Coordinador): *Institutos de Investigaciones Legislativas en México: situación actual y perspectivas*, Instituto de Investigaciones del H. Congreso de Aguascalientes, Asociación Mexicana de Institutos y organismos de investigaciones legislativos, Aguascalientes, México, 2008.

Sáinz Moreno, Fernando en Quintana Valtierra, Jesús y Carreño García, Franco, *Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa en México*, Porrúa, México, D.F., 2006.

Valdés Ugalde, Francisco: "Gobernanza e instituciones. Propuestas para una agenda de investigación", Perfiles Latinoamericanos, Facultad latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 2008.

Weber, Max: *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

Wheare, K.C., *Legislaturas*, LI Legislatura, Cámara de Diputados, Serie Estudios Parlamentarios 2, Traducción Catherine Block, México, DF, 1981.

www.reforma-politica.com.ar/rp/docs/dime%20quien%20eres.doc. *Un perfil educativo de los legisladores y asesores parlamentarios en la Argentina*. Andrea L. Gastron.