



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

---

**“CONTROL PARLAMENTARIO EN EL  
ESTADO DE MÉXICO”**

**TRABAJO TERMINAL DE GRADO**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE**

**DOCTOR EN DERECHO  
PARLAMENTARIO**

**PRESENTA**

**JUAN MANUEL ZEPEDA HERNÁNDEZ**

**TUTOR ACADÉMICO**

**DR. JORGE OLVERA GARCÍA**

**TUTORES ADJUNTOS**

**DRA. MARÍA DE LOURDES MORALES REYNOSO**

**DR. JOSÉ BENJAMÍN BERNAL SUÁREZ**



# “Control Parlamentario en el Estado de México”

## I. ÍNDICE

	<i>Página</i>
<b>PROTOCOLO DE INVESTIGACIÓN</b>	VIII
<b>DEDICATORIAS</b>	XXIII
<b>AGRADECIMIENTOS</b>	XXIV
<b>INTRODUCCIÓN</b>	1
<b>Capítulo 1</b>	
<b>LAS FACULTADES DE CONTROL DEL PODER LEGISLATIVO</b>	2
1.1. Facultades, atribuciones y funciones del parlamento	3
1.1.1. Control parlamentario	5
1.1.2. Funciones parlamentarias	6
1.2. Funciones del Congreso de la Unión	6
1.2.1. Organización del Parlamento	9
1.2.2. Congreso de la Unión	12
1.3. Cámara de Diputados del Estado de México	13
<b>Capítulo 2</b>	
<b>MODELO DE CONTROL PARLAMENTARIO</b>	15
2.1. El Control Parlamentario como función y herramienta	15
2.1.1. Función parlamentaria	18
2.2. La oposición y el Control Parlamentario	21
2.2.1. Comisiones Parlamentarias	22
2.3. El control parlamentario en el Congreso de la Unión	24
2.4. El Poder Legislativo en el Estado de México	32
<b>Capítulo 3</b>	
<b>INSTRUMENTOS DE CONTROL PARLAMENTARIO</b>	39
3.1. Herramientas legales en el Congreso de la Unión.	41

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

3.1.1. Cámara de Diputados	43
3.1.2. Cámara de Senadores	48
3.2. Instrumentos legales en el Estado de México	51
3.2.1. Marco Jurídico en la LIX Legislatura del Estado de México	52
3.2.2. Atribuciones y mecanismos de control en la LIX Legislatura	53
3.2.2.1. Mayoría y minoría parlamentaria	55
3.2.2.2. Conformación partidaria y distribución e integración de comisiones	56
3.2.2.3. Solicitudes de comparecencia de funcionarios	61
3.2.2.4. Solicitudes de información	63
3.2.2.5. Comisiones de investigación	64
<b>Capítulo 4</b>	
<b>EL CONTROL PARLAMENTARIO EN EL ESTADO DE MÉXICO.</b>	69
4.1. El control parlamentario en el actual sistema de Gobierno del Estado de México	71
4.2. La oposición como factor en el control parlamentario	73
4.3. Composición de la Cámara de Diputados en la LX Legislatura	75
4.4. Instrumentos de Control Constitucional en el Estado de México	77
4.5. Acción abstracta de inconstitucionalidad y acción por omisión de	79
4.6. Necesidad de una Reforma	84
<b>Conclusiones</b>	89
<b>Bibliografía</b>	92

## **II. PROTOCOLO DE INVESTIGACIÓN**

### **1. Línea de investigación en que se ubica el trabajo, argumentado entre la relación que existe entre ambos**

Con esta condición, el Control Parlamentario enuncia un campo amplio de estudios multidisciplinarios que contribuyen a describir y analizar aquellos aspectos sustanciales que influyen en la trayectoria, el desempeño del mismo. Todos estos constituyen aspectos cuyo estudio aportan a una visión más integral del Control Parlamentario

Los estudios en este campo han desplegado estrategias tanto cuantitativas y cualitativas o mixtas para aproximarse en la investigación de diferentes unidades de análisis: legisladores, grupos parlamentarios, partidos políticos, instituciones públicas sea a nivel nacional o internacional. Se espera que en esta línea se logren aportar marcos conceptuales actualizados y procedentes de diversas disciplinas, así como de derecho comparado; asimismo, es necesario que se reconozcan las tendencias metodológicas que han prevalecido en el estudio de este campo y logren ubicar su opción metodológica. De forma más precisa, la línea se propone como ejes de estudios: la responsabilidad política y la minoría parlamentaria.

El tema del Control Parlamentario, se ubica dentro de la línea de Generación y Aplicación del Conocimiento (LGAC) del Derecho Constitucional, la oposición y las minorías parlamentarias deben ejercer este tipo de control, aunque afirmar que la oposición y las minorías son las más interesadas en el ejercicio del control parlamentario no quiere decir que las mayorías puedan en un momento determinado desarrollar esta función.

Generalmente las mayorías desarrollan mecanismos de control respecto de la acción del gobierno pero estos discurren, en la mayor parte de los casos, a través de mecanismos no institucionalizados, es decir, no transitan por la vía de las

## “Control Parlamentario en el Estado de México”

relaciones entre órganos, sino externamente, a través de los líderes de la Cámara o del líder de la mayoría.

Pero tratándose de este tipo de control, en el mejor de los casos estamos hablando de un "autocontrol", es decir, de un control que ejerce la mayoría en las cámaras hacia una mayoría, del mismo partido político, que gobierna.

<b>Línea de General de Generación y Aplicación del Conocimiento (LGAC)</b>	<b>Profesor de Tiempo Completo</b>	<b>Cuerpo Académico</b>
Estudios Constitucionales	Jorge Olvera García	Estudios Constitucionales
Estudios Constitucionales	María de Lourdes González Chávez	Estudios Constitucionales

### 1.1 Título del trabajo de investigación

“El Control Parlamentario en el Estado de México”

### 2. Antecedentes estado del arte o estado del conocimiento de la investigación

El Control Constitucional ha sido abordado muy en relación con el estado constitucional democrático, lo cual resulta en entrar al tema de la función de control, que constituyen uno de los fundamentos del modelo de Estado democrático.

La propia Constitución es en sí misma un mecanismo de control, por ello la mayoría de los autores coinciden en que el control parlamentario demanda un análisis sistemático de sus funciones, naturaleza, características, es decir, de aquellos elementos que permitan vislumbrar la vigencia del control parlamentario en una determinada forma de gobierno.

Así, el objetivo principal de esta investigación, es delimitar la función del control parlamentario dentro de la estructura del Estado constitucional democrático, ya que el control parlamentario es un postulado fundamental para cualquier sistema político de gobierno que reconozca la democracia como un principio superior.

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

Antes de toda acción de fortalecimiento o de creación de algún mecanismo de control parlamentario en México, habrá que establecer si es o no compatible dicho mecanismo con la forma de gobierno, es decir, el sistema presidencial.

De igual forma, de no tomar las medidas necesarias, este instrumento garante de todo Estado constitucional democrático, corre el riesgo de ser incapaz de mejorar el sistema político mexicano.

### **3. Objeto de Estudio**

La problemática del control legislativo en nuestro país, supone la implementación de un control parlamentario que debiera estar sustentado en el ordenamiento jurídico que rige la vida del Congreso de la Unión y de la Legislaturas Locales, siendo importante resaltar que un verdadero control parlamentario debe estar más allá de las cuestiones técnicas o de forma o de la fiscalización, por ello el poder legislativo en cualquiera de sus expresiones (federal o local) debe ser propositivo en el ejercicio de gobierno a la par del poder Ejecutivo, para llevar a cabo toma de decisiones de política pública de manera coordinada.

Así, el Poder Legislativo debe tener presente al momento de plantear el control parlamentario la integración de la sociedad en su conjunto en la toma de decisiones, así se tendrá un órgano de asamblea y representación que retome su papel, actualmente muy limitado en una visión de legislar exclusivamente o de gestionar recursos públicos para diversos sectores, por ello el control parlamentario también implica la especialización que los legisladores a través del apoyo de asesores de tiempo completo para entender mejor las políticas públicas.

De esta forma, los procesos de decisión en materia de políticas públicas serán el resultado de interacciones múltiples dentro de las legislaturas, con ello el control parlamentario será constante y continuo, como opción viable para solucionar de manera eficaz los problemas concretos de la sociedad.

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

### **4. Planteamiento del Problema**

El poder político ejercido a través del gobierno ¿puede ser objeto de control parlamentario? El control parlamentario del poder público es intrínseco en nuestra democracia, es decir, una evaluación parlamentaria del gobierno, y por ello tiene un lugar especial, sobre todo desde el punto de vista de la oposición y minorías parlamentarias.

La oposición y las minorías son las más interesadas en el ejercicio del control parlamentario, aunque esto no quiere decir que las mayorías no desarrollen esta función, ya que en ambos casos existe un interés por la fiscalización de la actividad gubernamental.

Como mecanismo de control parlamentario, se debe o podemos situar al procedimiento legislativo, como instrumento de control, ya que por ejemplo, existe gran participación de las minorías en el proceso de elaboración y aprobación de las leyes. Y es en la aprobación de normas por la cámara como órgano representante de la voluntad popular, que exige que en el procedimiento de elaboración de las mismas se incorporen todas las voluntades presentes en la cámara, pues todos los grupos parlamentarios tienen representación.

Así, la mayoría por el solo hecho de serlo, tiene asegurada su presencia en el debate, deliberación y aprobación del proyecto legislativo, el problema se plantea, en como garantizar la participación de las minorías en todo el transitar del procedimiento legislativo.

### **5. Justificación del Problema**

La finalidad del control parlamentario es conocer la acción del gobierno, examinarla, expresar una opinión pública crítica al respecto y mostrar que existe una alternativa política y trasladarla a la opinión pública.

En un sistema parlamentario como el nuestro, la función de la oposición es la de ejercer un efectivo control al poder público, para lo cual deberá contar con los medios necesarios. Asimismo, por su propia naturaleza, la oposición debe establecerse como una alternativa a la mayoría, en el caso en que el electorado

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

decida dar su confianza y convertir a la minoría en mayoría capaz de conformar Gobierno. El parlamento constituye así un foro en el cual la oposición puede hacer llegar al electorado sus propuestas con el fin de que, llegado el momento de las elecciones, la ciudadanía pueda otorgarle su confianza.

Generalmente las mayorías desarrollan mecanismos de control respecto de la acción del gobierno pero estos transitan, en la mayor parte de los casos, a través de mecanismos no institucionalizados, es decir, no transitan por la vía de las relaciones entre órganos, sino externamente, a través de los líderes de las fracciones parlamentarias. Pero tratándose de este tipo de control, en el mejor de los casos estamos hablando de un "autocontrol", es decir, de un control que ejerce la mayoría en las cámaras hacia una mayoría, del mismo partido político, que gobierna.

### **6. Delimitación del Problema**

Es necesario establecer una distinción entre oposición y minoría parlamentaria ya que con alguna frecuencia suelen utilizarse como sinónimos; el concepto de oposición es esencialmente jurídico y político, mientras que el de minoría es mucho más amplio. La oposición se distingue por su peculiaridad de ser gobierno a la espera, esto es, alternativa de un futuro gobierno, se trata de la oposición al gobierno.

Los mecanismos de control parlamentario deben estar en manos de las minorías parlamentarias, independientemente de que puedan o no ser gobierno, pero que a través de sus distintas posturas puedan constituir oposición, en el parlamento, mediante la crítica, al poder público.

Otro tipo de controles lo constituyen los nombramientos de determinados servidores públicos que deben ser nombrados o ratificados por la cámara de diputados, desde jueces y magistrados, entre muchos otros.

Por otro lado, tales ratificaciones o designaciones deben verse como un mecanismo que sirve para reforzar los nombramientos del ejecutivo, es decir, el servidor público

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

designado a través de dicho procedimiento no sólo cuenta con la confianza del gobernador sino que recibe el aval de la Cámara y esto, sin duda, repercute en el fortalecimiento de su posición política.

Los exhortos parlamentarios son instrumentos de que disponen los legisladores para obtener información del Gobierno sobre cuestiones puntuales y concretas. Se trata de medios de fiscalización o inspección, se distinguen de otros instrumentos de control, que sólo pueden desarrollarse por órganos colegiados como es el caso de las comisiones de investigación.

El control parlamentario debe realizarse no solo mediante los instrumentos de control, sino a través de cualquier procedimiento parlamentario. El objeto del control parlamentario es la actividad del poder público del gobierno.

### **7. Objetivos del Estudio**

#### **7.1 General**

El objetivo general del presente estudio es ilustrar no sólo a los constitucionalistas, sino básicamente a los legisladores para implementar los resultados innovando en nuestra entidad en el tema del Control Constitucional, por ello, se pretende una manejo coloquial sin perder la técnica jurídica.

#### **7.2 Específicos**

Conocer la concepción jurídica del Control Constitucional en el Estado de México, para permear a la sociedad mexiquense de su finalidad; analizar el actual marco normativo que implementó este control.

Un segundo objetivo es hacer este estudio propositivo pensando en la actual problemática legislativa.

# “Control Parlamentario en el Estado de México”

## 8. Hipótesis

El poder político debe ser objeto de control parlamentario a través de la oposición para conocer las acciones del gobierno y expresar una opinión crítica al respecto.

El Control Constitucional en el Estado de México, implica que las autoridades creen leyes ordinarias y actos parlamentarios conforme a lo establecido en la Constitución y Tratados Internacionales, por ello este control debe ejercerse de mejor manera mejorando el marco normativo.

## 9. Esquema de Trabajo

### Capítulo 1

#### LAS FACULTADES DE CONTROL DEL PODER LEGISLATIVO

##### 1.1. Facultades, atribuciones y funciones del parlamento

###### 1.1.1. Control parlamentario

###### 1.1.2. Funciones parlamentarias

##### 1.2. Funciones del Congreso de la Unión

###### 1.2.1. Organización del Parlamento

###### 1.2.2. Congreso de la Unión

##### 1.3. Cámara de Diputados del Estado de México

### Capítulo 2

#### MODELO DE CONTROL PARLAMENTARIO

##### 2.1. El Control Parlamentario como función y herramienta

###### 2.1.1. Función parlamentaria

##### 2.2. La oposición y el Control Parlamentario

###### 2.2.1. Comisiones Parlamentarias

##### 2.3. El control parlamentario en el Congreso de la Unión

##### 2.4. El Poder Legislativo en el Estado de México

# **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

## Capítulo 3

### INSTRUMENTOS DE CONTROL PARLAMENTARIO

#### 3.1. Herramientas legales en el Congreso de la Unión.

##### 3.1.1. Cámara de Diputados

##### 3.1.2. Cámara de Senadores

#### 3.2. Instrumentos legales en el Estado de México

##### 3.2.1. Marco Jurídico en la LIX Legislatura del Estado de México

##### 3.2.2. Atribuciones y mecanismos de control en la LIX Legislatura

###### 3.2.2.1. Mayoría y minoría parlamentaria

###### 3.2.2.2. Conformación partidaria y distribución e integración de comisiones

###### 3.2.2.3. Solicitudes de comparecencia de funcionarios

###### 3.2.2.4. Solicitudes de información

###### 3.2.2.5. Comisiones de investigación

## Capítulo 4

### EL CONTROL PARLAMENTARIO EN EL ESTADO DE MÉXICO.

#### 4.1. El control parlamentario en el actual sistema de Gobierno del Estado de México

#### 4.2. La oposición como factor en el control parlamentario

#### 4.3. Composición de la Cámara de Diputados en la LX Legislatura

#### 4.4. Instrumentos de Control Constitucional en el Estado de México

#### 4.5. Acción abstracta de inconstitucionalidad y acción por omisión de

#### 4.6. Necesidad de una Reforma

## Conclusiones

## **BIBLIOGRAFÍA**

A partir de los últimos años, en un escenario más competitivo para los partidos políticos en nuestro país y entidades, desde luego ha cambiado también la forma

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

de acción del poder legislativo, sin embargo poco de ha abundado sobre el control parlamentario.

Por ello, el presente trabajo, tendrá como objetivo el estudio del control parlamentario sobre el poder Ejecutivo, es decir, cual eficaz resulta en realidad.

Las hipótesis principal, que se pretende desarrollar, es el papel que juega una oposición propositiva en la actividad de control parlamentario bajo el esquema de un gobierno con mayoría en la cámara de diputados; de ahí se estudiara el marco legal existente y la capacidad de la legislatura en el control y fiscalización de los actos y políticas públicas del poder Ejecutivo.

### **10. Marco Teórico conceptual e histórico de la investigación.**

El control parlamentario está constituido por los actos que realiza el Parlamento con relación al Poder Ejecutivo de la entidad, de tal manera que participe activamente en la función de gobierno, a través de las comisiones parlamentarias con diversa información, para dar seguimiento y recomendaciones, asimismo a través de posicionamientos o puntos de acuerdo de las distintas fracciones políticas o en su caso citar a comparecencia a diversos funcionarios.

En el contexto del sistema político de nuestra entidad ha sido manifiesta la preeminencia del Poder Ejecutivo lo cual ha impedido una efectiva facultad de control del Legislativo sobre el Ejecutivo que involucre, desde luego, a toda la administración pública.

Por ellos, debe existir el fortalecimiento del Poder Legislativo con base en nuestra Constitución del Estado y en los instrumentos Constitucionales Federales, que deben rediseñarse para ejercer una intervención legislativa más a detalle de las actividades del Ejecutivo Estatal.

Controlar las acciones de gobierno es una de las funciones primordiales de cualquier Parlamento en un Estado constitucional, precisamente porque nuestra Entidad encuentra uno de sus fundamentos más importantes en la división de poderes y debe existir el equilibrio entre ellos, es decir controles mutuos,

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

contrapesos y frenos que impidan el ejercicio ilimitado de las actividades públicas de gobierno.

Debe ser por tanto característica del Parlamento, adecuarse al marco constitucional que genere un sistema de controles jurisdiccionales, políticos y sociales. El control parlamentario, así será un control de carácter político cuya tarea y objetivo serán las acciones generales del gobierno del estado y de las diversas dependencias públicas que se encuentren bajo su competencia.

Por ello, nuestro Parlamento tiene la tarea de adaptar y adoptar la idea del control parlamentario a la tendencia democratizador por ser la base de la representación y sustento del ejercicio democrático de nuestro sistema político.

### **11. Metodología a desarrollar a partir de la teoría enunciada en el numeral anterior**

Esta investigación se llevará a cabo a partir del método de investigación cuantitativo, el cual, según Jorge Olvera García (2015, p. 85), "se busca la exactitud de mediciones o indicadores sociales con el fin de generalizar sus resultados a poblaciones o situaciones amplias. En este enfoque se trabaja fundamentalmente, con el número, con el dato cuantificable."

Se utilizará el análisis que permitirá revisar en conjunto todos los hallazgos realizados y sustentar la importancia que tiene hoy en día el Control Parlamentario y el compromiso de la sociedad de trabajar en conjunto con su gobierno, este entendido se definirá si existen las condiciones necesarias para alcanzar el objetivo del control parlamentario como una institución necesaria en la entidad; del mismo modo el análisis descriptivo permitirá conocer las características generales del control dentro de la cámara de diputados, cómo y dónde se desarrolla, fortalezas y debilidades a fin de que se pueda proponer un modelo sociedad-gobierno.

El desarrollo de esta investigación será documental ya que se hará uso de diferentes fuentes de información bibliográficas, hemerográficas y audiovisuales como lo son artículos de revistas, libros, leyes estatales, manuales de organización, periódicos, páginas de internet, etc.; en general todo tipo de información impresa o digital .

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

Como un inicial acercamiento a la investigación, se iniciará con “el planteamiento del problema y elaboración de objetivos” Jorge Olvera García (2015, p. 86), lo cual ayudará a clasificar y mantener en perspectiva los hallazgos encontrados en la bibliografía.

El enfoque cualitativo que será usado ayudará a desarrollar el objeto de este estudio: el Control Parlamentario, sobre el cual no existe mucha información; siendo esta el arranque del tema a partir de conceptos ya establecidos y aceptados, mismos que son reconocidos en la recopilación de la bibliografía, permitirá comparar su situación y aumentar así la comprensión sobre el tema.

Al buscar información acerca del tema de control parlamentario se debe cuestionar cuáles son nuestros conocimientos previos, para después adoptar la información, procesarla y convertirla en conocimientos

Al realizar una investigación, se necesitan tener diversas fuentes de información, de modo que al momento de transmitir lo aprendido, la información sea flexible y fluida; para desarrollar el tema de la investigación.

Llevar a cabo la búsqueda de información implica organizarse previamente, por lo que por principio hay que identificar nuestros objetivos o propósitos a alcanzar con la búsqueda de la información.

Después conocer el nivel de conocimiento y determinar si es necesario investigar más o fortalecerlo, también identificar los recursos para la búsqueda: periódico, libros, revistas, manuales o internet, así se estará a lograr la búsqueda de la información de manera que coincida con nuestros objetivos.

Procesar la información es básico para llegar a lo que se necesita saber y convertirla en conocimiento.

## “Control Parlamentario en el Estado de México”

### 12. Fuentes de información

ARAGÓN REYES, MANUEL (1998), “El control parlamentario como control político”, en Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas, Instituto de Investigación Jurídicas de la UNAM, México.

ARANA POZOS, JOSÉ RAMÓN. Legislaturas y legisladores del Estado de México. México. LIV Legislatura del Estado de México, Instituto de Estudios Legislativos, 2002. 792 p.

BERLÍN VALENZUELA, FRANCISCO. Derecho parlamentario. México, Fondo de Cultura Económica (FCE), 1994. 438 p.

El Poder Legislativo en la actualidad. México. Cámara de Diputados, LV Legislatura Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994. 326 p

CARBONELL, MIGUEL. Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho de México. México. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.

\_\_\_\_\_. “Sobre la no reelección legislativa en México: elementos para el debate”, Quórum, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP), Cámara de Diputados, México, julio-diciembre de 1998.

\_\_\_\_\_. “Los conflictos entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en México”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, en [[http://www.kas.org.ar/DialogoPolitico/Numeros\\_Anteriores/032002/1\\_Miguel\\_Carbonell.pdf](http://www.kas.org.ar/DialogoPolitico/Numeros_Anteriores/032002/1_Miguel_Carbonell.pdf)].

\_\_\_\_\_, y Pedro Salazar (2006), División de poderes y régimen presidencial en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

ENRÍQUEZ FUENTES, Gastón Julián. La revaloración del control parlamentario en México. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, 497 pp.

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

ESPINOZA TOLEDO, Ricardo. Sistemas Parlamentario, Presidencial y Semiparlamentario, Cuadernos de la Divulgación de la Cultura Democrática. Instituto Federal Electoral IFE.

FIX-ZAMUDIO, HÉCTOR. “Algunas reflexiones sobre el principio de la división de poderes en la Constitución mexicana”, en Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, UNAM.

GIL VILLEGAS, FRANCISCO (coordinador). El Congreso mexicano: estructura, organización, funcionamiento, análisis político. México. H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1994. 222 p.

LUJAMBIO, ALONSO, Federalismo y Congreso en el cambio político de México. México. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.

PEDROZA DE LA LLAVE, SUSANA THALÍA. El control del gobierno: función del Poder Legislativo. México. Instituto Nacional de Administración Pública, 1996.

MORA-DONATTO, CECILIA JUDITH. Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político. México: Cámara de Diputados LVII Legislatura. Comité de Biblioteca e Informática. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998. 318 p.p.

PÉREZ, GERMÁN y otro. La Cámara de Diputados en México. México. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Cámara de Diputados, LVII Legislatura. Miguel Ángel Porrúa, 2000. 246 p.p.

RAMÍREZ LEÓN, LUCERO. El Control Parlamentario y el Rediseño de las Políticas Públicas. México. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Cámara de Diputados/LXII Legislatura. 2013, 259 pp.

VALADÉS, DIEGO. El control del poder, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

WEBER, MAX (1991), “Parlamento y gobierno en una Alemania reorganizada”, en Escritos políticos, Alianza Editorial, SA, Madrid, 1ª. ed. (1918), reedición 1991, (original publicado en 1918)

¿Quién y cómo debe controlar y evaluar al gobierno? El eje fundamental de la Reforma del Estado: la participación social en el control y evaluación del servicio público. El caso / Mónica Barrera Rivera. México: Cámara de Diputados, LXI Legislatura : M. A. Porrúa : Instituto Mexicano de Auditoría Técnica, 2010. 318 p.

Visión general de la rendición de cuentas de autoridades electas en el ordenamiento jurídico mexicano / Ana Elena Fierro Ferráez. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011. 50 p

La reelección legislativa inmediata. Una propuesta para fortalecer el poder legislativo en México / David Alberto Jaimes Delgado. México: Porrúa: UNAM, Facultad de Derecho, 2011.

Hacia una política de rendición de cuentas en México / Sergio López Ayllón, Mauricio Merino y Lourdes Morales. México: Auditoría Superior de la Federación : Centro de Investigación y Docencia Económica, Red para la Rendición de Cuentas, 2011. p. 138

Los grupos parlamentarios / Bernardo Álvarez del Castillo Vargas. México: Cámara de Diputados, LXI Legislatura, 2011, 443 p.

El Poder Legislativo en el Estado de México: problemas del trabajo parlamentario / Francisco Reveles Vázquez y Miguel Ángel Sánchez Ramos (Coord.). México: Instituto Electoral del Estado de México: Universidad Autónoma del Estado de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales: Gernika, 2012. 477 p.

La función legislativa: Senado de la República / Arturo Garita Alonso, Ana Selene Huerta Hernández, Mario López García, Jaime Mena Álvarez, Luis Manuel Montaña Ramírez, Rodrigo Osvaldo Montoya Arroyo. México: Cámara de Senadores, Mesa Directiva, LXI Legislatura, 2012. 238 p.

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

Derecho parlamentario. Organización y funcionamiento del Congreso / Juan Carlos Cervantes Gómez. México: H. Cámara de Diputados, LXI Legislatura, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, 2012. 198 p.

### **Otras fuentes de información**

Mora-Donatto, Cecilia Judith, Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político, México, UNAM-Cámara de Diputados LVII Legislatura, 1998.

\_\_\_\_\_. Temas selectos de derecho parlamentario, México, M.A. Porrúa, 2001

"Instrumentos constitucionales para el control parlamentario", Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, México, 2001.

Tosi, Silvano, Derecho parlamentario, México, Porrúa-Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, LVI Legislatura, 1996

Gutiérrez, Gerónimo, Lujambio, Alonso y Valadés, Diego, El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. El caso mexicano en perspectiva comparada, México, IIJ-UNAM, 2001.

Ugalde, Luis Carlos, Vigilando al ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público 1970-1999, México, M.A. Porrúa, 2000

Arévalo Gutiérrez, Alfonso, "Las comisiones de investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas", Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 43, año 15, enero-abril de 1995

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

### **III. DEDICATORIAS**

#### **A Dios.**

Por haberme permitido llegar hasta este punto y haberme dado salud para lograr mis objetivos, además de su infinita bondad y amor.

A mi madre María del Refugio.

Por haberme apoyado en todo momento, por sus consejos, sus valores, por la motivación constante que me ha permitido ser una persona de bien, pero más que nada, por su amor.

A mi padre Juan.

Por los ejemplos de perseverancia y constancia que lo caracterizan y que me ha infundado siempre, por el valor mostrado para salir adelante y por su amor.

A mis hermanos.

Por ser el ejemplo de hermanos mayores y de los cuales aprendí aciertos y de momentos difíciles.

¡Gracias a ustedes!

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

### **IV. AGRADECIMIENTOS;**

A mis profesores de Licenciatura, Maestría y Doctorado.

Por su gran apoyo y motivación para la culminación de mis estudios profesionales y para la elaboración de esta tesis; por su apoyo ofrecido, por su tiempo compartido y por impulsar el desarrollo de mi formación profesional en su momento.

## V. INTRODUCCIÓN

En el Estado de México, así como a nivel federal y otras entidades el control parlamentario se ejerce de diversas formas, principalmente a través de la acción de inconstitucionalidad, establecida como medio de control constitucional.

Tal figura, ha sido abordada por diversos autores en materia constitucional, pero rara vez ha sido observada a través de las Constituciones locales y por lo tanto la bibliografía resulta básica, reduciéndose a los fundamentos y teoría del control constitucional.

Por ello el presente estudio abordara en este orden los antecedentes del control parlamentario en un estudio de la normatividad federal, y desde luego remitirse al ámbito local para poder abordar su estudio dentro del ámbito local.

Para poder presentar una proyecto de regulación de la institución del control constitucional.

Es importante precisar que el control parlamentario es básicamente de tipo político y se desarrolla a través de los procedimientos parlamentarios, la mayor de las veces por las minorías, cuyo objeto en principio es la fiscalización de las políticas públicas del gobierno.

Aunque en el caso del Estado de México, por la conformación de la LX Legislatura en la Cámara de Diputados la minoría parlamentaria toma un rumbo diferente al que comúnmente se refieren los autores.

Sin embargo sea una mayoría o minoría parlamentaria, en ambos casos tendrán la plena libertad de crítica y fungirán como oposición parlamentaria buscando hacer valer los equilibrios políticos.

# **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

## **Capítulo 1**

### **LAS FACULTADES DE CONTROL DEL PODER LEGISLATIVO**

Para entender el origen y evolución parlamentaria en nuestro país, es necesario entrar al estudio no del parlamento de manera técnica, sino abordar los trabajos y problemas entre los principales actores políticos, es decir, los partidos y sus funciones básicas con relación al control que debe existir asociado siempre a la representación democrática, y las relaciones que generan entre la sociedad y los partidos.

De esta manera el parlamento, debe ser el cimiento para valorar y señalar, por ser desde luego, el órgano supremo del Estado democrático, y además en nuestro sistema el instrumento establecido constitucionalmente para legislar.

Siempre se debe tener presente al momento de abordar al parlamento, como un órgano central de la forma de gobierno que representa la voluntad popular y social, además con fines, funciones y atribuciones como órgano legislativo supremo y con posibilidades de control, capacidad de definir políticas públicas e incluso enjuiciar a los otros poderes.

Es necesario por principio de cuentas abordar al Congreso de la Unión, estudiar su conformación en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores, para tener una referencia clara con los factores indicadores de la Cámara de Diputados del Estado de México.

Lo anterior, nos lleva al siguiente apartado y surgen las interrogantes: ¿Cuáles son las facultades, atribuciones y funciones del Parlamento? ¿Cumple sus funciones? Teniendo como precedente inmediato, que hasta hace un par de décadas el sistema político mexicano se caracterizaba por ser marcadamente presidencialista.

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

Al señalar y precisar las facultades que le otorga la Constitución al Poder Ejecutivo, obtendremos de manera indirecta los factores que posibilitan cierta debilidad del Poder Legislativo. Ya que pesar de que las condiciones de competencia electoral plasmadas en la actual Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, con las últimas las últimas elecciones federales (y locales en nuestra Entidad) se han propiciado reacomodo en las fuerzas políticas al interior del Congreso de la Unión y entre los poderes, que ha permeado esta nueva etapa en el Estado de México, perfilando un escenario aún más interesante en el año electoral 2018, que tendrá repercusión en el sistema donde el Ejecutivo dejará seguramente de ser fuerte políticamente.

### **1.1. Facultades, atribuciones y funciones del parlamento**

A lo largo del tiempo, la idea de contar con un parlamento se ha situado como signo institucional en todos los sistemas democráticos.

El parlamento es en todo sistema democrático, debe ser el lugar donde las diferencias sociales se traduzcan en política para darles legitimidad pública. La legitimidad a su vez se convierte en legislación que hace posible la materialización traducida en derecho positivo, ya que es la voz y opinión de los sectores sociales que trasladan sus los reclamos y necesidades a la esfera política.

También el Parlamento es el espacio de la representación política proporcional, donde cada expresión partidista obtiene representatividad según nuestro sistema electoral, para convertirse en mayoría o minoría.

El Parlamento no debe nunca quedar destinado a la mera discusión y aprobación de leyes, ya que por su naturaleza es el cimiento de la Democracia.

El Parlamento nunca debe perder la función de *Casa del Pueblo*, ya que debe ser un espacio de discusión y debate, donde todas las perspectivas sean acompañadas

## “Control Parlamentario en el Estado de México”

y revestidas de pluralidad, para dirigir las en una opinión mayoritaria que represente y lleve la voz de la sociedad, esto sin descuidar la importancia de las minorías.

Así debemos construir un marco teórico interdisciplinario de análisis, en principio del parlamento federal para después abordar al local, lo que permitirá evaluar la habilidad parlamentaria y generar un marco metodológico que pueda sustentar el control parlamentario desde una perspectiva comparada.

En México contamos con un sistema parlamentario bicameral y sistemas unicamerales en las entidades federativas.

El número de legisladores tiene relación directa con el funcionamiento institucional, así en desarrollo del tema para algunos autores, las cámaras menos nutridas organizan un trabajo legislativo más dinámico y eficiente, beneficiando con ello la representatividad de los electores en las deliberaciones.

*“Dentro de este análisis estructural, cobra sentido la cantidad y calidad de las comisiones, así como el rol de los presidentes de las mismas”<sup>1</sup>* La actividad de control parlamentario debe considerar una importancia mayor, dado que el parlamento tiene la iniciativa legislativa y es el espacio natural de consenso político entre las fuerzas de la sociedad.

De esta manera, en lo que toca a la posición y predominio de los partidos en el Parlamento, por un lado existe y se encuentra la disciplina partidaria que constriñe a los legisladores a votar como fracciones parlamentarias y por otra autonomía plena respecto a las fracciones, siendo esta última la que debe prevalecer.

---

<sup>1</sup> CALVO, Ernesto. “El rol de las comisiones permanentes en las legislaturas de América Latina: un test del modelo informativo de éxito legislativo”. Revista Latinoamericana de Política Comparada ISSN: 1390-4248 • enero 2011 • Volumen N°. 4, pág. 24

## “Control Parlamentario en el Estado de México”

Es necesario abordar los distintos tipos de representación, ya que son un elemento determinante al momento de evaluar la calidad de los legisladores en sus funciones. Un elemento a considerar es en dónde sustenta la legitimidad el legislador. “¿*Cuál es la sanción más temida; la del electorado, la del aparato de partido o la de otros grupos de apoyo?*”<sup>2</sup>

El parlamento se ajusta y articula en el proceso de toma de decisiones del Estado, ya que su función fundamental es buscar el equilibrio entre la mayoría y las minorías, lo que resulta esencial para la representación política democrática. Aquí toca hacer mención, que la oposición debe cumplir con la función de representar a las minorías, generando el debate y las iniciativas de proyectos de ley que traduzcan esas demandas y reclamos en leyes.

### 1.1.1. Control parlamentario

El control parlamentario debe ser una función básica en toda asamblea, ya que su origen mismo, es precisamente la restricción al poder absoluto, por lo cual la función de control parlamentario debe enfocarse al cumplimiento de la voluntad popular.

Sartori estableció que en el parlamento debe ejercerse el control de la función legislativa además del control de la actividad de dirección política del gobierno, que llama “*control político*”, que viene a ser un mecanismo mediante el cual se califica y sanciona la acción del gobierno, además de incidir en toma de decisiones públicas.

El Parlamento representado por la fracción mayoritaria, alcanza en ocasiones la función de control, es importante tener presente que el Poder Legislativo se pueden constituir comisión de investigación.

---

<sup>2</sup> SARTORI, Giovanni. “En defensa de la representación política”. Democracia y representación; un debate contemporáneo /Miguel Carbonell, compilador ; Giovanni Sartori...[et al.] México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005. Pág 24

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

### **1.1.2. Funciones parlamentarias**

Las funciones del Poder Legislativo se depositan en el Congreso de la Unión a través de la Cámara de Diputados y de Senadores, contando con la Comisión Permanente, y en el caso del Estado de México en la Cámara de Diputados la cual tiene órganos como la mesa directiva o la Junta de Coordinación Política.

En su origen, el parlamento tuvo una función representativa que fue ampliada a finales del siglo XVIII, buscando en principio limitar y controlar el ejercicio del poder del monarca, así aparece el concepto de estado de derecho, como pilar de la democracia contemporánea.

Así el derecho divino de los monarcas fue paulatinamente sustituido por el derecho positivo generado desde el parlamento.

El parlamento constituye el órgano en que reside la soberanía popular, se concibe que las funciones que cumple no sólo son la respuesta a las demandas de la sociedad, sino la dirección de los asuntos públicos afines régimen en turno y el equilibrio entre los poderes de la Unión.

A continuación, se abordarán algunas funciones constitucionales que realiza el Parlamento en nuestro país.

### **1.2. Funciones del Congreso de la Unión**

La principal función del Congreso de la Unión es la legislativa, y consiste en la creación de normas jurídicas ajustadas a la Constitución General. La segunda en la función presupuestaria, conforme al artículo 73 constitucional.

Las funciones administrativas se encuentran contempladas en los artículos 37, 46, 73, 78, 84, 85 y 102 constitucionales.

## “Control Parlamentario en el Estado de México”

En lo que toca a la función de control, donde se puede encontrar en el caso de nuestro país la aprobación de la suspensión de garantías, autorización de los recursos económicos con los que cuenta el poder Ejecutivo, la aprobación anual del endeudamiento público federal, la calificación de la causa grave de obliga a la renuncia del titular del Ejecutivo, la concesión de licencia o aceptación de renuncia del presidente de la República, son algunas contempladas en los artículos 29, 73 y 86 constitucionales.

Lo anterior se relaciona íntimamente con la función de dirección política, esto es, el parlamento debe generar leyes que hagan posible la función social educativa en todo el país, la participación en la instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo, la elaboración de leyes para prestar servicios concesionados a particulares (como la explotación petrolera); establecimiento de precios máximos en productos de consumo básico popular y la expedición de leyes sobre la planeación nacional del desarrollo económico y social del país.

Sin embargo, la función de representación debe ser considerada la principal, ya que, constituye la base y estructura las de las otras funciones. La actividad de la función representativa se han ido ampliando y perfeccionando con los objetivos del parlamento contemporáneo, debido a los cambios sociales.

En nuestro país, Constitución Política en sus artículos 39 y 41 establece, que a soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo y el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión.

Los partidos políticos conforme al artículo 41 constitucional, como sujetos políticos integrantes del Congreso de la Unión cumplen la función de *“promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y de organizaciones de ciudadanos y hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público”*

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

Así las funciones más importantes de la Cámara de Diputados, de manera general, son: examinar, aprobar y discutir anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, revisar la Cuenta Pública del año anterior, determinar la retribución de los empleos públicos de la Federación y dictar resoluciones económicas de su régimen interior.

Las funciones administrativas de la Cámara de Diputados consisten en aprobar por las dos terceras partes de sus miembros presentes, al consejero presidente y a los ocho consejeros electorales del Instituto Nacional Electoral, además en la clausura de los periodos de sesiones ordinarias se nombra a los integrantes de la Comisión Permanente, que son 19 diputados y 18 senadores.

Por otro lado tenemos las funciones de la Cámara de Senadores, que desde luego deben estar en coordinación con la Cámara de Diputados, teniendo como competencia exclusiva, las financieras, donde por ejemplo le competen las resoluciones en materia económica y las relativas a su régimen interior según lo establece el artículo 77 constitucional.

Las funciones de control sobre el Poder Ejecutivo son, entre las más importantes: analizar la política exterior, aprobar los tratados y convenios internacionales, permitir la salida de tropas nacionales, el paso de tropas extranjeras por el territorio.

La función de dirección política, se refiere a la aprobación de la política del servicio exterior mexicano, que el poder Ejecutivo desarrolla, conservando los principios de no-intervención, autodeterminación de los pueblos, solución pacífica de controversias entre los países, igualdad jurídica internacional, cooperación internacional para el desarrollo, la lucha por la paz y la seguridad internacional, entre otras.

## “Control Parlamentario en el Estado de México”

Las funciones del Congreso de la Unión se forman separada y alternativamente por cada una de las dos Cámaras, ya que *“el ejercicio de la facultad se agota en cada caso concreto hasta que el asunto pasa por el conocimiento de una Cámara primero y de la otra después. Las facultades del Congreso de la Unión están reunidas en su mayor parte, en la enumeración que de ellas hace el art. 73, pero en varios otros preceptos constitucionales, hay dispersas otras facultades de esta primera clase.”*<sup>3</sup>

El artículo 70 Constitucional contiene lo anterior al establecer que “toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una de ellas y se promulgarán en esta forma:” El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (...texto...)”

### 1.2.1. Organización del Parlamento

El Congreso de la Unión, desempeña sus funciones conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en su Ley Orgánica y Reglamento Interior.

Cuenta con una Mesa de Decanos, que es aquélla que al iniciar una nueva Legislatura se integra con los legisladores que hayan desempeñado el cargo con mayor antigüedad. La Mesa se integra por un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios, elegidos en orden decreciente conforme su antigüedad y experiencia legislativa. Las tareas sustantivas de la Mesa son: 1) declarar la existencia de *quórum* para el inicio de la sesión constitutiva de una Legislatura, 2) rendir la protesta constitucional al presidente de la Mesa de Decanos, 3) tomar la protesta constitucional de los diputados y senadores electos y, 4) conducir los trabajos de elección de la Mesa Directiva, lo anterior en concordancia con el artículo 15 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

---

<sup>3</sup> TENA Ramírez, Felipe. “Derecho Constitucional Mexicano”. 32 Ed. Editorial Porrúa. México. 1998. pág. 295.

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

En el caso de una Mesa Directiva, está se integra por un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios, que se eligen y pueden ser removidos por el voto de las dos terceras partes denominada mayoría calificada. El presidente de la Mesa Directiva es el presidente de la Cámara y su nombramiento debe ser comunicado, a la Cámara de Senadores o a la de Diputados, a la Presidencia de la República y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Los grupos o fracciones parlamentarias, son tema central del control parlamentario, ya que son la forma en que se distribuyen los legisladores de la misma filiación partidista, y deben integrarse por no menos de cinco legisladores. Cada fracción parlamentara tiene la facultad de elegir un coordinador con base en su normatividad interna.

La Junta de Coordinación Política, se integra por los coordinadores de los Grupos Parlamentarios, el presidente de la Junta será el que pertenezca al Grupo Parlamentario que cuente con mayoría absoluta en la Cámara.

En caso de no existir mayoría absoluta, la propia ley prevé que cada año se turnen la presidencia los coordinadores de las distintas fracciones parlamentarias. La función primordial de la Junta como órgano colegiado, es representar la pluralidad política de la Cámara, teniendo delegada la función de impulsar acuerdos políticos para lograr acuerdos que en su momento serán planteados al Pleno.

La Junta de Coordinación Política, entre otras funciones, presenta al Pleno, proyectos de puntos de acuerdo, propuestas de integración de las distintas Comisiones, anteproyecto de presupuesto y pone a consideración de la Conferencia de los Trabajos Legislativos, el programa de cada periodo de sesiones y los puntos del orden del día.

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

El Poder Legislativo de la Unión, realiza sus actividades parlamentarias en dos periodos; la primera sesión ordinaria se inicia el primero de septiembre de cada año y finaliza el 15 de diciembre del mismo. La segunda comienza el 15 de marzo y concluye el 30 de abril según lo establece el artículo 66 constitucional.

Toda sesión de trabajo debe referir orden del día la cual contendrá: acta de la sesión anterior; en su caso, comunicaciones de la Cámara ajena, del Ejecutivo Federal, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los gobiernos o legislaturas locales; iniciativas del Ejecutivo Federal, o de los miembros de la propia Cámara; dictámenes de proyectos de ley o decretos y minutas de ley.

La votación es un punto trascendental para que los legisladores tomen decisiones, ya sea para votar iniciativas de ley, reformas legales, elección de personas o acuerdos parlamentarios.

La votación requerida puede ser: mayoría simple, mayoría absoluta o mayoría calificada; el tipo de votación puede ser: nominal, económica o por cédula.

Durante las etapas de receso de las Sesiones ordinarias, el Congreso de la Unión lleva a cabo los trabajos parlamentarios por medio de la Comisión Permanente.

Las comisiones en el Congreso de la Unión, son órganos que se constituyen en el Pleno, su función esencial estriba en que a través de informes o dictámenes auxilian al desahogo de los trabajos parlamentarios para que el Congreso cumpla sus atribuciones constitucionales y legales; éstas comisiones se encuentran presente en la cámara local del Estado de México.

La información histórica del Poder Legislativo, es decir las iniciativas, los dictámenes y los debates de toda la actividad parlamentaria del Congreso de la Unión se conserva en el Diario de los Debates.

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

### **1.2.2. Congreso de la Unión**

Desde que sesionó solemnemente el Congreso Constituyente de 1917, se estableció para en nuestro país la división de Poderes en el artículo 49 constitucional: *“El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial...”*; así también siguiendo este orden el propio artículo 50 determina que: *“El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores”*

La Cámara de Senadores, conforme al artículo 56 al 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se integra de 128 senadores. En cada una de las 32 entidades federativas de nuestro país, se eligen dos por mayoría relativa, uno se asigna a la primera minoría y los restantes se eligen por representación proporcional en un sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

La Cámara de Diputados, tiene su regulación en los artículos 51 al 55 de la Constitución General y se integra por 500 diputados; 300 son electos según el principio de votación de mayoría relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 200 por el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales, es decir, es un sistema electoral mixto con dominante mayoritario.

En el Congreso de la Unión, se presentan, debaten y tratan los asuntos más importantes de la vida del país, de esta manera surgen leyes que impactan y resultan en los medios y condiciones de vida de la población, y leyes en general que se legislan convirtiendo los ideales y valores de los grupos sociales en medidas concretas, siempre de manera democrática, transparente y responsable.

La actual legislación electoral ha privilegia la competitividad política entre los partidos, logrando establecer un sistema que incentiva la alternancia democrática.

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

Las reformas en la legislación han producido mayor representación de los partidos de oposición en el Congreso de la Unión, a través de la construcción de mecanismos de distribución, tales como mayoría relativa, representación proporcional y primera minoría en el caso del Senado de la República.

### **1.3. Cámara de Diputados del Estado de México**

En el caso del Estado de México, el poder público se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

La Cámara de Diputados del Estado de México, es una asamblea parlamentaria en la que es depositado el poder Legislativo de la entidad, y se encuentra integrada por 75 legisladores, electos en su totalidad cada tres años.

Como entidad integrante del pacto federal, la Cámara de Diputados es el órgano en el que se deposita el Poder Legislativo en el Estado de México, con la característica al igual que los demás integrantes de la unión, es unicameral.

Entre sus principales atribuciones conforme al artículo 61 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de México, se encuentran:

- a) Legislar en las materias que no sean de la competencia exclusiva de la federación;
- b) Decretar las contribuciones necesarias para cubrir los gastos de la entidad y los municipios;
- c) Aprobar el presupuesto anual de la entidad;
- d) Fiscalizar el gasto público estatal; y,
- e) Ejercer ante el Congreso de la Unión el derecho de iniciativa de leyes.

De los 75 diputados que conforman la cámara local, 45 son electos por el principio de mayoría relativa en la elección en cada uno de los 45 distritos electorales locales en que se divide el territorio del Estado de México. Los otros 30 diputados son

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

electos mediante el principio de representación proporcional, tomando en cuenta 3 circunscripciones.

A la fecha, desde el 5 de septiembre de 2015 se encuentra instalada la LIX Legislatura, y resultará dinámica y sin precedente para la entidad la conformación de la LX Legislatura por los factores de la elección del año 2018.

# **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

## **Capítulo 2**

### **MODELO DE CONTROL PARLAMENTARIO**

#### **2.1. El Control Parlamentario como función y herramienta**

El poder legislativo cuenta con una herramienta básica para ejercer el control parlamentario como función y en la toma de decisiones gubernamentales, quien al tener la representatividad social, resulta en un valioso instrumento debido a las múltiples expresiones políticas que lo conforman, constituye el reflejo en la política pública gubernamental al ser reorientadas una vez ejercitada dicha función.

El desarrollo del control parlamentario en un sistema democrático, es la legitimación del poder público y debe combinar necesaria y forzosamente la representación política y la participación social de diversos sectores, reflejadas en acciones concretas de gobierno, ya que el parlamento es el principal órgano en un sistema democrático.

En nuestro país, hasta hace poco más de veinte años existía un sistema democrático, pero predominantemente presidencialista donde el titular del Poder Ejecutivo era el factor que limitaba de cierta manera la función democrática del sistema político, tanto a nivel federal como local, lo cual repercutía consecuentemente en que el Congreso Federal y las Legislaturas Locales no ejercitaran plenamente la función de control sobre el Poder Ejecutivo precisamente.

Así hoy en día tanto en el Congreso Federal como en las Legislaturas Locales se deben sumar las tareas parlamentarias para un mejor diseño, planeación y ejecución del ejercicio de gobierno, supervisando a través de los órganos legislativos las actividades y desarrollo de la administración pública en general.

El control la actividad de gobierno debe ser una función y tarea básica de la función parlamentaria, sobre todo en un sistema político constitucional, basado en la

## “Control Parlamentario en el Estado de México”

efectiva división de poderes, que además debe buscar en la práctica el debido equilibrio a través de la herramienta de control de pesos y contrapesos que eviten que el ejercicio del poder público sea ejercido de manera desproporcional o se acumulen diversas funciones en uno de los Poderes de la Unión o Locales de cada Entidad.

Por ello tanto a nivel federal como local, debe privar preponderantemente la función parlamentaria, por ser la característica principal de todo sistema de gobierno basado en una constitución, pero además deben coexistir diversos controles de tipo jurisdiccional, políticos y sociales.

Por ello, el control parlamentario tiene carácter político en el ejercicio de gobierno en la administración pública, sea a través del Congreso Federal y las Legislaturas Locales quienes deben cumplir dicha tarea, rediseñando de ser necesario el funcionamiento del ejercicio público de gobierno para lograr mejor ese objetivo para servir a las necesidades sociales.

El ideal de democracia está presente en nuestro sistema político y coloca en posición central al Congreso de la Unión y a las Legislaturas locales, sobre todo en el pleno ejercicio de sus funciones legislativas, presupuestaria y de control, además de *“un concepto más amplio de control y específicamente al que vincula la noción de control parlamentario con dos ideas fundamentales: la responsabilidad política difusa y el concepto de minoría parlamentaria”*<sup>4</sup> donde esta última resulta ser la más interesada y activa en ejercer el control parlamentario sobre todo en temas como acciones de gobierno y presupuestales, logrando un equilibrio democrático.

De esta forma, el control parlamentario es un control de tipo político y social, ya que su ejercicio viene a ser motivado directamente por la sociedad misma a través de la

---

<sup>4</sup> Mora-Donatto, Cecilia. (2010). Oposición y control parlamentario en México. Cuestiones constitucionales, (23), 121-151. Recuperado en 27 de febrero de 2018, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-91932010000200005&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932010000200005&lng=es&tlng=es)

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

posición que toman los legisladores como representantes ciudadanos tomando postura de oposición a determinada acción de gobierno o presentado una solución alternativa o paralela a un problema previo, ya que esta acción necesariamente tendrá consecuencia en el ejercicio de gobierno.

Lo anterior encuentra relación en la creación de la norma, ya que en esta tarea existe una discusión previa a su aprobación, misma que no debe estar ajena al ámbito político y social del momento, así también se entrelaza con la fiscalización del ejercicio del poder público, donde deben respetarse las funciones y competencia específica de los otros poderes; de ahí que la asamblea legislativa tenga facultades a través de las comisiones de citar a comparecer a funcionarios públicos del poder ejecutivo ejerciendo el poder soberano que recae en una legislación constitucional.

En este punto es importante mencionar a la oposición y las minorías parlamentarias, ya que comúnmente se podría pensar que desde esta perspectiva son las únicas que ejercen la facultad de control a través de una participación más activa en el seguimiento de la actividad gubernamental, aunque se debe tener presente que la fracción legislativa con mayoría en una asamblea parlamentaria también ejerce la función de control, sólo que pareciera que de manera menos frecuente al coincidir frecuentemente con la línea política del Ejecutivo y existir relación más estrecha con los órganos de gobierno en turno, que deriva en muchas ocasiones en resaltar acciones de gobierno más que fiscalizar su actividad.

Por ello la función del control parlamentario debe tener como objetivo equilibrar la función legislativa a través de las facultades de control, sin caer en funciones meramente burocráticas, situación que ya ocurrió en las monarquías parlamentarias del siglo XIX. Pero también debe enfrentar límites a esta función, ya que es posible que se exceda e intervenga más allá del mandato constitucional, y en todo momento debe privar el principio de división de poderes y de esta misma manera debe ejercer la facultad de control cuando el resultado sea realmente trascendente y de interés

## “Control Parlamentario en el Estado de México”

social, como el caso de temas relacionados con la seguridad pública, el ámbito internacional o extraterritorial y el gasto público en el ejercicio presupuestario. El control parlamentario resulta en herramienta útil en el nombramiento de titulares de los órganos autónomos y de cargos públicos (cuando la legislación lo prevé), ya que deriva en una comparecencia y votación en la asamblea parlamentaria.

Por ello la trascendencia del control parlamentario, ya que logra desarrollar tanto en actos consumados como hechos posteriores, y en su función y ejercicio se ejerce el poder soberano depositado en la legislatura, por ello, dicho control al desarrollarse resulta más provechoso tanto en sí como en el posible resultado, ya que el control sobre el ejercicio de poder resulta al final conveniente para la sociedad, por lo cual su ejercicio a no resulta en sanciones propiamente dichas.

### 2.1.1. Función parlamentaria

Llevar a cabo la conducción del poder público en un sistema democrático es una tarea que implica trabajo conjunto de los poderes legislativo y ejecutivo; ya que no obstante sus funciones específicas y diversas que resultan diferentes por su ámbito de competencia los fines que persiguen son similares; por ello surgen fricciones entre estos poderes cuando el poder legislativo ejerce la función parlamentaria de control, ya que su naturaleza representativa le confiere poder político, por ello esta función debe ir más allá de la vigilancia y fiscalización del gasto público para ser propositiva y no resulte limitada y realmente exista intervención en la toma de decisiones de la política pública, así *“el control parlamentario entendido como instancia de codirección del gobierno (mitregierung), es decir, la posibilidad de participar en los principios, criterios y formas de elaborar, diseñar, gestionar y dirigir los asuntos públicos.”*<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> RAMÍREZ LEÓN, Lucero. (2013). El Control Parlamentario y el Rediseño de las Políticas Públicas. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública Cámara de Diputados. Pág. 32

## “Control Parlamentario en el Estado de México”

La función parlamentaria en la tarea del control, es ejercida y desarrollada más frecuentemente y con mayor intensidad por la oposición y las fracciones minoritarias, ya que al tener una posición política diversa al poder ejecutivo, tienen mayor interés en controlar y vigilar el ejercicio público de gobierno.

Como se precisó, la mayoría en una asamblea parlamentaria también ejerce la función de control, solo que de manera menos frecuente por el propio sistema político, *“el control parlamentario es desempeñado por todos los grupos a través de todos los procedimientos, pero como el contraste de la actuación gubernamental con el criterio de la mayoría lleva necesariamente la defensa de aquella actuación para la que el gobierno se suele bastar a sí mismo, la gran protagonista del control parlamentario es la minoría, cuya apreciación crítica de la acción gubernamental debe ser inexcusablemente ofrecida a la sociedad para que ésta continúe siendo políticamente abierta y, por tanto, libre.”*<sup>6</sup>

Resulta necesario establecer la diferencia entre oposición y minoría. La oposición se integra por las fracciones parlamentarias distintas a la que detenta la mayoría, es decir, constituye una oposición política al gobierno en turno y las minorías parlamentarias se refieren a expresiones de partidos políticos que ocupan un número reducido de escaños en una legislatura dado el sistema de representación de partidos políticos en nuestro sistema electoral, así estas minorías regularmente no llegan a ejercer el poder político como gobierno.

Por ello, los términos mayoría y minoría sólo son el reflejo del número de curules de los partidos políticos en una legislatura, y el término oposición refleja una postura o posición política y se puede integrar por diferentes fracciones parlamentarias según sean distribuidos los espacios en base a los resultados de las elecciones, así las diversas fracciones representan posiciones políticas frecuentemente distintas a la mayoría parlamentaria que regularmente coincide con el titular del Ejecutivo.

---

<sup>6</sup> RUBIO Llorente, Francisco. (2013) La Forma del Poder. Estudio sobre la Constitución. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Pág. 256.

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

La oposición llega a ser dinámica pues frecuentemente ejerce la facultad de control en la actividad del ejercicio de poder público, ya que representa en todo caso aspiraciones de un sector de la sociedad que persiguen maneras distintas para ejercer acciones de gobierno.

Por este motivo, el control parlamentario es ejercido por las minorías parlamentarias, logrando que diversos sectores de la sociedad no queden excluidos de la toma de decisiones gubernamentales, pero también se logra proponer soluciones alternas al ejercicio del poder público desde el punto de vista de su procedencia política o de partido, por ello es frecuente el ejercicio de esta manera que contribuye al fortalecimiento del sistema democrático de gobierno.

Por todo esto la función de control, es vigilar la acción de gobierno, así el control parlamentario es un medio de control político y no jurídico por que representa un juicio de valor de la asamblea legislativa hacia el poder ejecutivo y su administración pública, cuyo fin es saber y conocer a detalle las acciones del gobierno, para emitir una opinión o crítica y en su caso presentar una alternativa como en el caso presupuestario, que establece una obligación recíproca de compartir información y buscar el justo medio.

Así el proceso legislativo forzosamente conlleva una política pública, que se traduce en política de gobierno que responde a la sociedad y evitar que este tipo de decisiones se concentren en un solo Poder del Estado; por ello, cuando se legisla, se debe tomar en cuenta el fondo político y en el caso de que esto resulte en atribuciones a un órgano de gobierno, se debe considerar de qué manera se ejercerán estas facultades por ello se incluyen límites al poder conferido para que de esta manera no sea discrecional o unilateral en su ejercicio, entonces una vez legislada una norma, debe ejecutarse y llevarse a cabo, y de nueva cuenta puede ejercerse el control constitucional y con ello el control ejercido se vuelve dinámico.

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

### **2.2. La oposición y el Control Parlamentario**

Como se vio al principio, se tenía la errada idea de que el control parlamentario sólo es practicado por la oposición parlamentaria para evidenciar las deficiencias del Poder Ejecutivo sin aportar nada relevante en absoluto, esta idea tiene su origen en el hecho de que por muchas décadas en nuestro país un partido detento la mayoría legislativa tanto en el Congreso federal como en la Legislaturas Locales, y el papel del Poder Legislativo era nulo en el tema de control, además de que la función de las minorías parlamentarias que constituían la oposición se limitaba solo a la crítica de la política pública. Sin embargo hoy en día y a través de un largo proceso democratizador, la oposición ha crecido radicalmente en todas las asambleas legislativas, lo que conlleva a que constituyan verdaderos factores en el ejercicio del control parlamentario pasando de ser espectadores y críticos a impulsar cambios a través de propuestas y alternativas para la política pública.

Así hoy en día a través de las comisiones integradas de manera plural existe verdadero flujo de información, que incluso rebasa a la comisión y que puede ser conocida por la sociedad misma que está representada en el poder soberano de la legislatura, y con esta base se pueda ejercer de manera responsable el control en la política pública, entonces resulta ser que el beneficio del resultado de esta práctica es para la sociedad en general y no solo para la parte que representa la oposición.

El control parlamentario, no es exclusivo de la oposición, pero regularmente es quien más frecuentemente utiliza esta figura para lograr que la sociedad sea beneficiada en este ejercicio, ya que regularmente el partido en el poder no ejerce constantemente la función de control, ya que un partido en el gobierno, tiene relación directa con la estructura de la administración pública y por tanto mayor información de diversos temas con respecto a la oposición.

## “Control Parlamentario en el Estado de México”

Un factor del control parlamentario al ser ejercitado por la oposición, es que puede no resultar tan efectivo, ya que se enfrentará a la mayoría al momento de la toma de decisiones gubernamentales, pero no obstante esto, con el solo hecho de su ejercicio e independientemente de su resultado la sociedad se beneficia ya que al difundirse esta información se hace pública, y con ello se convierte en un medio de presión político.

### 2.2.1 Comisiones Parlamentarias

El conducto para la ejecución concreta del control parlamentario, resultan ser las comisiones parlamentarias, las cuales deben ser preponderantes sobre su función legislativa, por ello existen comisiones permanentes cuyas funciones abarcan ambos aspectos, sin embargo las atribuciones conferidas a las distintas comisiones parlamentarias son diversas por ello puede ocurrir la creación de comisiones especiales para un determinado caso concreto, lo que permite que diversos actores políticos participen.

*“Como consecuencia, se afirma que los congresos con grandes facultades para intervenir en políticas públicas tienen sistemas de comisiones sumamente desarrollados, que les permiten dividir la labor legislativa de forma tal que se genera un alto grado de experiencia en los distintos campos específicos”<sup>7</sup>*

Así en las comisiones legislativas, el ejercicio del control parlamentario genera equilibrio, transparencia y estabilidad política, ya que las diversas expresiones e ideologías pueden participar en ellas y desde ahí representar a esa parte de la sociedad que reclama participación en la toma de decisiones del poder público; ya que tienen la facultad de crear y revisar la norma, allegarse de información respecto al tema y presentar al pleno las conclusiones de su tarea, además en su caso recibir informes de órganos de la administración pública para su revisión y atención correspondiente.

---

<sup>7</sup> RAMÍREZ LEÓN, Lucero. Op. Cit. p. 53

## “Control Parlamentario en el Estado de México”

El control parlamentario, ejercido en comisiones hace que la decisión de la política pública sea tomada con el debido conocimiento para su discusión y en su caso aprobación a través de los medios con que cuentan en la comisión respectiva, ya que la función de control se basa en el conocimiento a fondo del tema, por ello en ocasiones existen cuerpos técnicos que auxilian las labores de las comisiones, ya que la cantidad de representantes que constituyen una asamblea legislativa puede resultar voluminoso, sumado a la falta de especialización.

Por ello las comisiones son estrictamente necesarias para ejercer el control constitucional, *“son una división básica del trabajo que le permite a los legisladores circunscribirse a temas concretos a fin de conocerlos a profundidad, estudiarlos, opinar sobre ellos, legislar al respecto y, sobre todo, incidir con mucho más información en el diseño o rediseño de las políticas públicas, es decir, en la reorientación de las acciones y decisiones del Poder Ejecutivo; es donde se inicia el principio de codirección o cogobierno.”*<sup>8</sup>

Las diferentes comisiones parlamentarias, constituyen la base de la organización del Congreso Federal o las Legislaturas Locales lo cual hace más ágil y provechosa la tarea parlamentaria al contemplar entre sus atribuciones la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, y regularmente tienen una contraparte en el los distinto órganos del gobierno, es decir, tratan de corresponder la temática

Las Comisiones de Investigación se regulan en el párrafo tercero del artículo 93 constitucional, y tienen como objeto investigar a los organismos públicos descentralizados y a las empresas de participación estatal mayoritaria, ya sea a petición de la Cámara de Diputados o de la de Senadores.

---

<sup>8</sup> Ídem. P. 202

## “Control Parlamentario en el Estado de México”

Conforme al Diccionario Universal de términos parlamentarios, de la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados: “Control proviene de la palabra francesa *contrôle*, la cual proviene a su vez del latín *contra rotulum* que significa “frente a la lista” con la connotación de “comprobar o verificar” (Diccionario Etimológico Español e Hispánico, 1989). La palabra francesa *contrôle* es la contracción de la más antigua de *contre-rôle* que implica la acción de confrontar contra un registro; esta palabra y su derivación de *contralor* siempre se ha utilizado para verificar los actos de la administración (Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana, 1990). La palabra de control en inglés posee el significado de dominio o supremacía, mientras que las equivalentes en francés, de donde se deriva semánticamente la palabra, *contrôle*, e incluso la italiana de *controllo*, poseen un significado distinto de confrontación contra un registro o comprobación, tal como lo ha destacado Pierre Avril.”<sup>9</sup>

### 2.3. El control parlamentario en el Congreso de la Unión

“En un sistema de gobierno democrático, controlar el poder es una necesidad para la subsistencia de las libertades individual y colectiva”<sup>10</sup>; controlar el poder de igual manera mejora la interacción con los distintos órganos de la administración pública, todo esto va de la mano de la implementación de dispositivos de transparencia y rendición de cuentas.

El control parlamentario en cualquier asamblea legislativa representa legitimidad y expresión de coherencia del poder que debe completar un mejor desempeño, ya que un sistema democrático de gobierno debe descansar en los pilares de los medios de control para un mejor desempeño de sus funciones y establecer una coordinación entre los tres poderes.

---

<sup>9</sup> BERLÍN Valenzuela, Francisco (1998) Diccionario universal de términos parlamentarios. Cámara de Diputados del H. Congreso de las Unión México. P. 211

<sup>10</sup> VALADÉS, Diego. (2000) El Control del Poder, México, Porrúa, pág. 2.

## “Control Parlamentario en el Estado de México”

Así, la función de control parlamentario resulta fundamental para un sistema donde prevalece el Estado de Derecho, justamente porque la división del poder no es solo es su fundamento, sino porque se debe buscar un equilibrio entre ellos a través de controles recíprocos.

*“Desplegar el control parlamentario, sin embargo, si implica un resultado: evidenciar que el ejercicio del poder político está siendo fiscalizado y controlado, lo que significa que las actividades de los titulares del poder político pueden y deben ser examinados minuciosamente y, en consecuencia, que las actividades públicas no pueden sustraerse a la crítica pública e institucionalizada que, en todo sistema democrático, ejerce el Parlamento.”<sup>11</sup>*

El control parlamentario debe ser ejercido a través de todas las actividades legislativas y parlamentarias, y cuyo fin principal será la fiscalización de las acciones de gobierno, donde el reclamo social requiere mayor participación ciudadana es necesario un mejor desarrollo en las relaciones entre poderes, ya que son la garantía de un desarrollo eficaz de control.

En la era de la Constitución de 1917, hasta hace poco más de 20 años, la figura del titular del Ejecutivo, representaba la máxima figura de autoridad en rubros tan importantes como el educativo, agrario, económico, electoral, laboral, entre otros, por ello aún con la institución de la división de Poderes, el Ejecutivo acumuló un sinnúmero de atribuciones y facultades, mientras que el poder Legislativo no ejercía debidamente los medios de efectivo control parlamentario a su alcance.

---

<sup>11</sup> Mora-Donatto, Cecilia. (2000). ) Instrumentos constitucionales para el control parlamentario. Cuestiones Constitucionales, 91 Recuperado en 27 de febrero de 2018, de <http://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5611/7307>

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

Lo cual resultó paradójico ya que el principio de división de poderes tiene como fin limitar y equilibrar el poder público, y busca en todo momento frenar el que un poder se coloque por encima de otro.

Nuestro sistema democrático como resultado de una mayor participación ciudadana resultó en el fortalecimiento de sus instituciones, pero sobre todo en la reivindicación de las atribuciones de las asambleas legislativas, que perfeccionó las herramientas para hacer efectivo el control parlamentario.

A la fecha, el Congreso de la Unión cuenta con mecanismos de control parlamentario efectivos que le permiten cumplir con su función constitucional. Por lo cual es posible formular planteamientos y preguntas al Ejecutivo Federal, así como se encuentra regulada la obligación de comparecer de los secretarios de Estado para informar sobre la situación que guardan las instituciones a su cargo; o el caso de sujetar nombramientos presidenciales a la ratificación del Congreso, lo cual denota que la relación de control entre el titular del Ejecutivo y el Congreso de la Unión han evolucionado y que el ejercicio de la fiscalización son práctica común parlamentaria.

Así resulta que el mecanismo de control parlamentario por su función de fiscalización es la comparecencia de los miembros del gabinete presidencial ante las Cámaras del Congreso de la Unión, situación prevista en el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relacionada con lo dispuesto en el artículo 69 constitucional, que formó parte de las reformas constitucionales en el año 2008, resultando una mejor práctica de transparencia y rendición de cuentas, instituyendo un nuevo formato que comprueba, inspecciona, verifica, examina y valora la actividad y estado de la administración pública federal, sobre todo con la adición del segundo párrafo del artículo 69 constitucional, que faculta a los legisladores para solicitar al Presidente de la República a través de cuestionamientos información adicional, así como la atribución del Congreso para citar a comparecer a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

República y a los directores de las entidades paraestatales en el análisis del informe presidencial.

También la reforma de ese año en lo concerniente al artículo 93 constitucional amplió el catálogo de instituciones y dependencias que hoy cumplen con la obligación de informar a las Cámaras del Congreso de la Unión cuando discute una ley concerniente a sus actividades, así como la atribución de convocar a los titulares de esas instituciones y dependencias para que respondan a interpelaciones y preguntas en la asamblea legislativa.

No obstante lo anterior, la fiscalización en este sentido no se limita al tiempo de análisis del informe presidencial en la apertura de las sesiones ordinarias del primer periodo de cada año, ni cuando las Cámaras del Congreso de la Unión sesionen en periodos ordinarios, sino que es constante y permanente.

Constante y permanente porque los controles políticos tienen por objeto mantener el dinamismo institucional, y así también porque la acción general de gobierno continúa y no puede detenerse.

En nuestro sistema democrático la institución representativa es denominada por la Constitución General, por su Ley Orgánica y por su Reglamento como Congreso General conforme al artículo 50 constitucional y 1º de la Ley Orgánica respectiva, aunque coloquialmente se le denomina Congreso de la Unión, el cual se divide en dos Cámaras: de Diputados y de Senadores, que se integra por 500 diputados y 128 senadores.

Conforme al artículo 49 de la Constitución el Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

## “Control Parlamentario en el Estado de México”

El titular del Poder Ejecutivo es electo mediante el voto universal y directo, por este motivo puede ser posible que no tenga vínculo inmediato con el partido mayoritario del Congreso de la Unión.

El Poder Legislativo hoy en día cuenta con facultades no sólo de fiscalización, sino también de coordinación en el nombramiento de titulares de diversos entes gubernamentales y la facultad de solicitud de información sobre la gestión administrativa del Poder Ejecutivo.

Así, en materia del gasto e ingresos públicos, la facultad de control se ejerce concretamente. También el nombramiento de ciertos servidores públicos y titulares de dependencias requieren la designación o propuesta del Poder Ejecutivo, y la ratificación de una de las Cámaras del Congreso de la Unión, que recae generalmente en la Cámara de Senadores:

<b>acto bajo control parlamentario</b>	<b>Fundamento constitucional</b>
Protesta de cargo de Presidente de la República.	87
Elaboración anual de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.	74 fracción IV
Reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en cada caso	21
Disposición de la Guardia Nacional; envío de tropas fuera del territorio nacional y Guerra.	76 fracción III, 76 fracción IV, 89 Fracción VII, 89 fracción VIII
Nombramiento de Gobernadores provisionales	76 fracción V
Nombramiento de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	76 fracción VIII, 89 fracción XVIII, 96, 98

## “Control Parlamentario en el Estado de México”

Nombramiento del Procurador General de la República.	76 fracción II, 78 fracción V, 89 fracción IX,
Nombramiento de Coroneles, oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales y empleados superiores de Hacienda.	89 fracción IV y XVI, 78 fracción VII
Nombramiento de ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales.	89 fracción III y XVI, 78 fracción VII
Nombramiento de magistrados del Tribunal Agrario	27 fracción XIX
Nombramiento de Subgobernadores y Gobernador del Banco de México	28
Nombramiento de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	26 apartado B
Determinación de retribución que corresponda a un empleo público.	75
Celebración de periodos extraordinarios de sesiones para el Congreso de la Unión.	78 fracción IV, 89 fracción XI

En los casos anteriores, el ejercicio del el control parlamentario resulta en una adecuada correspondencia entre los poderes en el ejercicio de tales funciones.

Uno de los aspectos donde el Congreso de la Unión ejerce la facultad de control, es en lo informes periódicos sobre la actividad administrativa del Poder Ejecutivo, conforme a los artículos 69 y 93 de la Constitución, ya que el titular del Ejecutivo tiene obligación de presentar por escrito un informe ante el Pleno del Congreso de la Unión, en la apertura de sesiones ordinarias de cada año, sobre el estado que guarda la Administración Pública, y por esto tanto la cámara de Diputados como la de Senadores tienen la facultad de formular cuestionamientos que coinciden con la facultad de convocar a comparecer a servidores públicos específicos.

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

La Constitución General prevé que se otorgue al titular del Ejecutivo la posibilidad de emitir normas de carácter general con la finalidad de enfrentar de forma pronta, ciertas contingencias asociadas con la perturbación grave a la paz o grave peligro para la sociedad (artículo 29), amenazas en materia de salubridad (artículo 73, fracción XVI, base 2ª) y, el diseño de la política económica y comercial hacia el extranjero (artículo 131)

Para ejercer control sobre la deuda pública, el artículo 73 fracción VIII constitucional faculta al Congreso de la Unión, para aprobar los empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional; y lo mismo sucede en el caso de la aprobación anual de los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos, que requieran los gobiernos locales

Los artículos 74, fracción VI y 79 de la Constitución, establecen la instauración de un órgano con autonomía técnica y de gestión con funciones de fiscalización para los ingresos y egresos, así como del manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos públicos federales, y faculta al Congreso de la Unión para que pueda realizar auditorías sobre el desempeño y cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales.

El fin de facultar al Congreso de la Unión para fijar topes de endeudamiento, así como la creación de la Auditoría Superior de la Federación, es conservar el control de la capacidad financiera del Estado y del estimado uso de los recursos públicos que se ejercen en la administración pública.

El artículo 72, apartado B, de la Constitución General, establece la posibilidad de que el Ejecutivo omita la publicación de alguna disposición legal aprobada, estableciendo un plazo de 30 días para que el titular del Ejecutivo Federal ejerza su facultad de observación. En caso de hacerlo, se computarán 10 días más, a partir de los cuales, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

Cámara de origen puede ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Se establece asimismo la facultad del Congreso de recibir la renuncia al cargo por parte de su titular, su fundamento se encuentra en el artículo 73, fracción XXVII constitucional.

El artículo 88 de la Constitución prevé para el caso de que el Presidente de la República proyecte ausentarse del territorio nacional tiene obligación de dar aviso a la Cámara de Senadores, informando los motivos del viaje oficial, y para el caso de que la ausencia sea de más de 7 días debe pedir autorización a la Cámara de Senadores.

El artículo 108 constitucional, establece que el Presidente de la República, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, para ello existe la figura de Declaración de Procedencia de la acción penal establecida en el artículo 111 de la Constitución, donde la Cámara de Diputados se erige como jurado de procedencia y resuelve por mayoría de sus miembros la procedencia o no para el ejercicio de la acción penal.

Los cuestionamientos parlamentarios y la interpelación que contienen los artículos constitucionales 69 y 93 son medios para conocer a fondo o aclarar la información contenida en el informe de gobierno que anualmente debe presentar el titular del Ejecutivo sobre el estado que guarda la Administración Pública Federal; es posible presentar cuestionamientos por escrito, por parte de alguna de las Cámaras para el caso de que se dirijan al Presidente de la República, o en caso de requerir información de los Secretarios de Estado, del Procurador General de la República, de los titulares de las entidades paraestatales y órganos autónomos, podrá citárseles a comparecer para rendir su informe y responder de manera oral y siempre bajo protesta de decir verdad.

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

### **2.4. El Poder Legislativo en el Estado de México**

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México fue promulgada en 1917, sin embargo, en el año 1995 se realizó una reforma integral donde principalmente se establecieron lineamientos generales respecto del Poder Legislativo.

En el caso de las entidades del régimen federal mexicano, el congreso local es el órgano donde se deposita el poder legislativo, es unicameral y se integra solo por una cámara de diputados.

Conforme al artículo 38 de la Constitución del Estado de México, el ejercicio del Poder Legislativo se deposita en una asamblea denominada Legislatura del Estado, integrada por diputados electos en su totalidad cada tres años, conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, y por cada diputado propietario se elige un suplente, asimismo el artículo 39 del mismo ordenamiento establece que se integrará con 45 diputados electos en distritos electorales según el principio de votación mayoritaria relativa y 30 de representación proporcional.

Asimismo, la base para realizar la demarcación de los 45 distritos electorales resulta de dividir a la población total de la entidad, conforme al último Censo General de Población, entre el número de los distritos señalados, se constituyen tres circunscripciones electorales y para tener derecho a la asignación de diputaciones de representación proporcional, el partido político de que se trate deberá acreditar la postulación de candidatos propios de mayoría relativa en por lo menos 30 distritos electorales y haber obtenido al menos el porcentaje que marque la ley correspondiente del total de la votación válida emitida en el Estado.

Entre sus principales atribuciones se encuentran:

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

- a) Legislar en materia que no sean de la competencia exclusiva de la Federación;
- b) Determinar las contribuciones necesarias para cubrir gastos estatales y municipales;
- c) Aprobar el presupuesto anual;
- d) Fiscalizar el gasto público estatal; y,
- e) Ejercer ante el Congreso de la Unión el derecho de iniciativa de leyes.

El Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, regula la integración de comisiones y comités:

*Artículo 13.- Los cargos de los miembros de las comisiones legislativas, se incluirán en la propuesta de integración que formule la Junta de Coordinación Política, y serán un presidente, un secretario, un prosecretario y seis miembros.*

*Para su integración se considerará a los diputados de los diferentes grupos parlamentarios.*

Las comisiones son grupos integrados por cuando menos nueve diputados encargados del análisis y estudio de determinados asuntos, en la actualidad funcionan 34 comisiones de dictamen. Los comités son muy similares a las comisiones, la diferencia radica en que éstos se encargan de asuntos administrativos hacia el interior de la Cámara de Diputados, como por ejemplo, la Comisión de la Biblioteca y Publicaciones.

Asimismo existen las siguientes comisiones:

- 1.- La Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales
- 2.- La Comisión de Legislación y Administración Municipal
- 3.- La Comisión de Procuración y Administración de Justicia
- 4.- La Comisión de Planeación y Gasto Público
- 5.- La Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social
- 6.- La Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología,

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

7. La Comisión de Desarrollo Urbano
- 8.- La Comisión de Planificación Demográfica
- 9.- La Comisión de Desarrollo Agropecuario y Forestal
- 10.- La Comisión de Protección Ambiental y Cambio Climático
- 11.- La Comisión de Desarrollo Económico, Industrial, Comercial y Minero
- 12.- La Comisión de Comunicaciones y Transportes
13. La Comisión de Derechos Humanos,
- 14.- La Comisión de Salud, Asistencia y Bienestar Social
- 15.- La Comisión de Seguridad Pública y Tránsito
- 16.- La Comisión Electoral y de Desarrollo Democrático
- 17.- La Comisión de Patrimonio Estatal y Municipal
- 18.- La Comisión de Desarrollo Turístico y Artesanal
- 19.- La Comisión de Asuntos Metropolitanos
- 20.- La Comisión de Vigilancia del Órgano Superior de Fiscalización
- 21.- La Comisión de Asuntos Indígenas
- 22.- La Comisión de Protección Civil
- 23.- La Comisión para la atención de grupos vulnerables
- 24.- La Comisión de Desarrollo Social
- 25.- La Comisión de Límites Territoriales del Estado de México y sus Municipios
- 26.-La Comisión Para la Igualdad de Género
- 27.- La Comisión de Seguimiento de la operación de Proyectos para Prestación de Servicios
- 28.- La Comisión de la Juventud y el Deporte,
- 29.- La Comisión de Finanzas Públicas
- 30.- La Comisión de Recursos Hidráulicos
- 31.- La Comisión de Apoyo y Atención al Migrante,
- 32.- La Comisión de Participación Ciudadana,
- 33.- La Comisión de Asuntos Internacionales
- 34.- La Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y de Combate a la Corrupción

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

Cuando la naturaleza de la materia lo amerite, el asunto o iniciativa podrá turnarse a comisión distinta de aquella cuya competencia se establece en el ese artículo del Reglamento.

Los presidentes de las comisiones conducirán los trabajos de estudio y dictamen y serán responsables de los documentos y expedientes que les sean entregados, las reuniones de las comisiones serán públicas, salvo que por acuerdo de sus integrantes puedan tener el carácter de reservadas (artículos 15 y 16 del Reglamento)

Para un mejor desempeño y desarrollo de sus trabajos, las comisiones podrán invitar por conducto del Presidente de la Junta de Coordinación Política a servidores públicos locales o municipales cuyos conocimientos o información beneficien o aporten en el estudio del asunto a dictaminar (artículo 17 del Reglamento)

*“Artículo 19 (Reglamento) .- Las comisiones, cuando lo estimen necesario para la mejor comprensión y estudio de las iniciativas de que conozcan, podrán:*

*I. Por conducto de sus presidentes, pedir al Presidente de la Junta de Coordinación Política que solicite la información, datos o copias de documentos que estimen necesarios para el estudio de los asuntos a su cargo;*

*II.- Pedir al Presidente de la Junta de Coordinación Política, solicite al Gobernador del Estado, al Presidente del Tribunal Superior de Justicia, a los titulares de los Organismos Autónomos o a los presidentes municipales, la comparecencia ante la Asamblea, de servidores públicos cuando sea necesaria, para el estudio de iniciativas de ley o decreto relacionados con el despacho de sus respectivas competencias;*

*III. Solicitar los servicios de asesoría profesional del sector público o privado, cuando se considere conveniente y previa aprobación del Presidente de la Junta de Coordinación Política.”*

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

En el caso de los comités, estos atenderán una materia específica y pueden ser permanentes o transitorios, y se rigen por las reglas establecidas para las comisiones.

Las facultades de los integrantes de la Legislatura del Estado se encuentran contempladas en las XLVII fracciones del artículo 61 de la constitución local y se pueden resumir en tres las atribuciones de los legisladores locales: legislar, fiscalizar o supervisar y gestionar o representar.

La fiscalización se desarrolla de manera paralela a la rendición de cuentas que la Legislatura solicita al poder Ejecutivo por sus acciones y por el ejercicio del gasto público, sobreviene después de la aprobación de una norma, esta probablemente es la atribución más trascendental de los legisladores en el desempeño de sus funciones parlamentarias.

El artículo 41 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México, establece la forma en la cual la Legislatura actuará:

*“Artículo 41.- En el ejercicio de sus funciones, la Legislatura actuará a través de los siguientes órganos:*

- I. La Directiva de la Legislatura;*
- II. La Diputación Permanente;*
- III. La Junta de Coordinación Política;*
- IV. Las comisiones y los comités.*
- V. Derogada.*

*Los órganos de la Legislatura serán integrados por diputados de diversos grupos parlamentarios.”*

La Directiva de la Legislatura: está integrada por un presidente, dos vicepresidentes y tres secretarios. El presidente será electo para todo el periodo ordinario de

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

sesiones, los demás integrantes de la Directiva serán electos mensualmente (artículo 42 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo)

La Diputación Permanente: funcionará durante los recesos de la Legislatura, representándola en los términos previstos por la Constitución, la Ley y otras disposiciones legales. Se integra por un presidente, un vicepresidente, un secretario y seis miembros más. Para cubrir la falta de los titulares se elegirán cinco suplentes (artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo)

La Junta de Coordinación Política: es el órgano colegiado facultado para desempeñar la tarea de concertación política de las fuerzas representadas en la Legislatura. La Junta funcionará para todo el ejercicio constitucional y estará integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios reconocidos y autorizados los cuales gozarán de voz y voto ponderado de acuerdo con el número de legisladores que integran el grupo parlamentario. Para su organización interna contarán con un presidente y un secretario, los demás integrantes fungirán como vocales (artículo 60 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo)

Conforme al artículo 94 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo para el ejercicio de sus funciones, la Legislatura contará con las dependencias siguientes:

- I. Órgano Superior de Fiscalización;
- II. Secretaría de Asuntos Parlamentarios;
- III. Contraloría;
- IV. Secretaría de Administración y Finanzas;
- V. Dirección General de Comunicación Social;
- VI. Instituto de Estudios Legislativos.
- VII. Unidad de Información.

Asimismo, podrá disponer la creación de otras comisiones que sean necesarias

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

Como se puede apreciar, la función y transformación del Poder Legislativo local, es muy similar al funcionamiento del Congreso de la Unión, sin embargo es necesario retomar la fuerza y dinamismo de las primeras legislaturas para adecuar la norma a los constantes reclamos sociales.

# **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

## **Capítulo 3**

### **INSTRUMENTOS DE CONTROL PARLAMENTARIO**

Un gobierno con sistema democrático es viable hoy en día, sólo si está sostenido en la transparencia y rendición de cuentas. Esta responsabilidad debe recaer en la asamblea legislativa a través de su función de control, ya que en ella se erigen los representantes de la sociedad.

Así mediante las funciones atribuidas de manera legal es posible la exigencia al gobierno que detenta el poder público, de una adecuada rendición de cuentas, para que la política pública y la acción gubernamentales se cumplan de manera debida.

Por ello, la función de control, no sólo debe ser limitada a la función de vigilancia, sino también debe atribuírsele funciones correctivas, que incluyen la aplicación de sanciones a través de los procedimientos respectivos.

La asamblea legislativa por excelencia es la representación del poder legislativo dentro del sistema de gobierno adoptado en un sistema democrático, donde la separación de poderes priva para un mejor funcionamiento, logrando un justo equilibrio; ya que la creación de normas es ajena al poder ejecutivo y de esta manera se asegura un sistema de rendición de cuentas.

La asamblea legislativa tiene la función de representar a la sociedad en su conjunto, porque es precisamente este órgano quien se encarga de comprobar que el ejercicio y desarrollo de la administración de la política pública sea en efecto, el cumplimiento de los anhelos sociales de todos los sectores, pero siempre estando pendiente de las necesidades sociales y políticas, pero su función además debe ser la correcta aplicación de los recursos para alcanzar tal fin.

## “Control Parlamentario en el Estado de México”

Los dictámenes de las comisiones legislativas constituyen la vía idónea para emitir recomendaciones al poder ejecutivo; además la importancia de las comisiones radica en la inclusión de la sociedad pues en ella pueden ser oídas diversas opiniones respecto a la temática en particular, además de escuchar diversas posiciones aún antagónicas antes de emitir su resolución con la característica de que sus sesiones regularmente son públicas e incluso transmitidas a través de distintos medios de comunicación y redes sociales.

Lo anterior sin pasar por alto que el pleno de cualquier asamblea legislativa o cámara constituye una verdadera oportunidad para ejercer la función de control sobre el poder ejecutivo, sólo basta pensar en la comparecencia de funcionarios y titulares de órganos de gobierno y la polémica o controversia que suele darse posterior a tal evento, donde se nutren los debates basados en las distintas posiciones y puntos de vista, en nuestro sistema con un presidencialismo fuerte no se exige que los miembros del poder ejecutivo deban ser legisladores,

*Así, “la complejidad que se genera en el trato entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, la diversidad de funciones que cada uno desempeña, sus pugnas constantes por el poder político y la invariable utilización de mecanismos formales e informales para relacionarse son fenómenos que provocan que el estudio de esa relación sea por demás relevante y productiva para la ciencia política”<sup>12</sup>*

De lo anterior deriva la idea de que un sistema democrático no sólo cobra vigencia en cada periodo electoral para elegir a los titulares de los órganos donde se detenta el poder público a través de la administración o poder ejecutivo; o la elección de la representación de la sociedad en la asamblea o cámara legislativa; sino que se extiende a una permanente y constante vigilancia y por ende control a través de

---

<sup>12</sup> RAMÍREZ León, Lucero. “El control parlamentario y el rediseño de las políticas públicas” 2013. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Cámara de Diputados / LXII Legislatura, p. 19.

## “Control Parlamentario en el Estado de México”

diversas herramientas o instrumentos precisamente diseñados en la asamblea o cámara legislativa.

Por ello, enseguida se revisarán las herramientas legislativas presentes en el control parlamentario, cuyo fin es fortalecer el propio sistema que las crea, pero más allá de su estudio se pretende que estas herramientas o instrumentos se concreten eficaz y funcionalmente, en beneficio directo de la sociedad buscando siempre el justo equilibrio social, más allá del utilitarismo que se le pretenda otorgar.

### 3.1. Herramientas legales en el Congreso de la Unión.

En nuestro país, que cuenta con un sistema democrático y parlamentario, el control viene a ser un control de tipo político más que jurídico que debe estar presente en la mayoría de las funciones legislativas, revistiendo especial interés para las fracciones minoritarias y cuya función debe ir más allá de la fiscalización del ejercicio del poder público.

*“En las democracias parlamentarias, como formas de Estado, el control parlamentario es un control de tipo político que se ejerce a través de todas las actividades parlamentarias con especial interés en las minorías, y cuyo objeto es la fiscalización de la acción general del gobierno, lleve o no aparejada una sanción”<sup>13</sup>*

Así, el control parlamentario puede ser ejercido por el pleno de la asamblea legislativa de manera colegiada o básicamente utilizado por las fracciones minoritarias que representan una oposición al gobierno en turno, pero no debe entenderse como una confrontación sino más bien como el ejercicio de una potestad soberana de representación política, la cual necesariamente estará presente en la sociedad y puede influir en la toma de decisiones.

---

<sup>13</sup> MORA DONATTO, Cecilia, Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Cámara de Diputados, 1998, p. 29. <http://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales>.

## “Control Parlamentario en el Estado de México”

*“El control parlamentario es un control político, no es un control jurídico. Esto significa que es un juicio de oportunidad y una valoración política que hace el Parlamento del funcionamiento del gobierno y la administración pero que se desarrolla a través de un procedimiento jurídico que son unos concretos trámites parlamentarios.”<sup>14</sup>*

En nuestro país, el Congreso de la Unión, es el centro de la vida política y democrática es donde emanan diversas normas o disposiciones legales que al final tienen repercusión en la vida diaria de los individuos de la sociedad.

Por ello, todas las opiniones son escuchadas ahí, asegurando que aún las minorías formen parte de la agenda política garantizando mecanismos para tal efecto, asimismo existe pluralismo que incentiva la participación política y la alternancia, y por tanto, no limita la formación de partidos políticos, siempre y cuando se cumpla con los requisitos establecidos por la ley en la materia, así en las próximas elecciones constitucionales del primero de julio de 2018 surgen nuevos escenarios como alternativas de gobierno.

Lo anterior, como resultado de una legislación en materia electoral que permite la integración de legisladores de mayoría relativa, representación proporcional y primera minoría en el caso del Senado de la República, esta pluralidad, precisamente es la que permite buscar un justo equilibrio en la función de control, y donde las instituciones electorales son puestas a prueba como en el próximo periodo electoral que consolidará el sistema democrático en la distribución de diversos cargos de elección popular que impulsará una mayor participación legislativa en la transparencia y rendición de cuentas.

---

<sup>14</sup>TIEDRA González, Javier García. Apuntes de Derecho Constitucional basados en las lecciones de Antonio Troncoso Reigada, Catedrático acreditado de Derecho Constitucional, y Profesor Titular de la Universidad de Cádiz, disponible en <https://www.derechoconstitucional.es/2012/03/control-exigencia-responsabilidad.html>

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

*“Por ello, una condición fundamental para el funcionamiento de un régimen democrático es la existencia de un sistema de rendición de cuentas que permita el escrutinio del ejercicio público de las autoridades, su eventual sanción y remoción”<sup>15</sup>*

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, norman las funciones de la cámara de Diputados y Senadores en cuanto a la función de control, conforme al artículo de artículo 1º de la Ley Orgánica, el Congreso de la Unión, se divide en dos Cámaras: de Diputados y de Senadores, integrados por 500 diputados y 128 senadores.

La función de control que desarrolla el Congreso de la Unión, a través de sus dos cámaras, resulta en la función de inspección, fiscalización, comprobación, revisión o evaluación de la administración pública desarrollada por el poder Ejecutivo, con la finalidad de corroborar el eficaz cumplimiento de las funciones establecidas en la norma; siendo el control un vínculo entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, donde el ejercicio del poder público se traduce en un gobierno con objetivos políticos en común.

### **3.1.1. Cámara de Diputados**

La Cámara se encuentra integrada por 300 diputados electos por el principio de mayoría relativa, de acuerdo al sistema de distritos electorales y 200 diputados electos de conforme al principio de representación proporcional en circunscripciones plurinominales (artículo 52 constitucional)

Bajo el criterio de que la Cámara de Diputados es la cámara popular, se le dieron desde entonces las atribuciones que afectaran inmediata y directamente al

---

<sup>15</sup>CASAR, MA. AMPARO y otros. “La rendición de Cuentas y el Poder Legislativo” número 241. CIDE. México. 2010 p. 2

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

individuo, en tanto que individuo, considerándose como tales, por ejemplo, las relativas al control de fondos públicos. Por el contrario, bajo la consideración de que la Cámara de Senadores era la cámara federal, se le encomendaron funciones como las de la declaración de desaparición de poderes en los Estados o la solución de las controversias políticas entre los poderes de dichas entidades.

Las son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados relacionadas con el control de acuerdo a la Constitución General y al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,:

Expedir el Bando Solemne dando a conocer la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (artículo 74 fracción I constitucional)

Cabe hacer mención, que un Bando es un edicto o una declaración hecha por la autoridad en mandato de ley, pero con la característica de revestir de formalidad y solemnidad; y en el punto anterior será un acto explicativo únicamente de conocimiento de la resolución del órgano jurisdiccional en materia electoral, sobre quién haya sido electo Presidente constitucional.

Coordinar y evaluar, el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación, en los términos que disponga la ley (artículo 74 fracción II constitucional)

Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura. El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre. La Cámara de Diputados deberá aprobar el

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre (artículo fracción IV constitucional)

Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en la comisión de alguna conducta ilícita en términos del artículo 111 de la Constitución, así como conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 del mismo ordenamiento y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren (artículo fracción V constitucional)

Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación y se determinarán responsabilidades de acuerdo con la Ley (artículo 74 fracción VI constitucional);

Las Comisiones, por medio de su presidente, podrán pedir a cualesquiera archivos y oficinas todas las instrucciones y copias de documentos que estimen convenientes para el despacho de los negocios, y estas constancias les serán proporcionadas, (siempre que el asunto a que se refieran no sea clasificado como información reservada o clasificada) artículo 89 del Reglamento.

Los Secretarios del Despacho, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas (las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria), los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal. Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción (artículo 93 constitucional)

Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, el consejero Presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. Los ejecutivos de las entidades federativas, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda. Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado (artículo 110 constitucional)

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado. Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación. Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley. Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110 constitucional. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable. Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía se seguirá el mismo procedimiento pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comuniquen a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda (artículo 111 constitucional)

Hay que recordar que el procedimiento que se tramita ante la Cámara de Diputados para facultar la sujeción o vinculación a proceso penal se le conoce como declaración de procedencia y es el acto mediante el cual la Cámara de Diputados (erigida en gran jurado) declara por mayoría absoluta de sus miembros si procede o no el ejercicio de la acción penal, es decir, no califica ninguna conducta como

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

ilícita, en caso de ser negativo este acto al término de la gestión el inculpado puede ser vinculado al proceso penal pendiente. Esta figura solo aplica en materia penal, con la particularidad de ser una resolución inatacable, sin que proceda recurso o juicio de garantías.

Asimismo, esta facultad de control se refiere al juicio político bajo el esquema de procedimiento bicameral cuyo fin es imputar responsabilidad política a un servidor público, por ello corresponde a la Cámara de Diputados la instrucción del procedimiento erigiéndose en órgano de acusación ante el Senado.

### **3.1.2. Cámara de Senadores**

La intervención del Senado, como órgano de control, es la representación más clara de la separación de funciones como principio democrático aplicable, por ello, la participación directa que el Senado tiene en la aprobación de los tratados internacionales que celebre el poder Ejecutivo; implica el deber de examinar a detalle el contenido del tratado antes de su aprobación, salvaguardando en principio el mandato constitucional y el beneficio a la sociedad en general, y esto es así porque su aprobación o modificación y aún cancelación implica una política exterior.

La anuencia del Senado es un ejemplo claro de la función de control, ya que la revisión de la constitucionalidad del tratado se realiza en el marco preestablecido por la norma constitucional delimitando los actos del poder Ejecutivo.

La Cámara de Senadores se integra o compone de por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada entidad federativa, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos registran lista con dos fórmulas de candidatos, de esta manera, la senaduría de primera minoría corresponde a la fórmula de candidatos que encabeza la lista del partido político que ocupe el segundo lugar en número de votos en la entidad, los otros treinta y dos senadores restantes son elegidos por el

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal.

Por lo que toca a las facultades de la Cámara de Senadores, por principio, corresponde la ratificación de nombramientos de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Así, concretamente las facultades de esta Cámara, en materia de la función de control son:

La designación por la Cámara de Senadores de magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal para la administración de justicia agraria, en tribunales autónomos y de plena jurisdicción (artículo 27 fracción XIX constitucional)

Examinar la política exterior desplegada por el poder Ejecutivo Federal, basándose en informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho de la materia rindan al Congreso (artículo 76 fracción I)

De igual manera la cámara de Senadores puede autorizar también al poder Ejecutivo permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de flotas de otro país por más de un mes en aguas mexicanas (artículo 76 fracción III constitucional)

Emitir consentimiento para que el Presidente de la República pueda ubicar la Guardia Nacional fuera de sus respectivas entidades federativas. (artículo 76 fracción IV constitucional)

Erigirse en Jurado de sentencia para conocer mediante juicio político de las faltas u omisiones que cometidas por servidores públicos y que causen perjuicio de los intereses públicos y de su administración (artículo 110 de esta constitucional)

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna propuesta el titular del Ejecutivo Federal, así como otorgar o negar aprobación a sus solicitudes de licencia o renuncia (artículo 76 fracción VIII constitucional)

También la aprobación de la dirección de la política exterior y la celebración de tratados internacionales por parte del Titular del Ejecutivo, así como su aprobación en la terminación, denuncia, suspensión, modificación, enmendadura, retiro de reservas y formulación de declaraciones interpretativas (artículo 89 fracción I)

Otra facultad es aprobar las propuestas del Ejecutivo de embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda e integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica; asimismo nombrar las propuestas de Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Mexicanas (artículo 89 fracción III, IV y XVI constitucional)

La Cámara de Senadores puede convocar a los Secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas. La Cámara de senadores a petición de la mitad de sus miembros tiene la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, y los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal (Artículo 89 constitucional)

La Cámara de Senadores podrá requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción; el ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la Ley del Congreso y sus reglamentos. Asimismo tendrá

## “Control Parlamentario en el Estado de México”

facultades para la aplicación de las sanciones respecto a la acusación de la Cámara de Diputados. (Artículo 110 constitucional)

### 3.2. Instrumentos legales en el Estado de México

La función de control del Poder Legislativo en nuestra Entidad, resulta se suma importancia ya que se encuentra presente en espacios fundamentales del poder público como designación de funcionarios, procedimientos de selección de servidores públicos y desde luego ratificación en su caso, seguimiento y vigilancia, solicitud de informes, comparecencias, interpelaciones, comisiones de investigación, juicio político y aprobación de la cuenta pública entre las más importantes.

*“De este diseño institucional se desprende la noción de control político (Sartori 1987). Esta función, que recae sobre el legislativo, juega un papel preponderante dentro del andamiaje institucional de los regímenes presidencialistas y pretende que las decisiones tomadas por los legisladores sean respetadas y ejecutadas, según sus lineamientos, por el ejecutivo y la burocracia”<sup>16</sup>*

Por lo que se puede decir que el órgano legislativo depositado en la Legislatura del Estado de México es una entidad que reviste de complejidad dadas sus funciones, y como consecuencia de la representación popular que ostenta está obligado a ejercerlas en beneficio de la sociedad mexiquense.

Así, conforme al artículo 38 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de México, la Legislatura en el Estado de México, conocida como cámara de diputados, es una asamblea en la que se encuentra depositado el poder legislativo, y que se integra por 75 diputados propietarios y sus suplentes, que son electos en su

---

<sup>16</sup> PUYANA VALDIVIESO, José Ricardo, El control legislativo de la burocracia: un estado del arte. Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas [en línea] 2008, 8 (Enero-Junio) Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=100220256004>> ISSN 1657-8953

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

totalidad cada tres años mediante el voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos mexiquenses.

Para distinguir o diferenciar cada legislatura se le identifica con el número romano el número que le corresponda, siendo en este caso la LIX, que se encuentra actualmente en instalada y en funciones desde el 5 de septiembre de 2015.

La asamblea mexiquenses local es unicameral y se integra solo por una cámara de diputados, entre sus atribuciones destacan: legislar en materia que no sea de la competencia exclusiva de la Federación, decretar las contribuciones necesarias de la entidad y los municipios, aprobar el presupuesto anual; la fiscalización del gasto público y la propuesta de iniciativa de leyes.

Cada tres años los legisladores cumplen su ciclo, iniciando una nueva legislatura, así la diputación permanente se constituye en comisión instaladora, la cual recibe de los órganos electorales de la entidad, la documentación y constancias de mayoría a través de la Secretaría de Asuntos Parlamentarios.

### **3.2.1. Marco Jurídico en la LIX Legislatura del Estado de México**

Es a partir del 5 de septiembre de 2015, que se encuentra instalada la LIX Legislatura del Estado de México, que culmina su periodo el 4 de septiembre de 2018, está integrada por 75 diputados los que conforman la asamblea local, 45 son electos por el principio de mayoría relativa; es decir, electos de manera directa en los 45 distritos electorales locales del Estado de México; los otros 30 diputados son electos mediante el principio de representación proporcional, tomando en cuenta las 3 circunscripciones en que se divide nuestro estado.

De esta manera, el Poder Legislativo local cumple con las funciones de representación, legislativa y de control; la primera de ellas al elegir por medio del

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

sufragio alguna opción electoral por distrito electoral, se cumple con la representación de esa parte de la sociedad que opto por tal opción.

La función Legislativa, desde luego, se asume una vez constituida el asamblea legislativa al momento de desarrollar los trabajos legislativos a través de propuestas y del desarrollo del proceso propiamente legislativo, que es la creación y modificación del marco normativo cuya aplicación se circunscribe a el ámbito territorial de la norma, es decir, procedimiento ordinario, de reforma o modificación y constitucional (proceso de reforma constitucional).

Por último, la función de control, se ejerce a través de las facultades para solicitar, requerir, inspeccionar, analizar, comprobar, examinar, registrar, revisar intervenir y verificar el funcionamiento de la administración pública, es decir, del poder Ejecutivo, abarcando principalmente las áreas de presupuesto, finanzas o cuenta pública, política, administrativa y jurisdiccional.

### **3.2.2. Atribuciones y mecanismos de control en la LIX Legislatura**

La Constitución Política del Estado de México, prevé medios de control del poder legislativo cuyas atribuciones son garantizar el Estado de derecho, incluyendo controversias constitucionales, con excepción de la materia electoral.

De esta manera, el artículo 88 Bis, fracción II de la Constitución Política del Estado de México, prevé:

*“II. Substanciar y resolver los procedimientos en materia de controversias que se deriven de esta Constitución, con excepción de la que se refieran a la materia electoral, surgidos entre:*

*a) El Estado y uno o más Municipios;*

*b) Un Municipio y otro;*

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

*c) Uno o más Municipio y el Poder Ejecutivo o Legislativo del Estado:*

*d) El Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo del Estado”*

Por ello la función de control se incluye en la mayoría de las atribuciones conferidas, ya que el fin de la regulación del poder público, debe ser establecer límites normativos para hacer valer el estado de derecho. Es por esto que la Constitución de nuestra entidad limita y establece controles al Poder Ejecutivo, equilibrando la constitución de este poder público a través de la distribución de funciones y lo divide orgánicamente logrando una distribución equitativa que garantiza el ejercicio de las libertades ciudadanas.

*“Las funciones del parlamento tienen hoy día una justificación tanto política (son expresión de la democracia, el pluralismo político y el respeto a las minorías) como jurídica (fortalecen el estado de derecho vía control político y permiten el desarrollo y renovación del ordenamiento jurídico a través de la producción de leyes), cuyas características y finalidad han de ser conocidas por todos los ciudadanos que aspiren a vivir en democracia”<sup>17</sup>*

Así tenemos que una de las principales funciones del Poder Legislativo del Estado de México es el control que ejerce precisamente sobre el Ejecutivo, convirtiendo esta relación en parte del espacio público donde el debate político es el resultado del sistema plural y democrático, que además permite cumplir con un ejercicio de transparencia.

Asimismo, conforme al artículo 41 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, para una mejor organización y funcionamiento de la Legislatura, en el ejercicio de sus funciones actuará a través de la Directiva de

---

<sup>17</sup> HERRERA ORELLANA, Luis A. El Poder Legislativo y sus Funciones en Democracia. Serie Dialogo Democrático. Número 1. Observatorio Económico Legislativo de CEDICE Libertad. 2013 ISBN: 978-980-7118-09-5. Pág 12

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

la Legislatura, la Diputación Permanente, la Junta de Coordinación Política, las comisiones y los comités.

Asimismo esta Ley prevé en su artículo 94 las dependencias dentro de su organización interna, las cuales son el Órgano Superior de Fiscalización, la Secretaría de Asuntos Parlamentarios, la Contraloría, la Secretaría de Administración y Finanzas, la Dirección General de Comunicación Social, el Instituto de Estudios Legislativos y la Unidad de Información.

### **3.2.2.1. Mayoría y minoría parlamentaria**

El planteamiento de todo sistema democrático consiste en equilibrar la postura de la porción mayoritaria de la sociedad para garantizar la efectiva protección y cumplimiento de los derechos fundamentales culturales y económicos de la minoría, por tal motivo el principio de mayoría parlamentaria es calificado como el rostro distintivo de la democracia por excelencia.

Sin embargo, el propio concepto de igualdad obliga a no dejar fuera a la otra parte de la sociedad porque se contrapondría con el concepto de libertad, por ello hablar de minorías se refiere a que el poder público debe contemplar la diversidad, el pluralismo y la inclusión como elementos democráticos.

Así, las minorías parlamentarias se delimitan con arreglo a un criterio cuantitativo, determinado por el resultado de una elección previa, ya que la elección determina esta relación de representatividad entre los representantes electos propuestos por los partidos políticos y elegidos por los electores, por ello, como se verá enseguida, la LIX Legislatura del Congreso del Estado de México se encuentra conformada por los 45 Diputados electos por el principio de mayoría relativa y 30 diputados son electos mediante el principio de representación proporcional en el proceso electoral de 2015.

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

De esta manera, la función de control parlamentaria recae en las minorías parlamentarias, la cual es indispensable dentro del sistema político parlamentario, ya que lo que se busca es un equilibrio entre la minoría y la mayoría de la cámara, regularmente por cuestiones partidistas, la minoría parlamentaria constituye la oposición al Gobierno que es apoyado por la mayoría.

Para esto, la oposición deberá contar con los medios necesarios para cumplir su función contando siempre con una alternativa a la mayoría, ya que puede ocurrir que en una elección la minoría se vuelva mayoría y entonces tendrá gobierno en minoría, es decir, aquella situación en la que el poder Ejecutivo no cuenta con el apoyos necesario en el Congreso para lograr la mayoría absoluta.

Esto puede generar de alguna manera la posibilidad de cierta inestabilidad política, ya que entonces los partidos de oposición, podrían configurar un bloque y forzar y limitar las acciones del poder Ejecutivo. Así la idea de que la democracia es el gobierno de las mayorías ha cambiado sustancialmente, ya que el papel de las elecciones es formar una mayoría parlamentaria que sostenga la acción del gobierno.

La democracia no debe ser el gobierno de la mayoría, ya que debe ser un gobierno de la mayoría social, es decir, lo que beneficie más a la sociedad o a la parte social mayoritaria, porque el fin del sistema democrático es el control de las acciones del poder público y está basado en la limitación del poder político del poder Ejecutivo, sustentado legalidad para gozar de legitimidad, buscando siempre el equilibrio del poder.

### **3.2.2.2. Conformación partidaria y distribución e integración de comisiones**

Conforme al artículo 13 del Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, los cargos de los miembros de las comisiones legislativas, se incluirán en la propuesta de integración que formule la Junta de Coordinación

## “Control Parlamentario en el Estado de México”

Política, y serán un presidente, un secretario, un prosecretario y seis miembros, para su integración se considerará a los diputados de los diferentes grupos parlamentarios, las facultades de de las Comisiones Legislativas se encuentran en el artículo 13A del citado ordenamiento.

Los diputados de la cámara local mexiquenses aprobaron de manera unánime la conformación de las 34 comisiones legislativas y los cinco comités permanentes de la LIX Legislatura, de esta forma, El Partido Revolucionario Institucional (PRI) preside 15 comisiones y un comité; el Partido de la Revolución Democrática (PRD) seis comisiones y dos comités; el Partido Acción Nacional (PAN) seis comisiones y un comité, mientras que Morena encabeza solo dos comisiones y un comité, en tanto el partido Verde (PV), Partido Encuentro Social (PES), Movimiento Ciudadano (MC), Partido de los Trabajadores (PT) y Nueva Alianza (NA), presiden una comisión cada uno.

La función de las comisiones es el estudio y análisis de iniciativas para la posterior elaboración de dictámenes y/o informes, las mismas se integran cuando menos por nueve diputados, y para su organización interna cada comisión contará con un presidente, un secretario y un prosecretario, garantizando así la pluralidad partidista en su conformación:

NÚMERO	COMISIÓN	PRESIDENTE	GRUPO PARLAMENTARIO
1.	Gobernación y Puntos Constitucionales	Dip. Raymundo Martínez Carbajal	PRI
2.	Legislación y Administración Municipal	Dip. Tassio Benjamín Ramírez Hernández	PV

**“Control Parlamentario en el Estado de México”**

<b>3.</b>	Procuración y Administración de Justicia	Dip. Víctor Hugo Gálvez Astorga	PAN
<b>4.</b>	Planeación y Gasto Público	Dip. Rafael Osornio Sánchez	PRI
<b>5.</b>	Trabajo, Previsión y Seguridad Social	Dip. Óscar Vergara Gómez	PT
<b>6.</b>	Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología	Dip. María Pérez López	NA
<b>7.</b>	Desarrollo Urbano	Dip. Bertha Padilla Chacón	PRD
<b>8.</b>	Planificación Demográfica	Dip. Marco Antonio Ramírez Ramírez	Morena
<b>9.</b>	Desarrollo Agropecuario y Forestal	Dip. Edgar Ignacio Beltrán García	PRI
<b>10.</b>	Protección Ambiental	Dip. Gerardo Pliego Santana	PAN
<b>11.</b>	Desarrollo Económico, Industrial, Comercial y Minero	Dip. Jorge Eleazar Centeno Ortiz	PRD
<b>12.</b>	Comunicaciones y Transportes	Dip. Francisco Javier Eric Sevilla Montes de Oca	PRI
<b>13.</b>	Derechos Humanos	Dip. Brenda María Alvarado Sánchez	PRI
<b>14.</b>	Salud, Asistencia y Bienestar Social	Dip. Jesús Sánchez Isidoro	PRD
<b>15.</b>	Seguridad Pública y Tránsito	Dip. José Antonio López Lozano	PRD

**“Control Parlamentario en el Estado de México”**

<b>16.</b>	Electoral y de Desarrollo Democrático	Dip. Jorge Omar Velázquez Ruíz	PRI
<b>17.</b>	Patrimonio Estatal y Municipal	Dip. José Isidro Moreno Árcega	PRI
<b>18.</b>	Desarrollo Turístico y Artesanal	Dip. Laura Barrera Fortoul	PRI
<b>19.</b>	Asuntos Metropolitanos	Dip. Jesús Pablo Peralta García	PRI
<b>20.</b>	Vigilancia del Órgano Superior de Fiscalización	Dip. Anuar Roberto Azar Figueroa	PAN
<b>21.</b>	Asuntos Indígenas	Dip. Raymundo Garza Vilchis	PAN
<b>22.</b>	Protección Civil	Dip. Abel Valle Castillo	Morena
<b>23.</b>	Para la Protección e Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad	Dip. María Pozos Parrado	PES
<b>24.</b>	Desarrollo y Apoyo Social	Dip. Miguel Sámano Peralta	PRI
<b>25.</b>	De Límites Territoriales del Estado de México y sus Municipios	Dip. Francisco Javier Fernández Clamont	PRI
<b>26.</b>	Para la Igualdad de Género	Dip. María Mercedes Colín Guadarrama	PRI
<b>27.</b>	Seguimiento de la operación de proyectos para	Dip. Tanya Rellstab Carreto	PRI

## “Control Parlamentario en el Estado de México”

	prestación de servicios		
<b>28.</b>	De la Juventud y el Deporte	Dip. Manuel Anthony Domínguez Vargas	PRI
<b>29.</b>	Finanzas Públicas	Dip. Javier Salinas Narváez	PRD
<b>30.</b>	Recursos Hidráulicos	Dip. Irazema González Martínez Olivares	PRI
<b>31.</b>	Apoyo y Atención al Migrante	Dip. Alejandro Olvera Entzana	PAN
<b>32.</b>	Participación Ciudadana	Dip. Patricia Elisa Durán Reveles	MC
<b>33.</b>	Asuntos Internacionales	Dip. Víctor Manuel Bautista López	PRD
<b>34.</b>	Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y de Combate a la Corrupción	Dip. María Fernanda Rivera Sánchez	PAN

Igualmente, los comités permanentes se integran en forma similar a las comisiones legislativas, con la marcada diferencia de que solo emiten opiniones, proposiciones, informes y recomendaciones de los asuntos que les sean encomendados.

<b>NÚMERO</b>	<b>COMITÉ</b>	<b>PRESIDENTE</b>	<b>GRUPO PARLAMENTARIO</b>
<b>1.</b>	Administración	Dip. Cruz Juvenal Roa Sánchez	PRI

## “Control Parlamentario en el Estado de México”

2.	Estudios Legislativos	Dip. Nelyda Mociños Jiménez	PAN
3.	Comunicación Social	Dip. Mirian Sánchez Monsalvo	Morena
4.	Vigilancia de la Contraloría	Dip. Arturo Piña García	PRD
5.	Editorial y de Biblioteca	Dip. Yomali Mondragón Arredondo	PRD

Las comisiones y comités se instalaron a partir del lunes 14 de septiembre de 2015.

### 3.2.2.3. Solicitudes de comparecencia de funcionarios

En materia federal, los artículos 69, 74 y 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 45 de la Ley Orgánica del Congreso General, 72, 231, 239, 242, 255, 266, 267, 270, 271 y 273 del Reglamento del Senado de la República y 124 al 128 del Reglamento de la Cámara de Diputados, regulan la comparecencia de funcionarios públicos ante el Pleno del Congreso o alguna de sus cámaras o ante comisiones como una facultad de control parlamentario.

Este acto se desarrolla dentro del ámbito de la transparencia y rendición de cuentas, así la asamblea legislativa para ejercer su función de control, deben contar con herramientas como la comparecencia, a través de la cual, se puede conocer el desempeño de un gobierno a cargo de la administración pública, incluyendo el informe en particular, revistiendo de importancia fundamental este procedimiento.

De acuerdo con el artículo 139 del Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, la comparecencia de los servidores públicos del Poder Ejecutivo, de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, de los titulares de los Organismos Autónomos y de los integrantes de los ayuntamientos de los municipios de la entidad, se llevará a cabo, bajo protesta de decir la verdad,

## “Control Parlamentario en el Estado de México”

concediéndose el uso de la palabra para que lleve a cabo la exposición general del asunto o asuntos que motiven su comparecencia; los coordinadores de las fracciones legislativas o los diputados designados por cada uno de éstos, tendrán una intervención hasta por 10 minutos, con el propósito de formular comentarios o plantear interrogantes de orden general sobre el asunto o asuntos que dieron origen a la comparecencia.

*“Este tipo de comparecencias, como lo constata la práctica, tiene como finalidad que las cámaras reciban informes de determinados servidores públicos y después puedan ser cuestionados sobre sus actividades. Como puede inferirse, entendemos que estas comparecencias sugieren una participación más activa de los parlamentarios”<sup>18</sup>*

Y sí bien las comisiones tienen la facultad de requerir la comparecencia de servidores públicos, esto no implica una obligación, se trata de una comparecencia voluntaria, basada en cierta cortesía política. Situación contraria a la comparecencia en comisión de investigación se establece por la obligatoriedad de carácter constitucional para toda persona a presentarse ante estos órganos con el fin de informar sobre asuntos particulares.

Es importante destacar que la comparecencia debe desarrollarse de manera personalísima y con la obligación intrínseca de responder cuestionamientos de manera puntual, ya que el fin de esta medida de control es precisamente abundar sobre el estado que guarda algún área o evento de gobierno, por lo cual el compareciente no puede reservar el uso de la palabra.

Así una de las tareas más importantes para la Legislatura del Estado de México, es robustecer una oposición parlamentaria, pero con responsabilidad para crear nuevas herramientas y procedimientos que contribuyan a que el Poder Legislativo sea un órgano que a través de la comparecencia de funcionario, colabore, fiscalice

---

<sup>18</sup> MORA-DONATTO, Cecilia. Op. Cit.

## “Control Parlamentario en el Estado de México”

y sirva de contrapeso al Ejecutivo federal. Es decir, una oposición que ayude a construir los grandes acuerdos que necesita el Estado mexicano; para alcanzar tal fin, en el presente estudio se analiza lo que podría conocerse como el estatuto de la oposición, esto es, el conjunto de instrumentos con los que constitucionalmente cuenta la oposición parlamentaria para convertirse en una oposición seria y responsable.

### 3.2.2.4. Solicitudes de información

La Constitución General, establece un sistema de gobierno democrático. Situación que se adopta y replica en la Constitución local, derivando en normas que regulan las solicitudes de información, mismas que complementan las facultades de las comisiones legislativas, sobre todo si se trata de investigación para profundizar de algún tema público en específico, solicitando de manera escrita y con precisión en qué sentido se requiere tal o cual información, desde luego dentro de los límites legales de transparencia y acceso a la información. Lo anterior, puede resultar como antecedente o resultado de alguna comparecencia o tema a tratar, resultando en una mayor ilustración y profundidad para mejor comprensión y análisis, sobre todo si se trata de un conocimiento complejo o técnico.

El artículo 72 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México establece:

*“Artículo 72.- Las comisiones legislativas tendrán como funciones estudiar y analizar las iniciativas de ley o decreto que les sean turnados de acuerdo a su ámbito de competencia, de acuerdo a lo dispuesto en el Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, además de los asuntos que en la Legislatura, en la Diputación Permanente o en la Junta de Coordinación Política les encomienden, con el objeto de elaborar los dictámenes o informes correspondientes, debiendo dar cuenta de ello al Presidente de la Legislatura en los plazos establecidos por la ley y el reglamento.*”

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

*Durante el Proceso Legislativo, las comisiones de manera preferente, generarán mesas de trabajo, en las que podrán convocar a Organizaciones de la Sociedad Civil que se encuentren involucradas en los temas a tratar.*

*Para el cumplimiento de esta función el pleno de cada comisión legislativa podrá constituir subcomisiones de trabajo con el objeto de agilizar y especializar la labor de dictaminación.”*

### **3.2.2.5. Comisiones de investigación**

Existe un instrumento de control parlamentario denominado comisiones de investigación que se encuentran reguladas en el artículo 76 de la Constitución General, así también Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México en su artículo 72 que establece que las comisiones especiales conocerán de los asuntos que se les asigne la Asamblea su vigencia será transitoria y al término de su encomienda deberán rendir informe del resultado de su gestión.

El control parlamentario se realiza a través de estas comisiones especiales, creadas ex profeso para investigación en concreto sobre cualquier cuestión de interés público y conocerán de los asuntos que les asigne la Asamblea en pleno o los que expresamente les encomiende el Presidente de la Legislatura o de la Diputación Permanente, como establece la normatividad parlamentaria.

Como lo dispone el propio artículo 72 de Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México, las comisiones especiales de investigación concluyen con el informe respectivo.

*“Las Comisiones de Investigación se constitucionalizaron con la Reforma Política del 6 de diciembre de 1977, por la que se adicionó un tercer párrafo al artículo 93. Tienen por objeto investigar a los organismos públicos descentralizados y a las empresas de participación estatal mayoritaria, ya sea a petición de los Diputados o*

## “Control Parlamentario en el Estado de México”

*de los Senadores. Los resultados de tales investigaciones se darán a conocer sólo al Ejecutivo”<sup>19</sup>*

Por último, a pesar del control constitucional revisado en el presente capítulo, aún este modelo de procedimientos puede ser perfeccionado adicionando reformas para reducir la inactividad parlamentaria, ya que a la fecha el máximo tribunal de nuestro país se ha pronunciado mediante tesis jurisprudenciales:

*“Época: Décima Época*

*Registro: 2005755*

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

*Tipo de Tesis: Aislada*

*Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

*Libro 3, Febrero de 2014, Tomo III*

*Materia(s): Común*

*Tesis: IV.3o.A.22 K (10a.)*

*Página: 2418*

*IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SE ACTUALIZA DE FORMA INDUDABLE Y MANIFIESTA SI PRETENDE RECLAMARSE UNA OMISIÓN LEGISLATIVA, EN TANTO QUE LA EVENTUAL RESTITUCIÓN QUE HABRÍA DE OTORGARSE AL QUEJOSO EN SUS DERECHOS IMPLICARÍA DAR EFECTOS GENERALES A LA SENTENCIA, LO CUAL PROSCIBE EL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD QUE LA RIGE, AUN CUANDO EL QUEJOSO ADUZCA QUE EL ACTO IMPUGNADO TRANSGREDE UN INSTRUMENTO INTERNACIONAL.*

*La figura de la improcedencia constituye un impedimento para que la acción de amparo alcance su objetivo. En esa virtud, el juzgador se encuentra facultado para analizar si los efectos de una eventual concesión de la protección de la Justicia Federal pueden ejecutarse, a fin de restituir al quejoso en el derecho que aduce transgredido. Así, constituye un motivo de improcedencia que esa restitución resulte inalcanzable, como acontece cuando para ello se violan los principios rectores del juicio de amparo, como lo es el de relatividad que rige las sentencias en la materia, previsto en el artículo 107, fracción II, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ese sentido, dicha improcedencia se actualiza de forma manifiesta e indudable si pretende reclamarse una omisión legislativa, en tanto que la eventual restitución que habría de otorgarse al quejoso en sus derechos implicaría dar efectos generales a la sentencia, lo cual proscribiera el principio de relatividad mencionado, aun cuando el quejoso aduzca que el acto impugnado transgrede un instrumento internacional, pues en virtud del reclamo mencionado, no pueden*

---

<sup>19</sup> PEDROZA de la Llave, Susana Thalía “El Control del Gobierno: Función del Poder Legislativo-INAP. 1996. ISBN 968-6403-45-0, pág. 202

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

*soslayarse las instituciones procesales existentes en el derecho interno, como son los principios rectores de este medio extraordinario de defensa.*

**TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.**

*Queja 105/2013. Ricardo Encarnación Chávez Pérez. 13 de septiembre de 2013. Unanimidad de votos. Ponente: Pedro Gerardo Álvarez Álvarez del Castillo, secretario de tribunal autorizado para desempeñar las funciones de Magistrado, en términos del artículo 81, fracción XXII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Secretario: Juan Carlos Domínguez Rodríguez.*

*Nota: Esta tesis es objeto de la denuncia relativa a la contradicción de tesis 290/2017, pendiente de resolverse por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

*Esta tesis se publicó el viernes 28 de febrero de 2014 a las 11:02 horas en el Semanario Judicial de la Federación.”*

*“Época: Novena Época*

*Registro: 170678*

*Instancia: Pleno*

*Tipo de Tesis: Aislada*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*Tomo XXVI, Diciembre de 2007*

*Materia(s): Constitucional*

*Tesis: P. XXXI/2007*

*Página: 1079*

**OMISIONES LEGISLATIVAS. ES IMPROCEDENTE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN SU CONTRA.**

*Del análisis de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se advierte que la acción de inconstitucionalidad proceda contra la omisión legislativa de ajustar los ordenamientos legales secundarios a las prescripciones de dicha Constitución, sino que tal medio de control sólo procede contra normas generales que hayan sido promulgadas y publicadas en el correspondiente medio oficial, ya que a través de este mecanismo constitucional se realiza un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma, con el único objeto de expulsarla del orden jurídico nacional siempre que la resolución relativa que proponga declarar la invalidez alcance una mayoría de cuando menos ocho votos, esto es, se trata de una acción de nulidad y no de condena a los cuerpos legislativos del Estado Mexicano para producir leyes.*

*Acción de inconstitucionalidad 26/2006. Senadores integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión. 7 de junio de 2007. Mayoría de cinco votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Genaro David Góngora Pimentel, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza. Impedido: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarias: Andrea*

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

*Zambrana Castañeda, Lourdes Ferrer Mac-Gregor Poisot y María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.*

*El Tribunal Pleno, el quince de octubre en curso, aprobó, con el número XXXI/2007, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a quince de octubre de dos mil siete.”*

De lo cual se aprecia que el juicio de amparo y la acción de inconstitucionalidad resultan improcedentes en contra de la omisión legislativa, entendiendo esto también conforme a los criterios jurisprudenciales *“cuando exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente.”*<sup>20</sup>

Por lo anterior, es necesario revisar el contenido del artículo 36 de la Constitución de la Ciudad de México, mismo que conforme al artículo transitorio décimo primero las leyes relativas a la Sala Constitucional iniciara su vigencia a partir del 1º de enero de 2019, cuyo primer párrafo se lee:

### **“Artículo 36**

#### ***Control constitucional local***

*A. Integración de la Sala Constitucional 1. El Tribunal Superior de Justicia contará con una Sala Constitucional de carácter permanente, misma que será la máxima autoridad local en materia de interpretación de la Constitución Política de la Ciudad de México. Estará encargada de garantizar la defensa, integridad y supremacía de esta Constitución y la integridad del sistema jurídico local sin perjuicio de lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...”*

Ya que la creación la Sala Constitucional será la máxima autoridad en materia de interpretación de la Constitución de aquella entidad, lo cual resulta beneficioso para la sociedad al establecer la acción por omisión legislativa en la Constitución local de

---

<sup>20</sup> Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época. Registro: 2016424. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Libro 52, Marzo de 2018, Tomo I. Materia(s): Común. Tesis: 1a. XX/2018 (10a.) Página: 1100

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

la Ciudad de México, cuya figura podría ser tomada seriamente como la base de una reforma en nuestra entidad para reglamentar las *omisiones legislativas*.

Así el mismo artículo 36 del ordenamiento citado, en su apartado B. entre otras cuestiones regula el supuesto de considerar alguna omisión legislativa o que no se haya cumplido debidamente en la creación de una norma, la Sala Constitucional de la Ciudad de México puede declarar la existencia de dicha omisión y notificar a la Asamblea para ser considerada.

Esto desde luego, debe ser considerado como una alternativa novedosa para un mejor funcionamiento de la facultad de control que de ninguna manera vulnera o atenta contra el principio de división de poderes, sino que por el contrario explora otras posibilidades normativas.

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

### **Capítulo 4**

*“Cuando los poderes legislativo y ejecutivo se hallan reunidos en una misma persona o corporación, entonces no hay libertad, porque es de temer que el monarca o el senado hagan leyes tiránicas para ejecutarlas del mismo modo.” –Montesquieu-*

#### **EL CONTROL PARLAMENTARIO EN EL ESTADO DE MÉXICO.**

En el desarrollo del presente estudio, se ha preponderado la importancia de la oposición parlamentaria como un elemento imprescindible en los sistemas democráticos, y nuestra entidad no puede ser la excepción.

La democracia por sí misma no garantiza la integridad del gobierno, sino radica en la oposición que exista a un grupo mayoritario que pretenda avasallar e imponer a ultranza sus decisiones parlamentarias y legislativas, por ello normativamente hablando, debe existir el soporte jurídico para mantener estable este poder.

Por ello, la oposición parlamentaria no sólo debe enarbolar y representar distintas demandas sociales, sino además debe hacerlo en un marco de responsabilidad sin demagogia y más allá de la descalificación mediática, porque se corre el riesgo que en algún momento que se alcance la posición de poder decidir se genere ingobernabilidad, inestabilidad política, y se caiga en la descalificación constante de épocas anteriores.

Así, nuestro gobierno local requiere una oposición parlamentaria que sea capaz de garantizar el derecho al disenso como minoría y que además sea capaz de revertir decisiones que vulneren los intereses de la sociedad.

En difícil en el Estado contar con algún antecedente de un parlamento como con el de hoy en la Cámara de Diputados en la LX Legislatura, donde una fracción

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

parlamentaria es de un partido distinto al del Gobierno del Estado, por ello la oposición se encuentra obligada a ser responsable y asumir una ruta de debate que fortaleciendo el ejercicio democrático.

Hoy el control democrático parlamentario debe estar a la altura de la transformación democrática y la oposición debe evitar ser promotora de una ruta de protesta fuera de contexto en estos tiempos, dejar atrás la idea que generando caos se puede atentar contra las instituciones y buscar sólo el Poder Ejecutivo, por el contrario, la oposición parlamentaria debe generar los cimientos de la constitución de más y mejores instituciones, y hacer frente a los desafíos de una mayoría obsesionada en realizar cambios legislativos por caprichos personales o por la tendencia de la política nacional que a veces no coincide con los intereses de los mexicanos.

Finalmente se puede decir que “el control parlamentario es una exigencia derivada del concepto mismo de democracia representativa. En definitiva, ésta se apoya sobre una idea muy simple: el poder reside en el pueblo, quien lo delega en ciertos órganos que tienen la misión de realizar la voluntad popular democráticamente expresada. La lógica contrapartida es que, si bien la mayoría parlamentaria-gubernamental recibe ese encargo (que realiza esencialmente mediante el ejercicio de las funciones legislativa, presupuestaria y ejecutiva), el pueblo soberano ha de conocer cómo desempeña su labor, para estar en condiciones de decidir libremente sobre la renovación o la revocación de la confianza inicialmente otorgada.”<sup>21</sup>

Por ello, el control parlamentario es la función más importante que realiza la Cámara de Diputados, ya que el control de las políticas públicas garantiza el debido funcionamiento de las instituciones.

---

<sup>21</sup> SÁNCHEZ Navarro, Ángel J. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Número 88 Abril-Julio 1995. p. 230 Disponible en: <http://Dialnet-ControlParlamentarioYMinorias-27326.pdf>

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

Este control, se ha abordado en diversas publicaciones como el que se desarrolla entre la minoría parlamentaria y el gobierno en turno ejercido por el Poder Ejecutivo, que forma parte del mismo grupo o partido político que el de la mayoría en la Cámara, por ello, en ocasiones como la de este estudio la minoría parlamentaria en nuestra entidad no se abierta opositora de las políticas públicas de gobierno, pero sí se constituye en oposición de la fracción mayoritaria.

Ya que, en este particular caso la fracción o bloque mayoritario, es quien se ha constituido como oposición al Poder Ejecutivo, lo cual resulta en un fenómeno propio del sistema de democracia representativa que nos rige.

### **4.1. El control parlamentario en el actual sistema de Gobierno del Estado de México**

El control parlamentario se ha considerado como como la actividad de vigilancia y evaluación de la acción del gobierno, realizado en la Cámara de Diputados y anteriormente usado regularmente por las minorías parlamentarias, dada la composición parlamentaria.

Lo cual no priva tanto a la mayoría como a las minorías de poder interponer interpelaciones, solicitudes de comparecencia, puntos de acuerdo, conferencias de prensa, entre otros tantos respecto al seguimiento de políticas públicas, lo cual es importante mencionar no es de naturaleza normativa pues tal actividad deriva precisamente de las posiciones políticas y de otros factores como el establecimiento de alianzas o acuerdos parlamentarios.

Aunque no hay que perder de vista, que originalmente, el control parlamentario se diseñó y se ha ido construyendo como una actividad cuyo fin será en todo momento la de limitar la decisión del ejercicio del poder público en políticas públicas, ya que en caso de que el Poder Ejecutivo o la mayoría parlamentaria tomarán decisiones sin este contrapeso rompería el equilibrio democrático, porque la toma de

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

decisiones podría incluso obedecer a puntos de vista con una sola arista, sin considerar a diversos sectores sociales.

También se debe señalar con precisión, que las facultades propiamente legislativas (diversas de las parlamentarias) como iniciativas de ley o reforma, puntos de acuerdo y otros contemplados en la práctica del procedimiento legislativo son complicados ya que sólo alcanzarán éxito si es posible un acuerdo con otras fuerzas políticas, ya que precisamente por su número reducido las minorías parlamentarias cuentan con muy pocos votos y por ello se prevén recursos como el inconstitucionalidad.

La constitucionalización de la responsabilidad gubernamental, se refiere al control parlamentario pues de esta manera se establecen los puentes o canales de comunicación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo donde además debe existir responsabilidad política difusa coexistiendo con la minoría parlamentaria.

Por ello en el caso de la Cámara de Diputados, debe existir ante todo democracia parlamentaria como parte de nuestro sistema y el control parlamentario debe ser imaginado como un control de tipo político que se ejerce a través de todas las actividades parlamentarias y legislativas, otorgando a las minorías facultades como la fiscalización del gobierno.

Esta noción de control parlamentario es novedosa para nuestra entidad, ya que además del control en la toma de decisiones legislativas también debe extenderse a la actividad del Poder Ejecutivo e incluso, fomentando la teoría actual de que hoy, la división de poderes no es ya tan rígida, y permite que organismos descentralizados autónomos participen de la vida democrática y ayunden al equilibrio entre poderes.

Así debe concebir la responsabilidad política difusa como la fiscalización del Poder gobierno que se manifiesta a partir de la libertad de crítica de la oposición

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

parlamentaria que es capaz de transformar al tener asegurado el derecho a la crítica.

Esta crítica, traducida en pronunciamientos políticos desde la Cámara es lo que se conoce como control político; y recordando parte del presente estudio, este control viene a ser subjetivo, es decir, no necesariamente procede de un antecedente directo como el caso de una norma jurídica que obligue a un procedimiento, porque necesariamente es resultado de la conciencia de cada legislador.

En sí el resultado de dicho control es implícito en su ejercicio, pues de alguna manera limita el ejercicio de poder, sea de la mayoría parlamentaria, sea del propio poder Ejecutivo, porque su objetivo es fiscalizar y controlar el ejercicio de poder, que es al final el origen y función de todo órgano parlamentario.

Es importante mencionar que este tipo de control no exige un resultado, porque no se trata de un procedimiento y en consecuencia su resultado no puede preverse, aunque sí puede ser antecedente de algún otro medio de control parlamentario.

### **4.2. La oposición como factor en el control parlamentario**

En el presente capítulo, se revisó la composición de los grupos o fracciones parlamentarias en la composición de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados, donde el grupo mayoritario suma 49 legisladores, ya que el partido con mayoría estableció un bloque de mayoría, al que habría que aumentar 4 legisladores sin partido que han acompañado las votaciones en pleno.

Por ello la importancia de observar y estudiar el desarrollo de las minorías parlamentarias, sin embargo, hay que tener en consideración que el papel de control no es del desarrollo exclusivo de las minorías parlamentarias, sólo que su uso es más común y frecuente por su parte; y en el caso de la presente legislación su uso se restringe casi exclusivamente al ejercicio parlamentario.

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

Lo anterior es así porque particularmente en la LX Legislatura el grupo parlamentario mayoritario es de un partido distinto al que ostenta el Poder Ejecutivo, por ello hoy contemplamos un fenómeno propio de las democracias modernas, donde la mayoría parlamentaria ejerce su control sobre el Ejecutivo y a su vez las minorías en el parlamento la ejercen legislativamente.

Entonces, el control parlamentario puede ser ejercido por cualquiera de los grupos parlamentarios constituyan o no mayoría, ya que constituye una prerrogativa inherente a la función legislativa.

De ahí que en este caso particular, se debe establecer una clara distinción entre oposición y minoría parlamentaria, tradicionalmente se ha entendido a la oposición como un grupo político que espera hacerse del control gubernamental, ya que por el sistema político de nuestro país, regularmente el parlamento local o federal coincide forzosamente con la mayoría parlamentaria, sin embargo, se debe tener en cuenta la excepción a tal concepto en nuestra entidad, donde la minoría parlamentaria no es opositora del gobierno en turno, sino se constituye en oposición en la Cámara de Diputados, y en este caso, alguno de los grupos minoritarios y de oposición tratarán de continuar con el control del Poder Ejecutivo además de desde luego tener mayoría en la siguiente Legislatura.

Por ello, indudablemente en este nuevo panorama al referirse a mayorías o minorías se rompe el esquema tradicional de la teoría del control político, resultando desde luego novedoso el presente estudio por las características particulares de esta legislatura. Porque resulta ser que la mayoría parlamentaria se constituye en franca opositora al gobierno local, entonces se tiene que la oposición en nuestra entidad es ejercida en dos ámbitos distintos, la Cámara de Diputados y desde esta soberanía hacía el Gobierno del Estado.

## “Control Parlamentario en el Estado de México”

Por lo cual para obtener un concepto de oposición será conforme a las acciones que se planteen y no conforme al número de legisladores de cada grupo o fracción parlamentaria.

Por lo tanto, el control parlamentario no necesariamente se encuentra en las minorías parlamentarias, al menos en este caso frente al poder gubernamental, pero se constituyen opositoras dentro del ámbito parlamentario, esto desde luego resulta distinto a la idea tradicional donde la oposición y la minoría parlamentaria donde además de converger enarbolan intereses de sectores sociales distintos a los reconocidos por el gobierno, buscan cambiar el rumbo de las políticas públicas y ofertarse como alternativa política en el gobierno local. Sin embargo como se verá enseguida el control propiamente parlamentario, delimitándolo al ámbito legislativo corresponde a las minorías parlamentarias.

En los siguientes apartados se hará una búsqueda a los mecanismos que se encuentran regulados en nuestra legislación.

### 4.3. Composición de la Cámara de Diputados en la LX Legislatura

La actual composición de la Cámara de Diputados en la LX Legislatura local se integra de la siguiente manera<sup>22</sup>:

Partido		Diputados
	Partido Acción Nacional	<b>7</b>
	Partido Revolucionario Institucional	<b>12</b>
	Partido de la Revolución Democrática	<b>3</b>

<sup>22</sup> <http://www.cddiputados.gob.mx/>

## “Control Parlamentario en el Estado de México”

	Partido del Trabajo	<b>9</b>
	Partido Verde Ecologista de México	<b>2</b>
	Movimiento Regeneración Nacional	<b>27</b>
	Partido Encuentro Social	<b>1</b>
	Sin Partido	<b>4</b>
<b>Total</b>		<b>75</b>

Es importante destacar que en la integración de comisiones y comités legislativos, el partido Morena obtuvo los espacios más importantes (con excepción de la comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales que detenta el Partido Revolucionario Institucional)<sup>23</sup>

La comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales es considerada la más importante en la Legislatura de nuestra entidad analizan por proyectos de iniciativa de ley o reforma. En ocasiones sesiona sola y las más de las ocasiones en lo que se denomina comisiones unidas, además es importante destacar que tiene injerencia en la mayoría de los asuntos que se discuten, sin embargo el partido Morena presidirá las comisiones de Planeación y Gasto Público.

Al igual que las comisiones de Derechos Humanos , Salud, Asistencia y Bienestar Social, Seguridad Pública y Tránsito, Comunicaciones y Transportes , Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, Vigilancia del Órgano Superior de Fiscalización, Recursos Hidráulicos e Igualdad de Género.

---

<sup>23</sup> <http://www.cddiputados.gob.mx/60/cyc/index.html>

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

El Partido del Trabajo, como tercera fuerza preside Finanzas, Procuración de Justicia y Seguimiento de la Operación de Proyectos para Prestación de Servicios.

Por su parte el Partido Acción Nacional estará a cargo de las comisiones de Transparencia y Desarrollo y Apoyo Social; mientras el Partido Encuentro Social, Asuntos Metropolitanos y Asuntos Indígenas; el Partido Verde Legislación y Administración Municipal y el Partido de la Revolución Democrática Familia y Desarrollo Humano.

De esta manera, el Partido Morena tiene 17 presidencias de comisiones; el PAN, 5; el PRI, 4 al igual que el PT, el PES 3 y finalmente el PRD y PV sólo una cada uno. Por otro lado, las presidencias de Comités se distribuyeron entre las tres principales fuerzas: Morena (3), PRI (1) y PT (1)

### **4.4. Instrumentos de Control Constitucional en el Estado de México**

En este apartado, debe establecerse con claridad que “los medios de control constitucional aluden a los mecanismos jurídicos por los que se garantiza la preservación de la regularidad constitucional, se traducen lisa y llanamente en el medio de defensa de la misma, a través de la salvaguarda de las normas generales y de los actos de autoridad, como vértice del Estado democrático.”<sup>24</sup>

Asimismo, “el control parlamentario, pues, presupone que las actividades de los titulares del poder político pueden y deben ser examinadas y que las actividades públicas no pueden sustraerse a la crítica pública e institucionalizada que ejerce el Parlamento sobre temas como la política monetaria, educativa, financiera, gestión financiera, valoración de gastos, etc.”<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> GARITA Alonso, Arturo. “Medios de Control Constitucional” Senado de la República. México 2018. p. 9

<sup>25</sup> <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=56>

## “Control Parlamentario en el Estado de México”

De los anteriores conceptos se puede establecer que los medios de control se refieren necesariamente a normas que regulan un procedimiento, cuyo fin es precisamente preservar el orden constitucional en aquellas instituciones que representen el poder político y ejerzan repercusión en las políticas públicas.

Así la función de control del parlamento mexiquense es inherente a sus funciones, ya que existe por encima del concepto tradicional de separación de poderes, pues se orienta básicamente a temas de responsabilidad, pero sobre todo de control político.

Por ello la importancia de actualizar el reglamento y otras disposiciones parlamentarias en la Cámara de Diputados de nuestra entidad a efecto de hacer cada vez más ágil esta práctica, para hacer más fluido este ejercicio y establezca cada vez menos limitantes al ejercicio del proceso legislativo con etapas claras que hagan posible su desarrollo ordenado, sea para ser usado en pleno o en comisiones y comités.

Lo cual supone regular, no para acotar, sino para normar el desarrollo más preciso de preguntas o interpelaciones en el desarrollo del trabajo legislativo, que pueden precisamente resultar de máxima utilidad en la comparecencia de algún funcionario del gobierno central o de algún organismo autónomo sea en pleno o en comisiones, y sobre todo en éstas últimas además de la comparecencia de miembros del gobierno, puede ser en prácticas de parlamento abierto, donde es común el debate.

Además necesaria para temas tan complicados a partir de la nueva composición política en la Cámara de Diputados como la aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, resulta desde luego necesario contar con tal regulación.<sup>26</sup> Por ello es necesario voltear los reflectores de la ciencia jurídica a estos y otros aspectos parlamentarios poco estudiados a la luz de la legislación mexiquense. Ya

---

<sup>26</sup> <https://www.excelsior.com.mx/comunidad/aprueban-presupuesto-para-2019-en-estado-de-mexico/1287706>

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

que, por ejemplo, podría innovarse en la regulación del apoyo de tecnología, como las aplicaciones y redes sociales para hacer más abierto el parlamento mexicano.

Un punto que debe destacarse, es que sin controles, no existe la democracia constitucional, no es como se pretende en la actualidad que a través de una mayoría avasalladora de un grupo o bloque parlamentario se legisle sin control, poniendo en riesgo las instituciones del sistema democrático que tantos años y esfuerzo ha consolidado.

### **4.5. Acción abstracta de inconstitucionalidad y acción por omisión de inconstitucionalidad**

Antes de entrar a revisar la regulación de estos dos conceptos, es necesario retomar los conceptos de estos dos principios, el primero de ellos es la acción de inconstitucionalidad.

La ministra en retiro y actual Senadora de la República, Olga Sánchez Cordero, refiere que, “La acción de inconstitucionalidad es el instituto procesal previsto en la Constitución como medio abstracto de control de la regularidad constitucional de las leyes, seguido ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya sea por órganos legislativos minoritarios, siempre y cuando éstos representen un porcentaje mínimo del 33% de sus integrantes, por los partidos políticos con registro o por el Procurador General de la República, en los cuales se denuncia la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional y la Constitución, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o el tratado impugnados.”<sup>27</sup>

Abundar en conceptos, nos llevaría a considerar diversos autores que establecen sus definiciones en base a la legislación federal, dejando fuera la percepción de la Constitución local.

---

<sup>27</sup> SÁNCHEZ Cordero, Olga, Magistratura constitucional en México. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2005, p. 125.

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

Por ello, es que la acción de inconstitucionalidad será el procedimiento constitucional por medio del cual pueden plantear ante el órgano jurisdiccional constitucional, si una norma se encuentran conforme con la Constitución, emitiendo una resolución en abstracto y con efectos generales sobre si la norma cumple o no con la norma fundamental, y en caso de no cumplir declarar la inconstitucionalidad y nulidad de dicha norma.

Por otro lado, se encuentra como medio de control la inconstitucionalidad por omisión legislativa, que tiene como finalidad controlar el orden jurídico ante las omisiones en que incurren los órganos legislativos contraviniendo los mandatos constitucionales para legislar.

Porque, “la Constitución no es un mero documento subordinado a la voluntad política de los gobernantes de turno: su fuerza normativa obliga y vincula, y en consecuencia la totalidad del ordenamiento jurídico, es decir, las normas infraconstitucionales y los hechos, actos u omisiones, tanto de autoridades como de particulares, se encuentran compelidos bajo la supremacía constitucional.”<sup>28</sup>

Entonces, el concepto de omisión legislativa, alude a violaciones constitucionales de la omisión del legislador; que se generan en la falta de producción de normas jurídicas. Pero hay que precisar que la Constitución local no obliga a legislar a ningún diputado, ni a mantener una estadística de su obligatoria de su producción legislativa, por ello la omisión legislativa será aquella inobservancia de la Constitución y nunca tendrá que ver con la actividad propiamente del legislador.

Entrando al concepto normativo, la Constitución del Estado Libre y Soberano de México prevé la acción abstracta de inconstitucionalidad, cuya sustanciación y resolución es competencia de la Sala Constitucional. Como parte de sus atribuciones, el artículo 88 Bis, en su fracción III establece:

---

<sup>28</sup> BIDART Campos, Germán J. “El derecho de la constitución y su fuerza normativa”. Ed. Ediar, Buenos Aires, Argentina, 1995, ISSN 0717-2877 p. 468

## “Control Parlamentario en el Estado de México”

“Artículo 88 BIS.- Corresponde a la Sala Constitucional:

...

III. Conocer y resolver las acciones de inconstitucionalidad planteadas en contra de leyes, reglamentos estatales o municipales, bandos municipales o decretos de carácter general por considerarse contrarios a esta Constitución, y que sean promovidos dentro de los 45 días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma en el medio oficial correspondiente, por:

- a) El Gobernador del Estado;
  - b) Cuando menos el treinta y tres por ciento de los miembros de la Legislatura;
  - c) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de un Ayuntamiento del Estado;
  - d) La o el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, en materia de derechos humanos.
  - e) La o el Presidente del organismo autónomo garante en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales, en el ámbito de su competencia.
- ...”

En primer término nuestra Constitución local ofrece un primer punto de referencia respecto al marco normativo, sin embargo, es necesario abundar respecto a su procedimiento, la Ley Reglamentaria del artículo 88 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México amplía los sujetos con competencia para interponer la acción abstracta, en la fracción IV del artículo 50, dispone que el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado, podrá hacerlo cuando se trate de algún ordenamiento de alcance general que verse sobre derechos humanos.

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

“Artículo 50.- Pueden interponer las Acciones de Inconstitucionalidad, en términos de la presente ley:

...

II. Los diputados integrantes de la Legislatura Estatal, cuando estén de acuerdo con ello al menos el treinta y tres por ciento de los miembros de la Legislatura;

...

IV. La o el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, en materia de derechos humanos.”

Ahora bien, en lo que corresponde al Control Difuso, el artículo 88 Bis, de la Constitución local confiere facultades a la Sala Constitucional, para conocer los recursos ordinarios en contra de resoluciones judiciales en donde se inapliquen normas en ejercicio del control difuso constitucionalidad o convencionalidad; en este caso se observarán las disposiciones de la legislación procesal de la materia, para su trámite y resolución.

Es importante señalar, que en estos casos la Sala Constitucional resolverá también el fondo del asunto planteado.

“Artículo 88 BIS.- Corresponde a la Sala Constitucional:

...

IV. La Sala Constitucional conocerá de los recursos ordinarios en contra de resoluciones judiciales definitivas en donde se inapliquen normas en ejercicio del control difuso de la constitucionalidad o de la convencionalidad, en los términos que señale la ley.

Las resoluciones dictadas en los procesos a que se refiere este artículo, que declaren la invalidez de disposiciones generales del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo o de los

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

Municipios, tendrán efectos generales cuando sean aprobados cuando menos por cuatro votos de los integrantes de la Sala Constitucional.

Las resoluciones que no fueren aprobadas por cuatro de cinco votos, tendrán efectos particulares.

Contra la resolución emitida por la Sala Constitucional en primera instancia, podrá interponer el recurso de revisión, mismo que será resuelto por la propia Sala, y para su aprobación se requerirá de unanimidad de votos.

En caso de que la controversia o acción de inconstitucionalidad verse sobre la constitucionalidad de actos, o presunta violación o contradicción de preceptos constitucionales federales, se estará a lo dispuesto en la Constitución General de la Republica, así como a la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

El control difuso es una atribución del órgano jurisdiccional, que obliga en las resoluciones a ejercer una conjunción entre la norma a aplicar con la norma suprema en nuestra entidad donde, por tanto, no hay justificación para su realización.

Como se expone, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, de igual manera dispone la existencia de medios de control constitucional, así como de una Sala Constitucional, cuyas atribuciones son las de conocer de la conservación de la supremacía del orden constitucional local. Para ello, se le confiere la facultad de solucionar controversias constitucionales que puedan surgir, exceptuando desde luego las relativas a la materia electoral.

El artículo 88 Bis, fracción II establece:

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

“Artículo 88 BIS.- Corresponde a la Sala Constitucional:

...

I. Substanciar y resolver los procedimientos en materia de controversias que se deriven de esta Constitución, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, surgidos entre:

- a) El Estado y uno o más Municipios;
- b) Un Municipio y otro;
- c) Uno o más Municipios y el Poder Ejecutivo o Legislativo del Estado;
- d) El Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo del Estado.”

De esto se puede observar que el modelo de controversia constitucional que regula la Constitución local resulta restringido, pues se limita a resolver los conflictos que surjan, entre los órganos de poder con las funciones del Estado, sin incluir órganos constitucionales autónomos hoy tan necesarios para mantener el equilibrio democrático dentro del ejercicio público del poder.

### **4.6. Necesidad de una Reforma**

Los elementos que deben considerarse para reformar el cuerpo normativo del sistema jurídico mexiquense son la realidad y la complejidad de la propia necesidad social, que requiere un nuevo instrumento de control constitucional.

Con el perfeccionamiento de este medio de control constitucional se ampliaría la efectiva impartición de la justicia constitucional, para mantener el estado de derecho en el Estado de México.

Así tenemos que con fecha doce de julio de dos mil cuatro, mediante decreto número 52, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México, se

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

reformó el artículo 88 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, creándose la Sala Constitucional del Estado de México.

La exposición de motivos de dicha reforma, lo refiere de la siguiente manera: “Las constantes violaciones a las disposiciones constitucionales, hacen necesaria una revisión exhaustiva y objetiva del Estado, creando normas que estén de acuerdo a la problemática de nuestro entorno social, las entidades federativas al ser libres y soberanas, tiene la facultad de emitir su propia Constitución, y leyes locales que les sean necesarias para cumplir sus fines, siempre respetando lo establecido en las normas de carácter federal, respetando y salvaguardando el principio de supremacía constitucional, en el cual no se advierte que la Constitución Federal prohíba a las entidades federativas crear medios de control constitucional respecto de las violaciones cometidas en contra de sus Constituciones, siendo una facultad de implícita para los Estados.”

“Artículo 88.- El ejercicio del Poder Judicial del Estado se deposita en:

a) Un órgano colegiado denominado Tribunal Superior de Justicia, el cual funcionará en Pleno, Sala Constitucional, Salas Colegiadas y Unitarias Regionales;  
...”

Asimismo, el artículo 57 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, refiere:

Artículo 57.- Toda resolución de la Legislatura tendrá el carácter de ley, decreto, iniciativa al Congreso de la Unión o acuerdo. Las leyes o decretos aprobados se comunicarán al Ejecutivo para su promulgación, publicación y observancia, salvo aquéllos que sean de la incumbencia exclusiva de la Legislatura, en los que no tendrá el derecho de veto.

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

Las leyes o decretos aprobados se comunicarán al Ejecutivo firmados por el Presidente y los secretarios, y los acuerdos por los secretarios.

Las iniciativas al Congreso de la Unión se comunicarán también con la firma del Presidente y los secretarios.

Lo cual, desde luego generó que tal disposición quedará normada en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México:

“Artículo 44 bis-1.- Corresponde a la Sala Constitucional, conocer y resolver de las controversias y acciones de inconstitucionalidad, previstas en el artículo 88 Bis de la Constitución Política del Estado libre y Soberano de México. La Sala Constitucional conocerá de los recursos ordinarios en contra de resoluciones judiciales en donde se inapliquen normas en ejercicio del control difuso de la constitucionalidad o de la convencionalidad, en estos casos resolverá también el fondo del asunto planteado.

Para la substanciación de estos recursos ordinarios se observarán las disposiciones de la legislación procesal de la materia, para el trámite y resolución del recurso.”

No obstante lo anterior, la competencia de la Sala Constitucional resulta imprecisa, pues no establece con claridad cuál es su función conforme a la fracción IV del artículo 88 bis de la Constitución, porque únicamente la Sala Constitucional conocerá de los recursos ordinarios en contra de resoluciones judiciales en donde se inapliquen normas en ejercicio del control difuso de la constitucionalidad o de la convencionalidad,

## “Control Parlamentario en el Estado de México”

Lo cual debiera normarse, ya que la Sala Constitucional, realmente debe asumirse como un órgano jurisdiccional especializado y ejercer un verdadero control constitucional abarcando el ámbito parlamentario.

Por lo que es el presente apartado se propone una modificación para que las funciones de la Sala Constitucional pueda contar con un marco más amplio para cumplir las funciones que por naturaleza le corresponden para ser un verdadero órgano de control constitucional de la siguiente manera, se propone la adición de un párrafo al artículo 57 de la Constitución local en el siguiente sentido:

Previo al acto de discusión y aprobación en la Cámara de Diputados, la comisión legislativa encargada de la dictaminación, tendrá opción de consultar a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia respecto de la constitucionalidad de una iniciativa de ley o decreto presentada, previa su presentación al pleno, opinión que deberá ser emitida en un término no mayor a diez días.

El artículo en cuestión establece que previo a la discusión y aprobación dentro del proceso legislativo en la Cámara de Diputados, la comisión legislativa encargada de la dictaminación, tendrá la opción previa votación desde luego, de consultar a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México respecto de la constitucionalidad de una iniciativa de ley o decreto presentada, opinión que deberá ser emitida en un término no mayor de diez días, previo desde luego a su presentación al pleno, lo cual desde luego obligaría a modificar el artículo 44 bis de la Ley Organica del Poder Judicial del Estado de México:

“Artículo 44 bis-1.- Corresponde a la Sala Constitucional, conocer, resolver y **determinar** de las controversias, acciones de inconstitucionalidad y **consulta**, previstas en el

## “Control Parlamentario en el Estado de México”

artículo 88 Bis de la Constitución Política del Estado libre y Soberano de México.

La Sala Constitucional **además** conocerá de los recursos ordinarios en contra de resoluciones judiciales en donde se inapliquen normas en ejercicio del control difuso de la constitucionalidad o de la convencionalidad, en estos casos resolverá también el fondo del asunto planteado.

Para la substanciación de **los** recursos ordinarios y **consultas** se observarán las disposiciones de la legislación procesal de la materia, para el trámite, **términos**, resolución del recurso y **determinaciones**.”

De lo anterior se deduce que además de los mecanismos de control constitucional como las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, la Sala Constitucional también conocerá sobre consultas legislativas, lo cual retomaría parte de su origen como es el la función de control constitucional.

Finalmente, con anteriores reflexiones realizadas se puede apreciar que es necesario ampliar el ámbito de competencia de la Sala Constitucional del Poder Judicial del Estado de México, pues actualmente regula las cuestiones formales y materiales surgidas en el ejercicio de control constitucional en el ámbito de la justicia mexiquense, pero debe sumarse la normatividad que pueda regular al propio Poder Legislativo, lo cual contribuiría al fortalecimiento del sistema democrático y las instituciones mexiquenses.

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

### **Conclusiones**

Los partidos políticos tienen la función asociada siempre a la representación democrática y por tanto al control, dando al parlamento la característica de ser el órgano indispensable de la democracia, porque representa la voluntad popular y social

El Parlamento, cuenta con fines, funciones y atribuciones y con posibilidades de control, porque reúne capacidad de definir políticas públicas e incluso enjuiciar a los otros poderes, además de ser un espacio de la representación política proporcional, donde cada expresión obtiene representatividad según el sistema electoral mexiquense, para convertirse en mayoría o minoría.

El control parlamentario es una función básica en toda asamblea parlamentaria, ya que su origen mismo, es la restricción al poder absoluto, por lo cual la función de control parlamentario debe enfocarse al cumplimiento de la voluntad popular.

La Cámara de Diputados es el órgano en el que se deposita el Poder Legislativo en el Estado de México, con la función de ejercer el control parlamentario en la toma de decisiones gubernamentales, como parte de un sistema de gobierno basado en una constitución.

El control parlamentario es ejercido por las minorías parlamentarias, ya que el proceso legislativo conlleva una política pública, que se traduce en política de gobierno, este no es exclusivo de la oposición, pero regularmente es quien más frecuentemente utiliza esta figura, siendo necesarias las comisiones parlamentarias para ejercer dicho control.

Conforme al a Constitución del Estado de México, el ejercicio del Poder Legislativo se deposita en una asamblea denominada Legislatura del Estado, integrada por

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

diputados electos en su totalidad cada tres años, conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.

La función de control, no sólo debe ser limitada a la función de vigilancia, sino también debe atribuírsele funciones correctivas, que incluyen la aplicación de sanciones a través de los procedimientos respectivos, también se ejerce a través de las facultades para solicitar, requerir, inspeccionar, analizar, comprobar, examinar, registrar, revisar intervenir y verificar el funcionamiento de la administración pública, es decir, del poder Ejecutivo, abarcando principalmente las áreas de presupuesto, finanzas o cuenta pública, política, administrativa y jurisdiccional.

El control parlamentario es la función más importante que realiza la Cámara de Diputados, ya que el control de las políticas públicas garantiza el debido funcionamiento de las instituciones, por ello puede ser ejercido por cualquiera de los grupos parlamentarios constituyan o no mayoría, ya que constituye una prerrogativa inherente a la función legislativa.

El concepto de oposición será conforme a las acciones que se planteen y no conforme al número de legisladores de cada grupo o fracción parlamentaria y por tanto, el control parlamentario no necesariamente se encuentra en las minorías parlamentarias.

La acción de inconstitucionalidad será el procedimiento constitucional por medio del cual pueden plantear ante el órgano jurisdiccional constitucional, si una norma se encuentran conforme con la Constitución.

El control difuso es una atribución del órgano jurisdiccional, que obliga en las resoluciones a ejercer una conjunción entre la norma a aplicar con la norma suprema

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

Es necesario reformar el cuerpo normativo del sistema jurídico mexiquense con un nuevo instrumento de control constitucional, para que la Sala Constitucional, realmente se asuma como un órgano jurisdiccional especializado y ejercer un control más efectivo con la adición de un párrafo al artículo 57 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de México, asumiendo la consulta de la constitucionalidad de una iniciativa de ley o decreto presentada por el Poder Legislativo.

Sin control parlamentario, no puede existir democracia representativa.

## “Control Parlamentario en el Estado de México”

### VII. BIBLIOGRAFÍA GENERAL

ARAGÓN Reyes, MANUEL (1998), “El control parlamentario como control político”, en Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas, Instituto de Investigación Jurídicas de la UNAM, México.

ARANA Pozos, JOSÉ RAMÓN. Legislaturas y legisladores del Estado de México. México. LIV Legislatura del Estado de México, Instituto de Estudios Legislativos, 2002. 792 p.

BERLÍN Valenzuela, FRANCISCO. Derecho parlamentario. México, Fondo de Cultura Económica (FCE), 1994. 438 p.

BIDART Campos, Germán J. “El derecho de la constitución y su fuerza normativa”. Ed. Ediar, Buenos Aires, Argentina, 1995, ISSN 0717-2877

El Poder Legislativo en la actualidad. México. Cámara de Diputados, LV Legislatura Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994. 326 p

CARBONELL, MIGUEL. Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho de México. México. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.

\_\_\_\_\_. “Sobre la no reelección legislativa en México: elementos para el debate”, Quórum, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP), Cámara de Diputados, México, julio-diciembre de 1998.

\_\_\_\_\_. “Los conflictos entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en México”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, en [[http://www.kas.org.ar/DialogoPolitico/Numeros\\_Anteriores/032002/1\\_Miguel\\_Carbonell.pdf](http://www.kas.org.ar/DialogoPolitico/Numeros_Anteriores/032002/1_Miguel_Carbonell.pdf)].

\_\_\_\_\_, y Pedro Salazar (2006), División de poderes y régimen presidencial en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

ENRÍQUEZ FUENTES, Gastón Julián. La revaloración del control parlamentario en México. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, 497 pp.

ESPINOZA TOLEDO, Ricardo. Sistemas Parlamentario, Presidencial y Semiparlamentario, Cuadernos de la Divulgación de la Cultura Democrática. Instituto Federal Electoral IFE.

FIX-ZAMUDIO, HÉCTOR. “Algunas reflexiones sobre el principio de la división de poderes en la Constitución mexicana”, en Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, UNAM.

GARITA Alonso, Arturo. “Medios de Control Constitucional” Senado de la República. México 2018.

GIL VILLEGAS, FRANCISCO (coordinador). El Congreso mexicano: estructura, organización, funcionamiento, análisis político. México. H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1994. 222 p.

LUJAMBIO, ALONSO, Federalismo y Congreso en el cambio político de México. México. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.

PEDROZA DE LA LLAVE, SUSANA THALÍA. El control del gobierno: función del Poder Legislativo. México. Instituto Nacional de Administración Pública, 1996.

MORA-DONATTO, CECILIA JUDITH. Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político. México: Cámara de Diputados LVII Legislatura. Comité de Biblioteca e Informática. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998. 318 p.p.

PEDROZA de la Llave, Susana Thalía “El Control del Gobierno: Función del Poder Legislativo-INAP. 1996. ISBN 968-6403-45-0

PÉREZ, GERMÁN y otro. La Cámara de Diputados en México. México. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Cámara de Diputados, LVII Legislatura. Miguel Ángel Porrúa, 2000. 246 p.p.

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

RAMÍREZ LEÓN, LUCERO. El Control Parlamentario y el Rediseño de las Políticas Públicas. México. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Cámara de Diputados/LXII Legislatura. 2013, 259 pp.

RUBIO Llorente, Francisco. (2013) La Forma del Poder. Estudio sobre la Constitución. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

SARTORI, Giovanni. “En defensa de la representación política”. Democracia y representación; un debate contemporáneo /Miguel Carbonell, compilador ; Giovanni Sartori...[et al.] México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005.

VALADÉS, DIEGO. El control del poder, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.

WEBER, MAX (1991), “Parlamento y gobierno en una Alemania reorganizada”, en Escritos políticos, Alianza Editorial, SA, Madrid, 1ª. ed. (1918), reedición 1991, (original publicado en 1918)

TENA Ramírez, Felipe. “Derecho Constitucional Mexicano”. 32 Ed. Editorial Porrúa. México. 1998.

¿Quién y cómo debe controlar y evaluar al gobierno? El eje fundamental de la Reforma del Estado: la participación social en el control y evaluación del servicio público. El caso / Mónica Barrera Rivera. México: Cámara de Diputados, LXI Legislatura : M. A. Porrúa : Instituto Mexicano de Auditoría Técnica, 2010. 318 p.

Visión general de la rendición de cuentas de autoridades electas en el ordenamiento jurídico mexicano / Ana Elena Fierro Ferráez. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011. 50 p

La reelección legislativa inmediata. Una propuesta para fortalecer el poder legislativo en México / David Alberto Jaimes Delgado. México: Porrúa: UNAM, Facultad de Derecho, 2011.

Hacia una política de rendición de cuentas en México / Sergio López Ayllón, Mauricio Merino y Lourdes Morales. México: Auditoría Superior de la Federación :

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

Centro de Investigación y Docencia Económica, Red para la Rendición de Cuentas, 2011. p. 138

Los grupos parlamentarios / Bernardo Álvarez del Castillo Vargas. México: Cámara de Diputados, LXI Legislatura, 2011, 443 p.

El Poder Legislativo en el Estado de México: problemas del trabajo parlamentario / Francisco Reveles Vázquez y Miguel Ángel Sánchez Ramos (Coord.). México: Instituto Electoral del Estado de México: Universidad Autónoma del Estado de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales: Gernika, 2012. 477 p.

La función legislativa: Senado de la República / Arturo Garita Alonso, Ana Selene Huerta Hernández, Mario López García, Jaime Mena Álvarez, Luis Manuel Montaña Ramírez, Rodrigo Osvaldo Montoya Arroyo. México: Cámara de Senadores, Mesa Directiva, LXI Legislatura, 2012. 238 p.

Derecho parlamentario. Organización y funcionamiento del Congreso / Juan Carlos Cervantes Gómez. México: H. Cámara de Diputados, LXI Legislatura, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, 2012. 198 p.

### **Otras fuentes de información**

Arévalo Gutiérrez, Alfonso, "Las comisiones de investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas", Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 43, año 15, enero-abril de 1995

CALVO, Ernesto. "El rol de las comisiones permanentes en las legislaturas de América Latina: un test del modelo informativo de éxito legislativo". Revista Latinoamericana de Política Comparada ISSN: 1390-4248 • enero 2011 • Volumen N°. 4

CASAR, MA. AMPARO y otros. "La rendición de Cuentas y el Poder Legislativo" número 241. CIDE. México. 2010

## “Control Parlamentario en el Estado de México”

HERRERA ORELLANA, Luis A. El Poder Legislativo y sus Funciones en Democracia. Serie Dialogo Democrático. Número 1. Observatorio Económico Legislativo de CEDICE Libertad. 2013 ISBN: 978-980-7118-09-5.

Mora-Donatto, Cecilia Judith, Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político, México, UNAM-Cámara de Diputados LVII Legislatura, 1998.

\_\_\_\_\_. Temas selectos de derecho parlamentario, México, M.A. Porrúa, 2001

"Instrumentos constitucionales para el control parlamentario", Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, México, 2001.

SÁNCHEZ Navarro, Ángel J. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Número 88 Abril-Julio 1995. p. 230 Disponible en: <http://Dialnet-ControlParlamentarioYMinorias-27326.pdf>

Tosi, Silvano, Derecho parlamentario, México, Porrúa-Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, LVI Legislatura, 1996

Gutiérrez, Gerónimo, Lujambio, Alonso y Valadés, Diego, El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. El caso mexicano en perspectiva comparada, México, IJ-UNAM, 2001.

PUYANA Valdivieso, José Ricardo, El control legislativo de la burocracia: un estado del arte. Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas [en línea] 2008, 8 (Enero-Junio) Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=100220256004> ISSN 1657-8953

TIEDRA González, Javier García. Apuntes de Derecho Constitucional basados en las lecciones de Antonio Troncoso Reigada, Catedrático acreditado de Derecho Constitucional, y Profesor Titular de la Universidad de Cádiz, disponible en <https://www.derechoconstitucional.es/2012/03/control-exigencia-responsabilidad.html>

## **“Control Parlamentario en el Estado de México”**

Ugalde, Luis Carlos, Vigilando al ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público 1970-1999, México, M.A. Porrúa, 2000

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época. Registro: 2016424. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Libro 52, Marzo de 2018, Tomo I. Materia(s): Común. Tesis: 1a. XX/2018 (10a.) Página: 1100

<http://www.cddiputados.gob.mx/>

<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=56>

<https://www.excelsior.com.mx/comunidad/aprueban-presupuesto-para-2019-en-estado-de-mexico/1287706>

SÁNCHEZ Cordero, Olga, Magistratura constitucional en México. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2005,