



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

---

---



**“LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LEGISLATIVA EN EL PODER  
LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO”**

**TRABAJO TERMINAL**

QUE PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE:  
**DOCTORA EN DERECHO PARLAMENTARIO**

PRESENTA

**M. en A.P. y G. NADIA NANCY HERNÁNDEZ PICHARDO**

**TUTOR ACADÉMICO**

**DR. en GOB. FELIPE CARLOS BETANCOURT HIGAREDA**

**TUTORES ADJUNTOS**

**DRA. en C.S. GUILLERMINA DÍAZ PÉREZ**

**DR. en D. VÍCTOR MANUEL ESCAMILLA SÁMANO**

Ciudad Universitaria, Toluca de Lerdo, Estado México, Mayo de 2021.

| <b>Contenido</b>   | <b>Pág.</b> |
|--|-------------|
| <b>Índice</b>  | 7           |
| <b>Resumen</b>   | 10          |
| <b>Introducción</b>  | 12          |
| <b>Protocolo de Investigación</b>  | 14          |
| <b>Desarrollo del Trabajo de Investigación</b>   |             |
| <b>Capítulo I.</b>   | 24          |
| Marco Teórico Conceptual: El Estado Constitucional, la Administración Pública, el Derecho Parlamentario, la Administración Pública Parlamentaria y la Transparencia. |             |
| 1. El Estado Constitucional y la División de Poderes.  | 24          |
| 2. La Administración Pública en el Estado Constitucional.  | 31          |
| 3. El Derecho Parlamentario y la Administración Pública Parlamentaria dentro del Estado Constitucional.  | 34          |
| 4. La Importancia de la Transparencia en la Administración Pública Parlamentaria.  | 37          |
| <b>Capítulo II.</b>  | 42          |
| Derecho Comparado de la Administración Pública Parlamentaria.  |             |
| 1. La Administración Pública Parlamentaria en el Sistema de Gobierno Parlamentario.  | 43          |
| A. La Administración Pública Parlamentaria en el Reino Unido.  | 48          |
| B. La Administración Pública Parlamentaria en España.  | 53          |
| 2. La Administración Pública Parlamentaria en el Sistema de Gobierno Presidencial.   | 58          |

|  |            |
|--|------------|
| C. La Administración Pública Parlamentaria en los Estados Unidos de Norteamérica.  | 60         |
| D. La Administración Pública Parlamentaria en Chile.   | 65         |
| 3. La Administración Pública Parlamentaria en el Sistema Semi Presidencial de Gobierno: El caso de Francia.              | 74         |
| <br>   |            |
| <b>Capítulo III.</b>   | <b>82</b>  |
| <br>   |            |
| La Administración Pública Parlamentaria en el Estado de México. Características, Marco regulatorio y Órganos de control. |            |
| 1. Características principales de la Administración Pública Parlamentaria del Estado de México.                          | 83         |
| 2. Marco Regulatorio de la Administración Pública Parlamentaria en el Estado de México.                                  | 89         |
| a. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  | 92         |
| b. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.  | 94         |
| c. Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México.   | 96         |
| 3. Órganos de Control de la Administración Pública Parlamentaria del Estado de México.                                   | 99         |
| a. Auditoría Superior de la Federación.  | 100        |
| b. Superior de Fiscalización del Estado de México.   | 102        |
| c. Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México.   | 103        |
| <br>   |            |
| <b>Capítulo IV.</b>  | <b>107</b> |
| <br>   |            |
| Hacia una Administración Pública Parlamentaria moderna y de vanguardia en el Estado de México.                           |            |

|                                  |            |
|----------------------------------|------------|
| 1. Autonomía                     | 107        |
| 2. Eficiencia                    | 109        |
| 3. Regulación                    | 111        |
| 4. Control                       | 114        |
| 5. Transparencia                 | 117        |
| 6. Rendición de Cuentas          | 120        |
| <b>V. Conclusiones</b>           | <b>126</b> |
| <b>VI. Propuesta</b>             | <b>138</b> |
| <b>VII. Bibliografía General</b> | <b>145</b> |
| <b>VIII. Índice de Figuras</b>   | <b>153</b> |

## Resumen

En los Estados democráticos, independientemente de su forma de gobierno: Presidencial, Parlamentaria y Semi Presidencial, el estudio y la actividad de la administración pública ha sido considerada como propia del Poder Ejecutivo, aun y cuando se ha definido a la administración pública como el vínculo de comunicación entre el Estado y la sociedad, que la hace posible gracias a su contribución de recursos públicos, para su sostenimiento y operación.

No obstante, dado que el Estado, en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales separa sus funciones en tres órganos de poder -Ejecutivo, Legislativo y Judicial- que a la postre conforman el gobierno; la administración pública puede abordarse desde estas tres perspectivas.

En este tenor, en la presente investigación surgió la inquietud de revisar la actividad de la administración pública que se desprende del Poder Legislativo y en particular del Estado de México, misma que se ha denominado administración pública parlamentaria, para hacer referencia al proceso administrativo que se verifica en el seno del Poder Legislativo.

Para tal propósito, se precisó de un marco teórico conceptual que deriva de la Administración Pública, el Estado Constitucional y la Transparencia en un primer apartado. Consecuentemente, en un ejercicio de administración pública parlamentaria, se estudiaron experiencias internacionales de este tema en países como Reino Unido, España, Francia, Estados Unidos de Norteamérica y Francia.

Como materia de los dos últimos apartados, se analizó el caso particular del Poder Legislativo del Estado de México, el cual constituye propiamente el objeto de estudio de esta investigación, así como su marco jurídico, y finalmente se lleva a cabo una crítica- constructiva de la administración pública parlamentaria del Estado de

México en su dimensión moderna y vanguardista, a partir de seis principios: autonomía, eficiencia, rendición de cuentas, transparencia, control y regulación.

Finalmente, la investigación culmina con la presentación de una propuesta que deriva en la contribución a la materialización de la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública parlamentaria del Poder Legislativo del Estado de México.

## Introducción

Generalmente se habla de administración parlamentaria para referirse a la actividad que realizan representantes populares en torno a la elaboración de las leyes, dejando a un lado el proceso administrativo que le acompaña; el cual se oculta detrás de la principal actividad parlamentaria.

En la presente investigación, se habla de administración pública parlamentaria para referirse principalmente al proceso administrativo que se verifica en el seno del Poder Legislativo. Para tal efecto, se analizarán principios del Derecho Parlamentario que han contribuido al enriquecimiento de los procesos y procedimientos parlamentarios alrededor del mundo. De la misma manera, resultan imprescindibles los conceptos de Administración Pública, Derecho Constitucional y Transparencia para el Marco Teórico Conceptual del presente trabajo de investigación.

Una de las primeras tareas para la redacción del presente trabajo terminal consistió en estudiar experiencias internacionales que permitieran dimensionar la administración pública parlamentaria en el Estado de México. De esta forma, se estudiaron los casos de España, Reino Unido, Francia, Estados Unidos y Chile. El proyecto resultó ambicioso y difícil, dada la escasa información en línea de los países mencionados, así como por la diversidad de los sistemas de gobierno estudiados.

No obstante, en el tercer capítulo se analiza el caso particular del Poder Legislativo del Estado de México, ya que constituye el objeto de estudio del presente proyecto de investigación. En este análisis se consulta el marco jurídico en la materia, que abarca desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (CPELSM), la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México, así como la Federal, y por último, el marco regulatorio de los órganos de fiscalización emanados del Poder Legislativo, con especial énfasis en el OSFEM.

En el último capítulo, se realiza una crítica- aportación en torno a la opacidad de la administración pública parlamentaria en el Estado de México, destacando que se requieren principios básicos para fortalecer y modernizarla como son la eficiencia, la rendición de cuentas, la transparencia, el control y la regulación. Dichos principios se retoman de los estudios de caso analizados en el capítulo segundo, procurando aprender de experiencias exitosas para su posible incorporación en la administración pública parlamentaria del Estado de México.

Finalmente, solo se desea mencionar que la elección de la Legislatura del Estado de México, como objeto de estudio, obedeció a que se trata de una entidad federativa muy relevante en el plano nacional debido a sus atributos económicos, sociales y políticos. Aunado a lo anterior, es la entidad de origen de la presente investigación, desde la Universidad Autónoma del Estado de México, y como orgullosa mexiquense, se consideró de particular interés conocer la administración pública que se realiza en la Legislatura de mi Estado, confiando en que esta investigación pueda innovar en el campo de las disciplinas de la Administración Pública y el Derecho Parlamentario -que incluye un estudio comparado internacional- al ser incipiente esta línea de investigación: Administración Pública del Poder Legislativo.

# **Protocolo de Investigación**

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

La presente investigación se inscribe en la línea del Derecho Constitucional y la Administración Pública. Dentro del Derecho Constitucional porque éste constituye la fuente primaria del Derecho Parlamentario y dentro de la Administración Pública porque su objeto de estudio es la Administración Parlamentaria.

### **1.1. Título del trabajo de investigación.**

Administración Pública Parlamentaria en el Estado de México.

## **2. Antecedentes, Estado del Arte o Estado del Conocimiento de la investigación.**

El régimen parlamentario se desarrolló en el Reino Unido durante los siglos XV y XVI. El Reino Unido constituyó la primera monarquía constitucional que aportó al mundo una Ley Suprema (Carta Magna), la cual innovó el orden político y jurídico del Estado Británico. La Carta Magna garantizó el sometimiento del Rey al Derecho, a la voluntad del pueblo a través de representantes que expresaban al monarca las necesidades de este.

El Parlamento sesionaba con regularidad, con o sin el monarca, para deliberar sobre los asuntos más importantes del Estado Británico. Sin embargo, además de la tarea de promulgar leyes, gozaron de la facultad de regular la actividad financiera y administrativa de dicho Estado, mediante la imposición y regulación de impuestos. De esta manera, poco a poco aumentaban las atribuciones del Parlamento Británico.

A pesar de las peculiaridades de los regímenes políticos y de la diversidad de sistemas de gobierno (sistema parlamentario, sistema presidencial, sistema semipresidencial o semi parlamentario), una constante es la división del Poder del Estado en tres principales facultades: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de acuerdo a Montesquieu en su Teoría de la División de Poderes.

Asimismo, en cada sistema de gobierno existe un órgano que elabora y promulga leyes, y que representa la soberanía y la voluntad del pueblo plasmada en dichas leyes. A éste órgano se le puede denominar: Parlamento, Congreso, Cortes, Estados Generales, etc.

Aunque el Parlamento surgió en Inglaterra, el Derecho Parlamentario tiene claros orígenes en los Estados Unidos de Norteamérica a partir de la obra compilada por Tomas Jefferson en 1827, titulada *Manual del Derecho Parlamentario* cuyo propósito fue delinear los elementos teórico- prácticos observados en el parlamento británico para su aplicación por parte de los nuevos representantes y senadores del naciente estado norteamericano.

De esta forma, se reconoció la mayor importancia del parlamento británico y de sus prácticas para el sistema de gobierno presidencial norteamericano. No obstante dicha importancia se reconoció de igual forma para todos los sistemas presidenciales de gobierno latinoamericanos (México incluido).

En otro orden de ideas, Silvano Tosi (1993; 3) considera al Derecho Parlamentario como “parte del Derecho constitucional que se refiere a la organización interna y al funcionamiento del parlamento”. De una forma más amplia, Fernando Santaolalla (1990; 29) lo considera como “el conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las Cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación popular en un Estado constitucional y democrático de derecho y el ejercicio de sus funciones supremas”.

Ambos autores, analizan las características, orígenes y principios del órgano legislativo y su contribución al desarrollo del Estado moderno. Sin embargo, también es de suma importancia que se estudie el papel del órgano legislativo en la Administración Pública.

El objeto de estudio de la Ciencia de la Administración Pública se ha enfocado principalmente en el Poder Ejecutivo del Estado Constitucional. Sin embargo, la administración del Estado Constitucional no es competencia exclusiva de un poder en particular, sino que involucra a los tres poderes del Estado, así como a sus organismos públicos autónomos. Debido a esta circunstancia la Ciencia de la Administración Pública comprende a todos los organismos públicos del Estado Constitucional. De esta forma, se diversifica el objeto de estudio de la Ciencia de la Administración Pública, y en el caso del Poder Legislativo, se puede hablar de la Administración Pública Parlamentaria, una disciplina poco estudiada.

Las Ciencias Sociales deben otorgar importancia a la administración pública ejercida dentro del Poder Legislativo ya que sus funciones administrativas se llevan a cabo con recursos públicos, los cuales necesita para llevar a buen puerto sus funciones sustantivas y adjetivas. Vale la pena señalar que el estudio de la administración pública dentro del Poder Legislativo es incipiente en nuestro país, no obstante que en los sistemas parlamentarios como el de Inglaterra, o el de España, o el de Italia, etc., su estudio cuenta con una larga tradición que ha permitido diseñar nuevos esquemas de funcionamiento que aportan al desarrollo político de los respectivos Estados Constitucionales.

En el caso mexicano, no se cuenta con una normatividad constitucional específica, empero la existencia del *Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Diputados* (Llave; 2012). Por tal motivo, es momento ideal de realizar un estudio sobre la administración pública del Poder Legislativo en nuestro país, aplicando un método inductivo, es decir, a partir del estudio de caso de una entidad federativa (Estado de México), para explorar las principales características de este tipo de administración pública.

Lo importante será responder las siguientes preguntas, ¿Cómo se desenvuelve el eje administrativo? ¿Cuáles son sus atribuciones?, ¿Cuáles son sus funciones?, ¿Cuál es su estructura?, ¿Cómo se gobierna?, si rinde cuentas, ¿A quién? Al ser incipiente la investigación de la administración pública parlamentaria en México, el estudio del caso del Estado de México cubre un vacío de la literatura académica en Derecho Parlamentario, y puede proponer esquemas innovadores, derivados del estudio comparado de la administración pública parlamentaria, para desarrollar una nueva línea de investigación dentro del Derecho Parlamentario y de la Ciencia de la Administración Pública: la administración pública parlamentaria.

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

La Administración Pública en el Poder Legislativo del Estado de México.

### **4. Planteamiento del problema.**

La Administración Pública se ha definido como “la actividad organizadora del Estado y es la ciencia de injerencia del Estado. Tiene lugar mediante los órganos estatales y constituye, por tanto, la vida, propiamente exterior del Estado” (Uvalle, 2003). Con esta definición se puede comprender que la administración pública es sinónimo de la administración del Estado, es decir, no se refiere exclusivamente al Poder Ejecutivo, que por tradición ha sido el objeto específico de su estudio, sino al Estado Constitucional completo. De esta forma, la administración pública también comprende a los Poderes Legislativo y Judicial, pues son tres las funciones básicas del Estado Constitucional: la ejecutiva, la legislativa y la judicial.

Sin embargo, para desarrollar su función legislativa y realizar sus funciones específicas, el parlamento realiza tareas típicamente administrativas que implican la gestión de los recursos públicos asignados mediante el presupuesto del Estado Constitucional.

Así, existe un área de oportunidad de estudiar la administración del Estado Constitucional referente al Poder Legislativo. Será importante su conceptualización, pues es vigente una discusión sobre si se debe denominar administración legislativa o administración parlamentaria, o ambas indistintamente. Sin embargo, para la presente investigación, se le considerará administración pública parlamentaria. En un primer acercamiento se le puede definir como “el conjunto de órganos, normas, procedimientos, técnicas, circuitos administrativos (formales e informales), procederes, criterios y prácticas que conforman la gestión y gerenciamiento administrativo, patrimonial, contable, jurídico y financiero de los organismos que integran el Poder Legislativo en cualquiera de sus esferas” (Anaya y Nitti, 2015: 2).

Indudablemente, el objeto de estudio del presente proyecto de investigación es la administración pública del Poder Legislativo del Estado de México, pues se trata de una área escasamente explorada. Ahí radica la importancia de su estudio, de que se impulse el conocimiento de la administración parlamentaria como una parte sustantiva de la administración pública, de que se descubra el velo de opacidad que caracteriza al ejercicio administrativo del Poder Legislativo en México, para que los intereses políticos no desvirtúen su campo de acción y se le deje de considerar como una actividad “exclusiva” del cuerpo parlamentario.

Es necesario que nos involucremos en su estudio y que generemos nuevas alternativas para mejorar su desempeño, para innovar mecanismos de operación administrativa y financiera, y, sobre todo, para acercar sus actividades a los ciudadanos, quienes en estos tiempos de descrédito de las instituciones, necesitan volver a confiar en ellas.

De esta forma, el Poder Legislativo del Estado de México delimitará nuestro objeto de estudio. El Estado de México es una entidad federativa muy relevante en el plano nacional debido a sus atributos económicos, sociales y políticos. Se confía en que este estudio pueda innovar en el campo de la Ciencia de la Administración Pública y pueda aportar en la administración parlamentaria de otras entidades federativas del

país, a partir de un estudio comparado internacional de este tipo de administración pública.

## **5. Justificación del Problema.**

No obstante que la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México y la respectiva normatividad secundaria regulan la administración parlamentaria en esta entidad federativa, son pocas las investigaciones profundas en esta materia. Ahora bien, el proceso administrativo del Poder Legislativo del Estado de México no constituye una atribución autónoma y exclusiva de este poder, que no permita cuestionamientos o la fiscalización de las respectivas autoridades contraloras. Tomando en cuenta esta circunstancia, el objetivo general del presente proyecto de investigación consistirá en contribuir en la construcción del marco teórico conceptual de la administración parlamentaria del Estado de México.

## **6. Delimitación del problema.**

La Administración Pública del Poder Legislativo en el Estado de México.

### **6.1. Temporal.**

2016- 2018

### **6.2. Espacial.**

Estado de México.

### **6.3. Personal.**

El ejercicio administrativo realizado por las respectivas autoridades del Poder Legislativo del Estado de México.

### **6.4. Material.**

El proceso de administración pública que rige al Poder Legislativo del Estado de México, así como sus acciones en materia de transparencia y rendición de cuentas.

## **7. Objetivos de estudio.**

### **7.1. General.**

La presente investigación pretende contribuir en la construcción teórico conceptual de la administración pública parlamentaria, así como en el conocimiento de las deficiencias y fortalezas de la correspondiente en el Estado de México, con el objeto de proponer una normatividad clara y precisa sobre sus funciones y atribuciones, que permita alcanzar altos estándares de eficiencia, transparencia, control y rendición de cuentas.

### **7.2. Específicos.**

- a) Definir la administración pública parlamentaria.
- b) Conocer las características especiales de la administración pública parlamentaria.
- c) Conocer, a través del Derecho Comparado, la administración pública parlamentaria para establecer las deficiencias o fortalezas de la correspondiente en el Estado de México.
- d) Proponer un modelo de administración pública parlamentaria en el Estado de México que permita alcanzar altos estándares de eficiencia, transparencia, control y rendición de cuentas.

## **8. Preguntas de Investigación**

### **a. Pregunta central de investigación.**

¿Se puede definir a la administración pública parlamentaria del Poder Legislativo del Estado de México como moderna y de vanguardia, de acuerdo con sus características, atribuciones y elementos que la distinguen?

## **b. Preguntas secundarias.**

¿Qué es la administración pública parlamentaria?

¿Cuáles son las características principales que definen a la administración pública parlamentaria?

¿Cómo se desarrolla la administración pública parlamentaria en países como Inglaterra, España y Estados Unidos?

¿Existe la administración pública parlamentaria en el Estado de México? ¿Cómo se desarrolla?

¿Cuáles son las fortalezas y deficiencias de la administración pública parlamentaria en el Estado de México?

¿Se puede replantear la administración pública parlamentaria del Estado de México?

¿Cuáles son los nuevos estándares que deberán integrar a la administración pública parlamentaria en el Estado de México que contribuyan a su modernización y vanguardia?

## **9. Hipótesis de Investigación.**

En la medida que se conozca el funcionamiento de la administración pública parlamentaria, el marco legal que la rige, así como el proceso que define la asignación de los recursos públicos del Poder Legislativo del Estado de México, se otorgará mayor importancia al estudio integral de la administración pública, es decir, a su desempeño en los poderes Legislativo y Judicial, así como en los organismos públicos autónomos, y no sólo a la administración del Poder Ejecutivo; con el propósito de construir un nuevo paradigma de la administración pública parlamentaria en el Estado de México, que la coloque como una administración eficiente y de vanguardia, que contribuya a recuperar su credibilidad y confianza, a partir de principios de transparencia, control y rendición de cuentas en cuanto al uso y administración de recursos públicos.

## **10. Esquema de trabajo.**

Con base en la realización de una investigación de Derecho Comparado, utilizando una técnica de investigación de carácter documental, se efectuará una selección de la información pertinente a la administración pública parlamentaria en todo tipo de fuentes, que nos permitan conocer qué es la administración pública del Poder Legislativo del Estado de México, cómo funciona, cuál es el marco legal que la rige, el cómo se define la asignación de sus recursos públicos y, al mismo tiempo, en un ejercicio comparado, destacar sus diferencias o semejanzas con otros casos similares de algunos países seleccionados.

En este sentido no se pretende simplemente obtener cifras o datos específicos, sino conocer las principales características de la administración pública del Poder Legislativo del Estado de México.

### **11. Marco Teórico, Conceptual e Histórico de la Investigación.**

El presente trabajo terminal sobre la administración pública parlamentaria del Estado de México, se fundamentará en los conceptos de: Administración pública, Derecho parlamentario, Parlamento, Derecho constitucional, Derecho público, Derecho comparado, estructura, organización, función, poder, poder público, Poder Legislativo, democracia, sistema constitucional, sistema representativo, transparencia y rendición de cuentas.

De igual forma, para la construcción del marco teórico conceptual y normativo del presente trabajo terminal, se revisará el Estado del Arte de la administración pública legislativa, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, así como toda la normatividad jurídica relevante.

Por último, se estudiará la estructura orgánico - funcional del aparato administrativo del Poder Legislativo del Estado de México, así como las normas y

principios de la administración pública legislativa del Poder Legislativo del Estado de México.

### 12. Métodos de Investigación.

El proceso de investigación para el presente trabajo terminal conllevará, en un primer momento, la búsqueda de documentos y fuentes históricas relevantes al tema de investigación. En este tenor, el análisis de dichos datos apreciará su utilidad con respecto al marco teórico de la presente investigación. De esta forma, el Derecho Comparado nos permitirá contrastar diferentes regulaciones de la administración pública legislativa y así generar una propuesta jurídica para la realidad del Estado de México.

### 13. Cronograma de trabajo.

| Actividad   | Primer semestre 2016B |   |   | Segundo semestre 2017A |   |   | Tercer semestre 2017B |   |   | Cuarto semestre 2018A |   |   | Quinto semestre 2018B |   |   | Sexto semestre 2019A |   |   |
|---|-----------------------|---|---|------------------------|---|---|-----------------------|---|---|-----------------------|---|---|-----------------------|---|---|----------------------|---|---|
| Elaboración de Protocolo de Investigación.  | ■                     | ■ | ■ |                        |   |   |                       |   |   |                       |   |   |                       |   |   |                      |   |   |
| Registro de Protocolo de Investigación.   | ■                     | ■ | ■ |                        |   |   |                       |   |   |                       |   |   |                       |   |   |                      |   |   |
| Aparato Crítico.  |                       |   |   | ■                      | ■ | ■ |                       |   |   |                       |   |   |                       |   |   |                      |   |   |
| Recopilación de literatura especializada sobre el tema.                                   |                       |   |   | ■                      | ■ | ■ |                       |   |   |                       |   |   |                       |   |   |                      |   |   |
| Elección de categorías de análisis y delimitación de las ideas clave de la investigación. |                       |   |   | ■                      | ■ | ■ |                       |   |   |                       |   |   |                       |   |   |                      |   |   |
| Sistematización, análisis e interpretación de información.                                |                       |   |   |                        |   |   | ■                     | ■ | ■ |                       |   |   |                       |   |   |                      |   |   |
| Redacción de un capítulo.   |                       |   |   |                        |   |   | ■                     | ■ | ■ |                       |   |   |                       |   |   |                      |   |   |
| Redacción de dos capítulos.   |                       |   |   |                        |   |   |                       |   |   | ■                     | ■ | ■ | ■                     | ■ | ■ |                      |   |   |
| Redacción de capítulo final, conclusiones y propuestas.                                   |                       |   |   |                        |   |   |                       |   |   |                       |   |   |                       |   |   | ■                    | ■ | ■ |

## Capítulo I

### **Marco Teórico Conceptual: El Estado Constitucional, la Administración Pública, el Derecho Parlamentario, la Administración Pública Parlamentaria y la Transparencia.**

*SUMARIO: 1. El Estado Constitucional y la División de Poderes. 2. La Administración Pública en el Estado Constitucional. 3. El Derecho Parlamentario y la Administración Parlamentaria dentro del Estado Constitucional. 4. La Importancia de la Transparencia en la Administración Pública Parlamentaria.*

#### **Introducción**

Como soporte teórico conceptual de la presente investigación, se hará referencia al origen y desarrollo del Estado Constitucional y al Principio de División de Poderes, como las bases teóricas de la Administración Pública y de su actividad organizadora del Estado y del Derecho Parlamentario, y como fuente de explicación de todas las actividades derivadas del Poder Legislativo, de las cuales, el proceso de la administración pública parlamentaria, ha sido la menos investigada por los estudiosos en la materia.

#### **1. El Estado Constitucional y la División de Poderes.**

Como antecedente, la Inglaterra de los siglos XII y XIII es considerada como uno de los primeros referentes del desarrollo del Estado Constitucional. En aquella época los

tribunales de la Corona inglesa aplicaban el *common law*.<sup>1</sup> en todo su territorio, con base en idénticos principios y normas jurídicas. Años más tarde, la *Carta Magna Libertum* representaba una revolución de los gobiernos monárquicos ya que, por primera vez, una ley general protegía al pueblo de los abusos o arbitrariedades del monarca en turno. Poco a poco, la monarquía despótica y de origen teológico daba paso a un gobierno legal, en el cual la legitimidad descansaba en el respeto de los derechos de los gobernados.

De esta forma, durante la gestación del Estado moderno, se fueron creando las condiciones para asegurar el fortalecimiento del principio de legalidad, el cual impactaría en la concepción de las libertades civiles y políticas, así como en la creación de instituciones modernas como el ejército, la burocracia, la diplomacia, el sistema fiscal o el sistema de procuración y administración de justicia.

En efecto, de acuerdo con Rafael Aguilera (2011: 25), las distintas transformaciones históricas del Estado moderno se deben a la aparición progresiva de diversas generaciones de derechos fundamentales. Por otra parte, además de las doctrinas sobre la soberanía popular, los derechos del hombre, y sobre el régimen representativo, la separación de poderes constituye la principal estructura limitante del poder político, a fin de impedir su abuso, y como consecuencia, garantizar la libertad individual (Villanueva, 2014: 150).

Como señala Luis Villanueva (2014), la división del poder público obedece a la diversidad de funciones del Estado moderno; por otra parte, la asignación de facultades legislativas, ejecutivas y judiciales a diferentes órganos de gobierno, crea mecanismos de pesos y contrapesos, pero también de mutua colaboración entre dichos órganos.

---

<sup>1</sup> Sistema jurídico vigente en Inglaterra.

Aristóteles (384 – 322 a.C) ya había propuesto, en su obra *La Política*, la división de funciones para gobernar *la polis*, mucho antes que el Barón de Montesquieu (1748) propusiera la separación de poderes, así como los pesos y contrapesos entre los mismos. Evidentemente esta propuesta de Aristóteles derivaba de su apreciación de la República como la forma de gobierno más legítima, ya que el poder supremo del Estado descansaba en la Constitución (Suárez-Iñíguez, 1993: 38).

Por otra parte, Cicerón en su obra *El Tratado de la República*, expone los fundamentos del Derecho Público y sostiene que el Estado se organiza con base en el Derecho, llamándolo de esta forma República, en su sentido original como *res pública* (o cosa pública): “República como la cosa del pueblo, es decir aquella sociedad formada bajo leyes y con objeto de utilidad común” (Suárez-Iñíguez, 1993: 49).

Por otra parte, Jean Bodin, en su obra *Los seis libros de la República* (1576), diferencia conceptualmente Estado y gobierno, aludiendo que gobierno es el aparato por medio del cual se ejerce el poder y Estado es la forma de gobernar (Suárez-Iñíguez, 1993: 105)<sup>2</sup>. Dicha diferenciación nos permite comprender que el poder, para su ejercicio, se puede dividir según las funciones que la Ley le atribuya en Ejecutivo, Legislativo o Parlamentario y Judicial, dentro de un Estado con sistema de gobierno Parlamentario, Presidencial o Semi Presidencial.

En esta perspectiva sobre la división del poder político, podemos considerar la obra *El ensayo sobre el gobierno civil* (originalmente publicada en 1871), donde John Locke señaló que el poder político es el derecho de hacer leyes sancionadas con penas para reglamentar y proteger la propiedad, así como para emplear las fuerzas del Estado para imponer esas leyes y defenderse del exterior. Otra de sus grandes aportaciones fue precisamente su *Teoría de la División de Poderes*: “quien tiene en

---

<sup>2</sup> En este tenor, también se puede destacar el hecho de que Bodin menciona al Senado como uno de los órganos del Estado, el cual es concebido como Consejo Asesor del Príncipe.

sus manos el Poder Legislativo, que es el poder supremo de un Estado, hállese en la obligación de gobernar mediante leyes fijas y establecidas, promulgadas y conocidas por el pueblo” (Suárez-Iñíguez, 1993: 139).

Para Locke, la forma de gobierno dependía en qué manos se colocaba el Poder Legislativo (el Poder Supremo del Estado), ya que dependía de la manera de hacer las leyes. Asimismo, advirtió que el Ejecutivo y el Legislativo debían estar en distintas manos, pues “para que haya justicia los poderes deben estar divididos” (Suárez-Iñíguez, 1993: 141).

El Poder Ejecutivo está facultado para convocar y disolver al Poder Legislativo pero no está por encima de éste. Locke concibe un tercer poder que debe estar en las mismas manos del Ejecutivo para lograr congruencia: El Federativo, que es el encargado de las relaciones internacionales. Con estos argumentos, se evidencia la importancia de la división del poder político; ya que de concentrarse en una sola persona o institución, habría tiranía o absolutismo.

No obstante, la obra *El Espíritu de las Leyes* (1748), de Charles Louis de Sécondat, Montesquieu, también es muy relevante para la tesis de la división de poderes. En efecto, Montesquieu menciona que en cada Estado hay tres poderes: El Legislativo (hace las leyes), el Ejecutivo (ejecuta las leyes y se responsabiliza de la paz, la guerra y de la seguridad pública); y el Judicial el cual castiga los delitos y juzga las diferencias particulares. Cada poder debe estar en distintas manos. La separación de poderes surge de la necesidad de defender la libertad política:

En un Estado, en una sociedad que tiene leyes, la libertad no puede consistir en otra cosa que poder hacer lo que no debe quererse. Libertad es el derecho de hacer lo que las leyes permiten, es la tranquilidad de espíritu que produce la confianza que tiene cada quién de su seguridad. Un gobierno en que nadie pueda temer a otro es un gobierno donde reina la libertad política y esta es resultado de organización adecuada del Estado (Suárez-Iñíguez, 1993: 154).

Y es precisamente a través de la división de poderes y de los frenos y contrapesos entre ellos, propuestos por Montesquieu, que se sientan las bases de todo el Constitucionalismo Liberal.

En este mismo orden de ideas, también se menciona a otro ideólogo de la Revolución Francesa, Emmanuel Joseph Siéyes (1789), quien argumentó la trascendencia del Poder Constituyente como el poder soberano de una nación. Decía Siéyes que “no existe ley que regule los actos del Poder Constituyente porque éste es la ley misma, es el poder creador de leyes” (Suárez-Iñíguez, 1993: 188-189).

A pesar de señalar que la soberanía es en esencia indivisible, inalienable e imprescriptible, el poder constituyente podía crear distintos poderes constituidos, los cuales gozarían de facultades derivadas y limitadas. Como los anteriores filósofos, Siéyes también otorgaba especial preeminencia al Poder Legislativo por considerar que en este se depositaba la soberanía del pueblo y se ejercía a través de sus representantes quienes también estaban sometidos a la ley y tenían bajo su responsabilidad guardar la Constitución.

De esta forma, Locke, Montesquieu, Bodín y Sieyes, aportaron al surgimiento del Estado Liberal, el cual resalta el triunfo del parlamento sobre el Ejecutivo, distingue al Estado de la sociedad, y garantiza la dominación de la clase capitalista (Uvalle Berrones, 1984: 128). Los principios liberales se configuran con nuevas premisas como el Estado Constitucional, el respeto a las libertades individuales y ciudadanas, el respeto a la propiedad privada, la separación de poderes públicos, etc. Evidentemente, la evolución del Estado liberal en cuanto a la incorporación gradual de derechos y garantías de los individuos en el sistema constitucional, propició un avance significativo en el orden, progreso y libertad de la sociedad.

En esta incorporación gradual de derechos, se pueden señalar tres generaciones de derechos fundamentales, según Rafael Aguilera (2011: 25-26), inicialmente tenemos al Estado Liberal de Derecho al cual le corresponde la primera generación de derechos fundamentales que son los derechos civiles y políticos,

derechos individuales descubiertos en las revoluciones liberales. Al respecto, destaca la aportación del pueblo francés quien, tras el hartazgo de las injusticias, del atropello y nulo respeto de los derechos del pueblo, establecería la Asamblea Nacional cuyo propósito sería la conformación de una Constitución Nacional.

El pensamiento de grandes filósofos como Voltaire, Rousseau y Montesquieu constituiría la antesala de una revolución en el reacomodo del poder político. Principios como pacto social, convención, soberanía, división de poderes, libertad e igualdad, serían la base de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aportación del pueblo francés de suma trascendencia en la conformación de la gran mayoría de las Constituciones del mundo.

En un segundo momento, aparece el Estado Social de Derecho el cual expresa y encara la conquista histórica de los derechos de segunda generación, es decir, los derechos económicos, sociales y culturales acaecidos durante la Revolución Industrial (siglo XVIII), tales como el derecho al trabajo, a un salario digno, al descanso, a la jubilación, a la educación y al sufragio universal, en beneficio de los trabajadores que estaban sometidos a una explotación económica y social.

El Estado Constitucional, en cuanto Estado de Derecho de la tercera generación, expresa la última fase de derechos, mucho más novedosos y plurales de nuestra sociedad contemporánea, como son el derecho a la paz, el derecho medioambiental, los derechos de los consumidores, el derecho a la calidad de vida o la libertad informática surgidos durante la última revolución tecnológica o digital.

En este recorrido, se configura el término de Supremacía Constitucional para develar la superioridad de los derechos fundamentales como garantes de cualquier sociedad. La Constitución no es una mera norma jurídica del Estado, sino la norma fundamental, y, desde esta posición, desempeña la función primordial y prioritaria de garantizar los derechos civiles y políticos de los ciudadanos acomodando a tal fin la organización de los poderes del Estado. Pues como señala Del Rosario - Rodríguez (2018: 111):

En la medida que los derechos fundamentales adquirieron una mayor viabilidad y vigencia, se vislumbró una verdadera potestad soberana por parte de los ciudadanos al estar inmunizados contra cualquier despropósito o abuso de poder por parte de la autoridad gubernamental o legislativa.

Para evitar tales abusos de poder, regresamos a la reflexión del Barón de Montesquieu (1748), en el sentido de la necesidad de limitar el poder y evitar que se concentre en una sola persona, institución o poder. Es decir, que mediante el principio de que sea el poder mismo el que limite al poder, Montesquieu recomendaba que el poder se dividiera de la siguiente forma:

En todo gobierno existen tres clases de poder: el Legislativo en relación a las cosas que están sujetas al derecho de gentes; el Poder Judicial donde el príncipe o magistrado castiga a los criminales o decide sobre los litigios que surgen entre los individuos, y finalmente el Poder Ejecutivo en relación con las materias que están sujetos a la ley civil (Pichardo Pagaza, 2002: 80).

Su exhorto principal para que existiera la libertad en un Estado, fue que los poderes Legislativo y Ejecutivo no se unieran en una misma persona o cuerpo colegiado.

En esta relación Ejecutivo- Legislativo, es pertinente señalar las diferencias entre formas de Estado y formas de gobierno. En este propósito se destaca la aportación de Silvano Tosi (1996: 18), quién señala que:

Las formas de Estado tienen los aspectos fundamentales del articularse de la soberanía institucionalizada y que, vivificados por la "idea del Derecho", que portan las políticas prevalecientes, se resumen precisamente en el régimen. Las segundas atienden las diferentes modalidades que puede asumir -en ordenamientos que se pueden reconducir a una idéntica forma de Estado- el órgano que es el activador por excelencia y que es el simple ejecutor y el responsable de la función del rumbo político, el gobierno.

En otros términos:

Las formas de gobierno se derivan del modelo de relaciones existentes entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. La forma de gobierno es la manera en la que se organiza el sistema de gobierno en un sistema político y especialmente como se nombra al jefe de éste. Las formas de gobierno tradicionales son: presidencialismo, parlamentarismo y una serie de formas híbridas nacidas de la mezcla entre las dos que son conocidas con los nombres genéricos de semi presidencialismo o semi parlamentarismo (Alcántara y Sánchez, 2007: 1).

De esta forma, el Estado Constitucional entiende la división de poderes como cooperación natural y no obstrucción o interferencia de unos poderes sobre otros, independientemente de la forma de gobierno que impere entre ellos; pues como señala Sartori “las constituciones no son solamente instrumentos de protección; también son instrumentos del gobierno y, hasta donde sea posible, de restringir el poder, de limitar el poder absoluto” (Sartori, 2016: 12).

Una vez hecho este importante recorrido sobre la división de poderes y la instauración del Estado Constitucional, podemos reflexionar en que toda función política requiere de una función administrativa para su correcta operación, y es aquí fundamental el papel de la Administración Pública como eje de acción de las actividades del Estado.

## **2. La Administración Pública en el Estado Constitucional.**

El término administración pública está inmerso por el concepto de gobierno, cuyo significado es “dirigir, conducir el rumbo de la sociedad desde el centro del poder hegemónico del conjunto institucional del Estado, el régimen político” (Guerrero, 2016: 50), en este sentido, el gobierno requiere de la administración para realizar sus labores, por lo que se complementan, siendo “el gobierno el pensamiento que dirige y la administración el brazo que ejecuta” (Guerrero, 1986: 167).

Lo anterior denota, como se señaló anteriormente, que la forma de gobierno puede definir el modo como se ejerce la administración pública del Poder Ejecutivo.

Para ilustrar lo anterior, en el sistema de gobierno parlamentario la administración pública está a cargo del primer ministro que preside el gabinete y en ningún momento sufre la invasión del Parlamento durante el desempeño de sus funciones (Uvalle Berrones, 1984: 21). Dicha situación obedece a que se le ha otorgado una preeminencia a la administración pública como brazo ejecutor del Poder Ejecutivo.

En términos históricos, Ricardo Uvalle (1984: 26) menciona que en la monarquía absoluta es donde tiene su origen el Ejecutivo moderno. El Estado absoluto se impuso a la sociedad y la cabeza política del mismo era un monarca que, sobre la base de la unidad de mando y la centralización administrativa, desempeñaba funciones ejecutivas. Por lo tanto, el monarca absoluto era titular del Ejecutivo y, en cuanto tal, encabezaba la administración pública. En esta época histórica no existían prácticamente otras instituciones que pudieran contrarrestar el poder absoluto de los monarcas.

No obstante, la discusión sobre la paternidad de la administración pública se reproduce en términos disciplinarios; en este debate siguen estando presentes disciplinas como la Ciencia Política, el Derecho, la Ciencia de la Administración, etc. Como ejemplo, se puede citar la definición de la administración pública como una rama del Derecho: “conjunto de normas jurídicas que regulan la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo” (Fraga, 2000: 92). En dicha definición se puede apreciar la preeminencia de una connotación de carácter jurídico, pues se parte de conceptualizarla como un conjunto de normas. De este modo, cada disciplina que define desde su perspectiva, a la administración pública, le otorga una connotación propia a su naturaleza.

Por otra parte, Omar Guerrero (citado por Uvalle Berrones, 1984: 70) destaca el pensamiento de Von Stein quien define a la administración del Estado (equivalente a la administración pública) como “esta actividad del Estado que tiene lugar mediante los órganos estatales y constituye, por tanto, la vida propiamente exterior del Estado, es lo que se llama administración del Estado”. Con base en esta definición, el presente trabajo terminal considera que la administración pública no es un campo de acción

exclusivo del Poder Ejecutivo, sino que está presente dentro de todas las instituciones del Estado.

Por otra parte, existen dos autores italianos de finales del siglo XIX que contribuyeron a la incipiente Ciencia de la Administración: Ferraris y Wautran-Cavagnari (1880). Ferraris trata de diferenciar la Ciencia de la Administración del Derecho Administrativo. Al Derecho Administrativo corresponden las personas y las acciones; por su parte, la Ciencia de la Administración es el Estado, no el Poder Ejecutivo. Mientras que el Derecho Administrativo considera a la Administración como Poder Ejecutivo en su estructura y competencias, la Ciencia de la Administración la considera como la injerencia del Estado en los hechos políticos y sociales (Ferraris, 2017: XIX).

Indudablemente, ambos autores italianos contribuyen sobremanera a una discusión sobre el papel de la administración pública en su justa dimensión como rama de la actividad organizadora del Estado en la sociedad. Si bien es cierto que se habla de una Ciencia de la Administración, ésta se vincula directamente a la Ciencia Política por involucrar al Estado, los hechos políticos y sociales.

Empero estas definiciones presentadas desde la óptica de diversas disciplinas, en la Ciencia Política es muy aceptada la definición de Woodrow Wilson: “es el gobierno en acción. De su éxito se puede medir la eficacia de un gobierno, la gobernabilidad de un pueblo y la legitimidad de un Estado” (citada en Uvalle Berrones, 1984: 19). Definición que posiciona a la administración pública como un aspecto del Poder Ejecutivo, pero a la vez como legitimadora del Estado, que no olvidemos se integra también de los poderes Legislativo y Judicial.

Para el propósito de la presente investigación, se hace un pronunciamiento por una administración pública que, para cumplir sus propósitos y su misión, se allega de los recursos públicos y se inserta en la actividad de cada uno de los poderes públicos, es decir, del Estado, para cumplir con su misión de gestionar los diversos recursos que reclama como ente investido de poder soberano y administrativo.

### **3. El Derecho Parlamentario y la Administración Pública Parlamentaria dentro del Estado Constitucional.**

Para empezar, se puede definir a la Administración Pública Parlamentaria como el “conjunto de órganos, normas, procedimientos, técnicas, circuitos administrativos (formales e informales), procederes, criterios y prácticas que conforman la gestión y gerenciamiento administrativo, patrimonial, contable, jurídico y financiero de los organismos que integran el Poder Legislativo en cualquiera de sus esferas” (Anaya y Nitti, 2015: 2). Es decir, la administración pública parlamentaria comprende los actos administrativos que realiza el órgano parlamentario para resolver sus tareas de carácter legislativo.

Por otra parte, hemos encontrado que autores como Benigno Pendás (1995: 1) también hablan de este proceso administrativo y lo definen como el “conjunto de órganos que sirven de soporte material y técnico para el cumplimiento de las funciones encomendadas a la institución parlamentaria y que incluye en su ámbito de estudio todas las actividades realizadas en el parlamento”.

De manera significativa, este autor distingue dos tipos de órganos, los políticos (o de gobierno) y los técnicos (o administrativos), siendo éstos últimos los que integrarían la Administración Pública Parlamentaria. Dicha diferenciación es de suma importancia dado que explica que la labor de carácter netamente legislativo se circunscribe al órgano político, mientras que el órgano técnico acompaña en las labores administrativas a fin de que conjuntamente logren los propósitos del Poder Legislativo.

Por tal razón, para los fines de la presente investigación, se ha optado por considerar a la Administración Pública Parlamentaria como el conjunto de actividades que describen el proceso administrativo del Poder Legislativo, para diferenciarse de la mera gestión legislativa.

Asimismo, se considera que la Administración Pública Parlamentaria puede tener su origen en el Derecho Parlamentario, como fuente formal:

El acuerdo universal, toda asamblea donde resida el Poder Legislativo puede denominarse genéricamente Parlamento, la rama del Derecho Público encargada de regular su estructura, funciones y relaciones es el Derecho Parlamentario, al cual corresponde la regulación no sólo de los procesos y procedimientos legislativos y de los organismos o estructuras que intervienen en ellos, sino de una compleja y muy vasta red de relaciones políticas de un régimen, todas aquellas en las cuales el parlamento sea actor o interlocutor. Esto define, en consecuencia, el alcance de esta rama jurídica y la justificación de preferir este nombre al de Derecho Legislativo (Tosi, 1996: 6).

La administración pública parlamentaria, al igual que la administración pública del Poder Ejecutivo, tiene sus propias reglas de operación; al respecto, hemos de acotar que las relaciones laborales en el ámbito del Poder Legislativo se rigen por su propio estatuto. Esto se traduce en una carrera administrativa con categorías y estructuras distintas a las del Poder Ejecutivo, con otras modalidades de ascensos e incentivos (Anaya y Nitti, 2015: 4). Ahí se encuentra una de las ventanas poco estudiadas de la actividad parlamentaria, y que se refiere a las actividades administrativas que se realizan en su seno.

En este contexto, es pertinente señalar la siguiente definición de Derecho Parlamentario de Francisco Berlín Valenzuela (1995: 34):

El conjunto de normas que crean, establecen, impulsan, garantizan y rigen las acciones de los parlamentos, las interrelaciones sociopolíticas que mantienen con los otros poderes del Estado, los partidos políticos, las instancias de la sociedad civil y los individuos, así como con los valores y principios que animan a su existencia institucional y lo motivan a procurar su realización, por haber sido instituidos por el pueblo como expresión de su querer ser político.

De esta forma, se puede hablar de una clasificación tripartita de las funciones del Poder Legislativo, contempladas por el Derecho Parlamentario: a) funciones legislativas, b) funciones de control y c) funciones de administración y gestión.

Además, se puede hablar de una cuarta clase, las funciones cuasi jurisdiccionales contempladas en la Constitución General de la República (Salazar Abaroa, 2005: 85).

De acuerdo con esta clasificación, el presente trabajo de investigación se enfocaría principalmente en dos de las cuatro funciones: en las funciones de control y las de administración y gestión, debido a que son dos elementos que se describen como objeto de la administración pública parlamentaria. Asimismo, la función cuasi jurisdiccional no puede ser ajena a esta investigación.

En este orden de ideas, Efrén Chávez (2016: 33), en referencia a Susana Thalía Pedroza de la Llave, considera que el Derecho Parlamentario es la parte, rama o sector del Derecho Constitucional que se refiere a la regulación de la organización, composición, privilegios y funciones de la institución representativa, así como a sus interrelaciones con otras instituciones y órganos estatales.

Asimismo, para Mauricio Rossell (citado en Chávez Hernández, 2016: 33-34) el Derecho Parlamentario es:

La disciplina del derecho constitucional (o de derecho político) que se encarga del estudio de la legislación, principios y valores que regulan a la institución parlamentaria, así como de los mecanismos de integración y funcionamiento de las asambleas legislativas; de las facultades y privilegios de sus miembros, y de las interrelaciones de carácter jurídico y político que vinculan aquellas con los otros poderes del Estado, con los ciudadanos y con los partidos políticos.

Por lo tanto, el Derecho Parlamentario explica prácticamente todas las actividades que derivan del Poder Legislativo, de las cuales, el proceso de la administración pública parlamentaria es la menos explorada por parte de los estudiosos de esta rama del Derecho.

Finalmente, se concuerda con Enrique Salazar Abaroa (2005: 467), para quién el Derecho Parlamentario no sólo se limita a regular las relaciones jurídicas o políticas que se dan al interior de los órganos legislativos constitucionales, o las que establecen

con los otros dos poderes o con las diversas agrupaciones de la sociedad civil, sino que también rige las conexiones que se dan entre la institución parlamentaria con los partidos políticos, la función que cumplen para la dirección del gobierno, su intervención en los procesos electorales y en los procesos de integración de los demás órganos del Estado, así como en otros fenómenos de la vida pública.

Todos estos aspectos (regulación, funciones, procesos y dirección), conforman las actividades de la administración pública parlamentaria, la cual debe regirse también por mecanismos de transparencia y apertura a la sociedad.

#### **4. La Importancia de la Transparencia en la Administración Pública Parlamentaria.**

Toda vez que se pretende conocer el funcionamiento administrativo al interior del Poder Legislativo, es importante reconocer la importancia de la transparencia en la administración pública parlamentaria. En el actual contexto institucional, Ricardo Uvalle (2016: 200), define a la transparencia como:

Un conjunto de procesos que combinan relaciones tensas entre opacidad y publicidad; secreto y noticia, súbditos y ciudadanos; claroscuros y luces; centralismo burocrático y libertades individuales y colectivas; privilegios e igualdad que dan cuenta de cómo el poder político se diseña e implementa con la intervención de actores, organismos, estrategias, tiempos y objetivos puntuales.

No obstante, Uvalle asevera que las instituciones del Estado se encuentran en un proceso de transición hacia la apertura ante la sociedad; es decir, hacia el logro de un verdadero acceso a la información gubernamental.

Empero, se debe señalar que la administración pública parlamentaria constituye uno de los aspectos menos transparentes del Poder Legislativo, debido a la separación y división de poderes y, por tanto, al carácter autónomo del Poder Legislativo. A través de esta administración, el Poder Legislativo “establece sus propias políticas y

procedimientos, mediante los cuales administra los recursos que le fueron legalmente asignados” (Nitti, 2016: 4).

En este tenor, se debe considerar que tal opacidad también involucra el que no se puedan conocer otros elementos que pueden describir las cualidades de la administración pública parlamentaria como lo es la eficiencia, la eficacia, el control, la rendición de cuentas y la regulación. Todos elementos importantes que son determinantes en la construcción de la transparencia del Poder Legislativo y de la definición de lo público.

Al respecto, se ha tornado cada vez más relevante reconocer lo “público” como lo común; y en este caso, si hablamos de instituciones públicas, pretendemos considerar que dichas instituciones nos atañen como miembros de la sociedad y del Estado.

Es en el campo de la administración pública del Poder Ejecutivo donde suele hablarse de lo público, de lo transparente y de la rendición de cuentas; sin embargo, ¿Qué sucede con el Poder Legislativo, ya que éste también opera con recursos públicos? Debería redefinirse lo público más allá de autonomías y principios. Al respecto Habermas (citado por Uvalle Berrones, 2016: 208) afirma lo siguiente:

Públicas llamamos a aquellas organizaciones que, en contraposición a sociedades cerradas, son accesibles a todos, del mismo modo que hablamos de plazas públicas o de casas públicas. Pero ya al hablar de edificios públicos implica más que la alusión a su accesibilidad general; ni siquiera tendrían por qué estar abiertos al tráfico público; albergan instalaciones del Estado y ya sólo por eso cabría predicar de ellos la publicidad. El Estado es la administración pública. Debe el atributo de la publicidad a su tarea; cuidar del bien común, público de todos los ciudadanos.

Precisamente las últimas líneas de esta cita fortalecen la postura del presente trabajo terminal, en cuanto a que la administración pública parlamentaria debe permitir que la información, la transparencia y, en consecuencia, la rendición de cuentas, sean herramientas que rijan su actuar. De igual forma, la administración pública

parlamentaria no debe ser la excepción al principio de transparencia, puesto que el Poder Legislativo forma parte del Estado, de lo que es público, de lo que es común.

En palabras de Héctor Tirado (2017: 57), la transparencia en el ámbito legislativo tiene dos vertientes fundamentales: “La primera centrada en brindar información con el objetivo de hacer efectiva la rendición de cuentas, mientras que la segunda radica en otorgar la información necesaria a los tomadores de decisiones con la finalidad de ampliar el catálogo de asuntos y la diversidad de puntos de vista a considerar” (2017: 57).

En este tenor, el esquema de transparencia en el ámbito legislativo se remite solamente al acceso a la información concerniente a la actividad que realizan los legisladores, en otras palabras, al flujo de información que conforma el proceso legislativo. La transparencia no alcanza el proceso administrativo que permite el logro de las tareas concernientes al proceso legislativo.

Quizás por su naturaleza, se ha normalizado que lo único que puede ser público o conocido por la sociedad es la actividad legislativa, aun cuando para realizar dicha tarea, también se auxilie de una burocracia propia que opera con recursos públicos y cuyas actividades, funciones y, sobre todo, recursos, sean desconocidos o celosamente excluidos de la lupa ciudadana.

En concordancia con Marybel Martínez, la transparencia debe entenderse como “obligación de quienes detentan una responsabilidad en cualquiera de los tres Poderes del Estado y sus instituciones; lleva aparejado un derecho: el de acceso a la información” (2014: 203).

Por lo que se reitera que no sólo corresponde al Ejecutivo el ejercicio permanente de la transparencia; es una tarea que involucra a todos los actores del Estado, incluyendo a los tres principales poderes públicos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) en el desarrollo de sus funciones administrativas.

De hecho, con la aprobación de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental*, la cual entró en vigor el 12 de junio de 2002, se estableció como principio rector la obligación del Estado Mexicano de poner a disposición de los ciudadanos información en relación con las funciones, acciones, resultados, estructura y recursos asignados a las instituciones públicas, lo cual implica “que se reconoce por primera vez que la información en posesión de los órganos del Estado es pública -y no patrimonio de los funcionarios que les permita disponer libre y discrecionalmente de ella- mediante un procedimiento sencillo y expedito” (IFAI: 2013).

Con este principio se pretende terminar con el ostracismo que impera en las instituciones públicas, cuya información queda atrapada en cajones y archiveros que difícilmente ven la luz pública, convirtiéndose en tesoros patrimoniales de políticos y servidores públicos que no dimensionan la importancia de que una sociedad democrática requiere de apertura y acceso a una información veraz, oportuna, clara, sencilla, confiable y de utilidad para contribuir en el avance de las instituciones que se encuentran bajo el resguardo del Estado y que, consecuentemente, involucra a los tres Poderes públicos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

En este sentido, se podría debatir que el principio de autonomía de los órganos públicos no se vulnera con la apertura de la información, sino que, por el contrario, permite generar espacios de apertura donde la transparencia y la rendición de cuentas se convierten en postulados básicos de su funcionamiento.

Aunque también es válido mencionar que México no es un caso aislado en este tema, quizá sea una constante en otras latitudes del orbe, puesto que el principio de autonomía y división de poderes parece seguir los mismos parámetros en muchos países.

## **Conclusiones**

Finalmente, en la travesía de este capítulo, se ha llegado a la comprensión de que el Poder Legislativo, como órgano constitucional del Estado requiere también del desarrollo de funciones administrativas para llevar a cabo sus funciones políticas.

A la denominación de las funciones administrativas, que se han descrito como un conjunto de procesos y elementos administrativos del Poder Legislativo, se le conoce como Administración Pública Parlamentaria, la cual es una rama poco explorada del Derecho Parlamentario.

Lo anterior, resalta la importancia de profundizar más en su estudio y desarrollo; pues como actividad pública debe desempeñarse con apego a la rendición de cuentas y transparencia, como toda actividad del Estado Constitucional.

## Capítulo II

### Derecho Comparado de la Administración Pública Parlamentaria.

*SUMARIO: 1. La Administración Parlamentaria en el Sistema de Gobierno Parlamentario. A. La Administración Pública Parlamentaria en el Reino Unido. B. La Administración Pública Parlamentaria en España. 2. La Administración Pública Parlamentaria en el Sistema de Gobierno Presidencial. C. La Administración Pública Parlamentaria en los Estados Unidos de Norteamérica. D. La Administración Pública Parlamentaria en Chile. 3. La Administración Pública Parlamentaria en el Sistema Semi Presidencial de Gobierno: El caso de Francia.*

#### Introducción

Como actividad administrativa del Poder Legislativo, la administración pública parlamentaria se desenvuelve en los órganos constitucionales legislativos, sean Congresos, Parlamentos o Asambleas, correspondientes a los diferentes sistemas de gobierno de las democracias modernas: Parlamentario, Presidencial y semi Presidencial o semi Parlamentario. En este sentido, resulta de interés, para los fines de la presente investigación, realizar un ejercicio comparado de la Administración Pública Parlamentaria en algunos de los países que se han considerado representativos de los diferentes sistemas de gobierno arriba enunciados.

En este orden de ideas, se revisarán las funciones administrativas que se realizan en la Cámara Baja o de los Comunes del Parlamento Británico, y del Congreso de los Diputados de España, para el caso del sistema parlamentario. Para el caso del sistema presidencial, se revisarán las funciones administrativas que se realizan en la Cámara de Representantes de los Estados Unidos de Norteamérica y en el Congreso

de los Diputados de Chile y, finalmente para el caso del sistema Semi Presidencial, en las actividades administrativas que realiza la Asamblea Nacional de Francia.

### **1. La Administración Pública Parlamentaria en el Sistema de Gobierno Parlamentario.**

En el año de 1930, Ludwig von Bertalanffy introdujo en el campo de las Ciencias Sociales un nuevo enfoque teórico denominado Teoría General de Sistemas. Básicamente, dicha teoría trasladó algunos principios de otras disciplinas como la Biología y la Ingeniería para explicar, en la disciplina de la Ciencia Política, la realidad política a partir de sus elementos básicos y las relaciones entre los mismos. De esta forma, en dicha teoría se argumenta que el “sistema” se traduce en la interacción existente dentro de un conjunto de elementos, como puede ser el sistema político para referirse a la interacción que existe entre los elementos que conforman lo político.

El término “sistema político” se puede definir entonces como un “conjunto de relaciones e interacciones por medio de las cuales se tiene la capacidad de procesar y tomar las decisiones que afectan a una sociedad e imponerlas legítimamente al conjunto, es decir a los miembros del sistema” (Espinoza Toledo, 2012: 14). De esta forma, el sistema político se caracteriza por la distribución del poder en el seno de la organización política y por la forma cómo interactúan las distintas fuerzas políticas en su interior.

En las democracias modernas encontramos al presidencialismo, al parlamentarismo y al semi presidencialismo entre los sistemas de gobierno más importantes. De acuerdo con Carlos Gómez (2015: 32-33), el sistema político concentra los siguientes elementos:

- a) Comunidad Política: Grupo de personas vinculadas por una división política del trabajo.

- b) Régimen Político: Conjunto de condicionamientos que tienen las interacciones políticas, que se compone por:
  - Valores: Principios orientadores de la acción, objetivos a alcanzar.
  - Normas: Elementos que explicitan qué procedimientos son aceptables en la transformación y distribución de las demandas.
  - Estructuras de autoridad: Modelos formales e informales con los que el poder es organizado y distribuido.
- c) Autoridad: Característica común que poseen aquellos que ocupan roles activos en la política que llevan a cabo la gestión política de un sistema: Poder legitimado.

En síntesis, dentro de los sistemas políticos, las interacciones que surgen en la esfera del Estado, señaladas por Easton (2015) o por Almond (1976), se refieren a la conformación particular de las formas de Estado o formas de gobierno. De esta manera, las formas de Estado se podrán identificar de acuerdo con las interacciones que se susciten de las interrelaciones de sus elementos, territorio, población y gobierno. Asimismo, de la interacción específica entre los órganos de gobierno ejecutivo, legislativo y judicial, se determinarán los sistemas de gobierno.

Es decir, el régimen representa el todo, es decir, la suma de los diversos centros de poder que coexisten en el interior del Estado (que incluye, además de los tres poderes, los partidos políticos, los sindicatos, las corporaciones de interés económico con fines de representación gremial, etc.), pero no es el Estado, ni mucho menos el gobierno, pues éste último es sólo parte del régimen político (Rives Sánchez, 1984: 19).

Ahora bien, en relación con los sistemas de gobierno (presidencial, parlamentario y semi presidencial) y su vinculación con la administración parlamentaria, debemos empezar con la definición de cada uno de ellos, al efecto, se comenzará con el sistema de gobierno parlamentario.

El parlamentarismo tiene como principio normativo que el parlamento es el depositario de la voluntad del poder soberano (el pueblo o los ciudadanos), misma que es indivisible y por lo tanto le corresponde el nombramiento del gobierno y su control (Alcántara y Sánchez, 2007: 4).

El sistema parlamentario designa una forma de gobierno representativa en la que el parlamento participa en forma exclusiva en la dirección de los asuntos del Estado. Este sistema surge cuando, en la conformación del Estado moderno, la burguesía y la nobleza reclaman espacios de participación al monarca, en ese entonces detentador del poder absoluto.

Según Ricardo Espinoza en este sistema se pueden distinguir los siguientes elementos:

Un Poder Ejecutivo dividido entre el jefe de Estado (monarca o presidente) y el jefe de gobierno (primer ministro, presidente del gobierno o canciller); y un Poder Legislativo, el Parlamento, compuesto por dos cámaras: la alta, de donde derivan la de Senadores o equivalentes (considerado incluso como el refugio de la aristocracia), y la baja, llamada así por ser desde su origen la no aristocrática (que representa al pueblo) (2012: 24).

Asimismo, señala que la característica institucional distintiva del sistema parlamentario es la capacidad del parlamento electo por votación directa<sup>3</sup> para crear y destituir gobiernos, así como la facultad del Ejecutivo de disolver el parlamento, que se combina con el papel meramente simbólico del jefe de Estado.

En palabras del Dr. Jorge Carpizo (2006: 50-60) se pueden enunciar las siguientes características propias del sistema parlamentario:

1. Los miembros del gabinete (Poder Ejecutivo) son también miembros del parlamento (Poder Legislativo).
2. El gabinete está integrado por los dirigentes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria.

---

<sup>3</sup> En el caso de los sistemas parlamentarios, entre menos dispersos son los votos y menos polarizado es el sistema de partidos, se logra dar paso a mayorías sólidas y, por tanto, se dota de mayor estabilidad y eficacia al gobierno. Dicha situación deriva en diversas modalidades de gobierno como la monarquía parlamentaria, la república y la democracia parlamentaria (Espinoza Toledo, Sistemas Parlamentario, Presidencial y Semipresidencial, 2012).

3. El Poder Ejecutivo es doble: existe un jefe de Estado que tiene principalmente funciones de representación y protocolo, y un jefe de gobierno; este último conduce la administración y al gobierno mismo.
4. En el gabinete existe una persona que tiene supremacía y a quien se suele denominar primer ministro.
5. El gabinete subsistirá, siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria.
6. La administración pública está encomendada al gabinete, pero éste se encuentra sometido a la constante supervisión del parlamento.
7. Existe entre parlamento y gobierno un control mutuo. El parlamento puede exigir responsabilidad política al gobierno, ya sea a uno de sus miembros o al gabinete como unidad. Además, el parlamento puede negar un voto de confianza u otorgar un voto de censura al gabinete, con lo cual éste se ve obligado a dimitir; pero el gobierno no se encuentra desarmado frente al parlamento, debido a que tiene la atribución de pedirle al jefe de Estado, quien accederá –salvo situaciones extraordinarias- que disuelva el parlamento. En las nuevas elecciones, el pueblo decide quien posea la razón: el parlamento o el gobierno.

Como se aprecia, el sistema parlamentario se caracteriza por la participación del Poder Legislativo en los procesos de gobierno; si bien es cierto que el Poder Ejecutivo se encuentra en manos de la figura Real y del Primer Ministro, éste último también representa y emana del Parlamento. De igual manera, es importante destacar que, en esta participación del Poder Legislativo, los miembros que representan a las mayorías parlamentarias forman parte del gabinete del gobierno, situación que difícilmente se podrá ver en el sistema presidencial.

El sistema parlamentario es representativo de las tradiciones monárquicas de las casas reales europeas, el cual tuvo que irse adaptando a las nuevas demandas sociales, donde la participación de los representantes de los gobernados –los parlamentarios- debería reflejarse en formar parte también de la toma de decisiones activa del gobierno.

En el mundo existe un número de países que ostentan el parlamentarismo como sistema de gobierno, los casos más comunes nos remiten al Reino Unido o a España, los cuales revisaremos con relación a la administración pública parlamentaria.

No obstante, es importante puntualizar que hablar de la administración parlamentaria significa referirse al proceso administrativo que se lleva a cabo al interior del Poder Legislativo, en cualquier sistema de gobierno. En este tenor, resulta lógico que “los parlamentos deben disponer de un soporte administrativo consecuente con su misión, con las exigencias sociales y con las transformaciones acaecidas en los últimos años” (Tudela Aranda, 2010: 160).

Con base en lo anterior, la administración pública parlamentaria parte del principio de autonomía del Poder Legislativo y cuenta con un aparato burocrático de apoyo propio, independiente y distinto del resto de las instituciones públicas del Estado.

La autonomía parlamentaria supone que el propio parlamento aprueba sus normas, sin intromisión de otros órganos del Estado. Por tal motivo, cuenta con un aparato administrativo exclusivo para atender las necesidades de su funcionamiento, el cual se considera parte de la burocracia del Estado.

En este sentido la administración pública parlamentaria se inserta en el Poder Legislativo desde una perspectiva totalmente autónoma e independiente, a diferencia de la administración pública ordinaria, cuyo aparato burocrático depende del Poder Ejecutivo y es más próxima a la sociedad, pues se constituye como el principal canal de comunicación entre la sociedad y el gobierno.

Ahora bien, sea la administración pública parlamentaria que sea, esta está también obligada a la transparencia y a la rendición de cuentas puesto que subsiste gracias a recursos públicos.

En los siguientes apartados se describirán las características de las administraciones públicas parlamentarias de otros países, tomando en cuenta sus

contextos políticos. En primer lugar, se estudiará la administración pública parlamentaria del Reino Unido y de España, países con sistema de gobierno parlamentario. En segundo lugar, se analizará la administración pública parlamentaria en países con el sistema presidencial de gobierno, como Estados Unidos y Chile. Finalmente, se delinearán la administración pública parlamentaria de un país con el sistema semi presidencial de gobierno, Francia.

### **A. La Administración Pública Parlamentaria en el Reino Unido.**

Sin duda, el parlamento británico se caracteriza por ser el pionero en esta materia, con una tradición históricamente parlamentaria. El parlamento “aparentemente surgió en el siglo XIII, pero es hasta el siglo XIV cuando se convierte en legislatura bicameral y las relaciones con la Corona se definen en el siglo XVII” (González Chávez, 2000: 4), en el que, en un intento de los monarcas para restarle poder al Parlamento, se origina una guerra civil que trae como consecuencia la decapitación de Carlos I y la salida de Jaime II; así como la supremacía del Parlamento sobre el Rey (Pereira Menaut, 2010: 98).

El Reino Unido tiene como forma de gobierno la Monarquía Constitucional (sin una constitución escrita), lo cual significa que los actos de gobierno se realizan en nombre del(a) Rey/Reina. El Primer Ministro es seleccionado por la Cámara de los Comunes y nombrado por la Corona. Como su encargo dura mientras su partido mantenga la mayoría en la Cámara de los Comunes, se convierte automáticamente en líder del partido vencedor de las elecciones (González Chávez, 2000: 15).

El Parlamento inglés es bicameral. Cuenta con una Cámara Baja (*House of Commons*), y con una Cámara Alta (*House of Lords*), la cual tiene facultades y atribuciones reducidas. La Cámara de los Comunes se integra por 659 miembros electos por voto directo (González Chávez, 2000: 21), mediante un sistema de mayoría simple a una vuelta.

En cuanto a la organización del trabajo legislativo, la Cámara de los Comunes se divide en Comités o Comisiones: los Comités Permanentes consideran los pormenores de los proyectos de ley y determinan si se les debe reformar; los Comités Selectos son nombrados para que la Cámara atienda asuntos específicos.

No obstante, “en el ordenamiento inglés, la formación de las leyes, no se considera atribución de las asambleas parlamentarias, las cuales se limitan a aprobar o rechazar los proyectos legislativos propuestos por el gabinete, después de haber discutido ampliamente su sentido político” (Escamilla, 2015: 11). Empero corresponde tanto a la Corona, como al Gobierno, a los Ministros, a los Comunes y los Lores iniciar leyes.

Respecto a su organización administrativa, la Cámara de los Comunes y la de los Lores no han contado ni cuenta con un reglamento parlamentario codificado o articulado al modo continental europeo, sino con un conjunto de normas fijas que se denominan “*standing orders*” y que en ausencia de una Constitución formal, sirven para regular no solo la organización interna del Parlamento, sino el procedimiento legislativo, el control parlamentario de la labor de Gobierno, los efectos de la legislación singular o la praxis presupuestaria (Bárcena, 2016: 60).

La organización interna en el parlamento inglés se integra de la siguiente manera (Escamilla, 2015: 6-7):

- a) Presidente: El *speaker*, un hombre sin partido en el sentido de asegurar la imparcialidad del cargo. Entre sus funciones tiene la responsabilidad de velar por las normas que regulan los debates parlamentarios. Es el escrutador de votos; es el canal de comunicación entre los comunes, los Lores y la Corona. Designa a los presidentes de las Comisiones.
- b) Comité de Pleno: Su competencia es exclusivamente financiera.
- c) Comités Permanentes: Su tarea es examinar la mayor parte de los proyectos legislativos.
- d) Otros Comités: Integrados por el Gran Comité Escocés, otros comités de encuesta y técnicos, comisiones de procedimientos o de métodos para cada sesión, y comisiones mixtas de comunes y de lores.

e) Otros Funcionarios: El oficial de la Cámara, que se encarga del registro y publicidad de los debates y archivos; el sargento de armas, que es el guardián del *speaker* y ejecutor de sus decisiones; el adjunto de *speaker*, que es el presidente del comité de medios y procedimientos.

Así como se ha mencionado el principio de autonomía de los poderes públicos en el caso de nuestro país, encontramos que en el Reino Unido impera un principio básico de su Constitución que versa sobre la soberanía del Parlamento de Westminster, el cual le atribuye el derecho de aprobar o derogar cualquier ley, y que esta ley sea judicialmente inmune y obligue, por igual, a todos los sujetos que conforman el Estado. En este sentido, podemos observar el dominio del poder del Parlamento (Pereira Menaut, 2010: 95).

Respecto a la administración parlamentaria, Francisco Bombillar afirma que:

Los Tribunales británicos son los que controlan la actuación de la administración a través de un control de legalidad donde analizan, a través de un procedimiento adversarial, si la administración ha actuado más allá de los poderes conferidos por la ley, pero nunca llevan a cabo un control político (que pudiera poner en cuestión la labor del Parlamento) (Bombillar Sáenz, 2010, s/r).

En este sentido, encontramos similitud entre la soberanía del parlamento inglés y el principio de autonomía del Poder Legislativo Mexicano<sup>4</sup>; ya que ambos controlan los actos de los otros dos poderes del Estado, pero no hay fiscalización suficiente de los recursos públicos en sus actos de administración. Este tipo de información se considera confidencial, no es de acceso abierto.

---

<sup>4</sup> De acuerdo con el Artículo 50 de la CPEUM, la organización del Poder Legislativo Mexicano se distingue en tres principios de autonomía: 1) La reglamentaria: crea sus propias normas; 2) La financiera: fija contribuciones al presupuesto; 3) La jurisdiccional: autojurisdicción. Dentro de esta misma organización, tenemos en las Cámaras, órganos de gobierno, órganos de producción y órganos de administración. Las funciones parlamentarias son varias: de control, las jurisdiccionales y la función de dirección política.

Sin embargo, en la página web del Parlamento Británico, se encuentran publicadas desde 2001 las cuentas anuales de la Cámara de los Comunes, con el propósito de informar sobre los costos de la administración parlamentaria. Esta información transforma la visión “secretista” del funcionamiento de este Parlamento.

De esta manera se encontró que la Cámara está gobernada y administrada por un grupo de parlamentarios y otros integrantes de la Comisión de la Cámara de los Comunes, quienes son responsables de la administración y de los servicios de la Cámara, incluido el mantenimiento del Palacio de Westminster y del resto del patrimonio parlamentario (Parlamento del Reino Unido, 2020).

Su funcionamiento diario es delegado por la Comisión de los altos funcionarios que forman la Junta Ejecutiva de la Cámara, quienes presentan una vez al año el “Estimado de la Cámara de los Comunes: Administración”, para cubrir los gastos de administración y servicios para el año financiero (Parlamento del Reino Unido, 2020).

Entre las responsabilidades de la Junta Ejecutiva, respecto al tema que nos ocupa, se encontró: “Dirigir la administración de la Cámara de los Comunes, decidiendo las cuestiones de política y operativas que le delegue la Comisión, el Presidente o el Secretario, gestionando los KPI<sup>5</sup> de rendimiento e impulsando el uso eficiente de los recursos” (Parlamento del Reino Unido, 2020).

Finalmente, es importante mencionar la estructura que conforma el área administrativa de la Cámara: 1. Director General (Presidente); 2. Secretario de la Casa; 3. Asistente de Secretario y Director Gerente, Cámara y Comités; 4. Bibliotecario y Director Gerente, Participación e Investigación e Información, Director General; 5. Director de Servicios Corporativos y Finanzas; 6. Director Gerente, Servicios Internos;

---

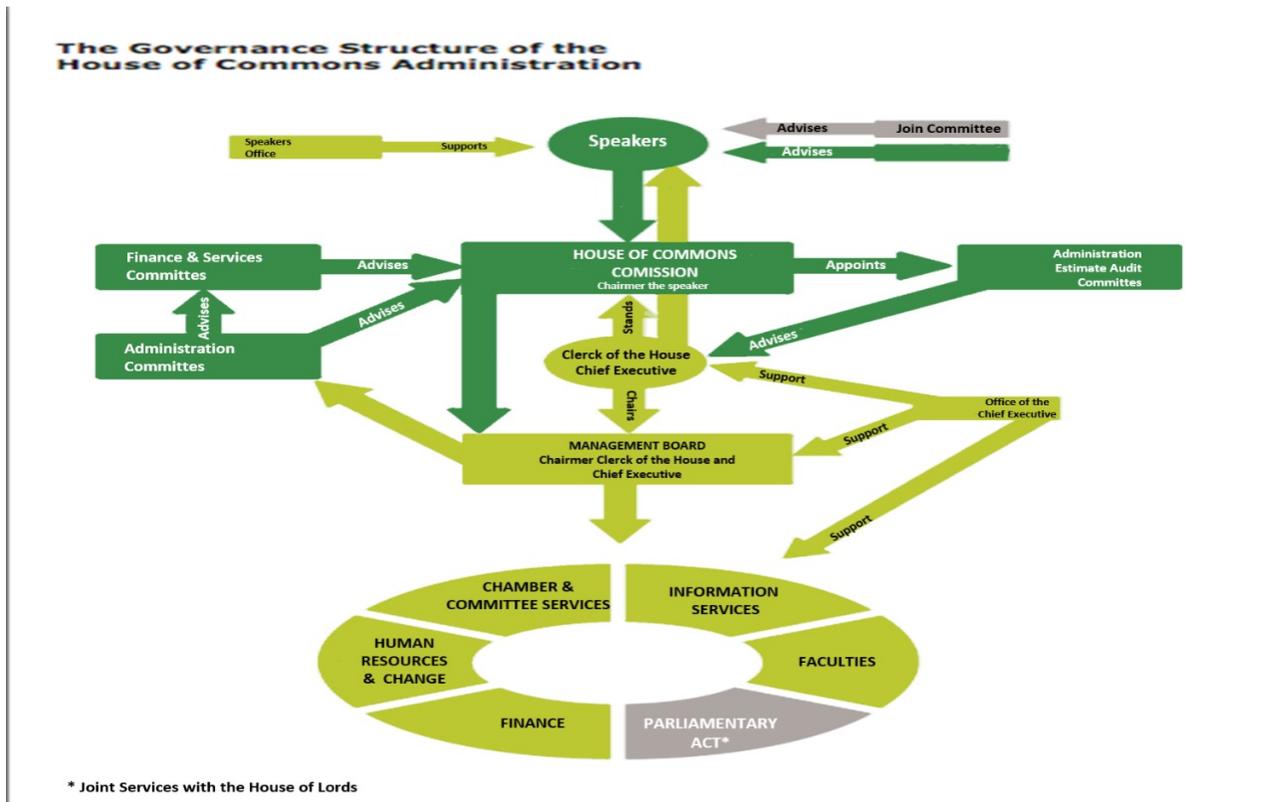
<sup>5</sup> Acrónimo formado por las iniciales de los términos *Key Performance Indicator*, indicador clave de desempeño o indicador de gestión. Así, los KPI ayudan a identificar el rendimiento de una determinada acción o estrategia, e indican el nivel de desempeño con base en los objetivos fijados previamente.

7. Director del Servicio Digital Parlamentario; 8. Director de Seguridad para el Parlamento; 9. Director Gerente, Estados Estratégicos.

Además, se incluye a el Jefe de la Oficina de Gobierno; el Jefe de Comunicaciones; el Director del Cliente y, el Director de Personas.

En el gráfico siguiente se puede observar la estructura de gobierno de la Cámara de los Comunes del Reino Unido:

**Fig. 1. Estructura de Gobierno de la Cámara de los Comunes, U.K.**



\*<https://www.parliament.uk/business/commons/governance-of-the-house-of-commons-/house-governance-structure/>. Consultado en enero de 2020.

Asimismo, la Cámara cuenta con una auditoría interna que evalúa la adecuación y efectividad general de los arreglos de la Cámara para el gobierno, la gestión y el control de riesgos. En este rubro, son dos los comités de auditoría destinados, uno es

el *Comité de Auditoría de Estimación de los Miembros* y el *Comité de Estimación de la Administración*. Estos comités supervisan el trabajo de la auditoría interna que se refleja en el *Informe Anual de la Comisión de la Cámara de los Comunes* (Parlamento del Reino Unido, 2020).

No obstante, también se realiza una auditoría externa a través de la *Oficina Nacional de Auditoría (NAO)*, que audita las cuentas de recursos (tanto de administración como las estimaciones de los miembros). En este ejercicio, el jefe de la NAO, el Contralor y Auditor General, dan una opinión sobre si las cuentas presentan una “*visión verdadera y justa*”, así como sobre la “*regularidad*” de los gastos (Comités, Parlamento del Reino Unido, 2020).

Sin lugar a duda, los informes financieros de la Cámara pueden contribuir a un ejercicio de transparencia y de rendición de cuentas, pero como se mencionó líneas atrás, con base en el principio de soberanía del Parlamento, éste no puede ser sancionado ni criticado, porque no debe cuestionarse a la institución política suprema del Reino Unido.

En el siguiente apartado, se describirá detalladamente el caso español, que al igual que el Reino Unido, posee un sistema político de gobierno parlamentario.

## **B. La Administración Pública Parlamentaria en España.**

Las Cortes son el antecedente del actual parlamento español. En términos históricos, fue hasta la Constitución de 1812 cuando se reconoció por primera vez que las Cortes debían ser electas por los ciudadanos. Después del reinado de Fernando VII, quién abrogó esta Constitución, se promulgó una nueva norma fundamental en 1837. De 1868 a 1874 se instauró la Primera República con dos Cámaras electas por voto universal. Reestablecida la Monarquía en 1874, cambió radicalmente la forma de elección de ambas Cámaras (González Chávez, 2000: 6).

El sistema actual de gobierno español se define como una Monarquía Parlamentaria: el Jefe de Gobierno (Presidente) es propuesto por el Rey, a partir del Presidente del Congreso, y su nombramiento dependerá de la confianza del Congreso de los Diputados. Por su parte, el Congreso Bicameral (representante del pueblo español) se integra por la Cámara Baja o Congreso de los Diputados y la Cámara Alta o Senado. Predomina el Congreso de los Diputados sobre el Senado, éste último compuesto de 208 senadores electos por circunscripciones provinciales más 48 senadores electos por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas. El Congreso de los Diputados se integra por 350 miembros electos por circunscripciones electorales provinciales y goza de la potestad legislativa (González Chávez, 2000: 21).

En cuanto a la organización del trabajo legislativo, cada Cámara puede funcionar en pleno y en comisiones. Los miembros se designarán por los grupos parlamentarios en el número que indique la Mesa del Congreso. El Presidente del Congreso podrá convocar y presidir cualquier Comisión, aunque sólo tendrá voto en aquellas de que forme parte. Las Comisiones pueden ser: a) legislativas permanentes (para la aprobación de proyectos o proposiciones de ley); b) no permanentes (creadas para un trabajo concreto); c) mixtas o conjuntas (Congreso y Senado); d) de investigación (para cualquier asunto de interés público, conformada por dos grupos parlamentarios) (González Chávez, 2000: 23).

Respecto a la organización administrativa en el caso particular del Congreso de los Diputados, se cuenta con siguientes órganos:

1. **Mesa del Congreso:** Órgano rector y de representación colegiada de la Cámara. Se integra por el Presidente del Congreso, que la preside, por cuatro vicepresidentes y cuatro secretarios. Asimismo, la Mesa es asistida y asesorada por el secretario general.

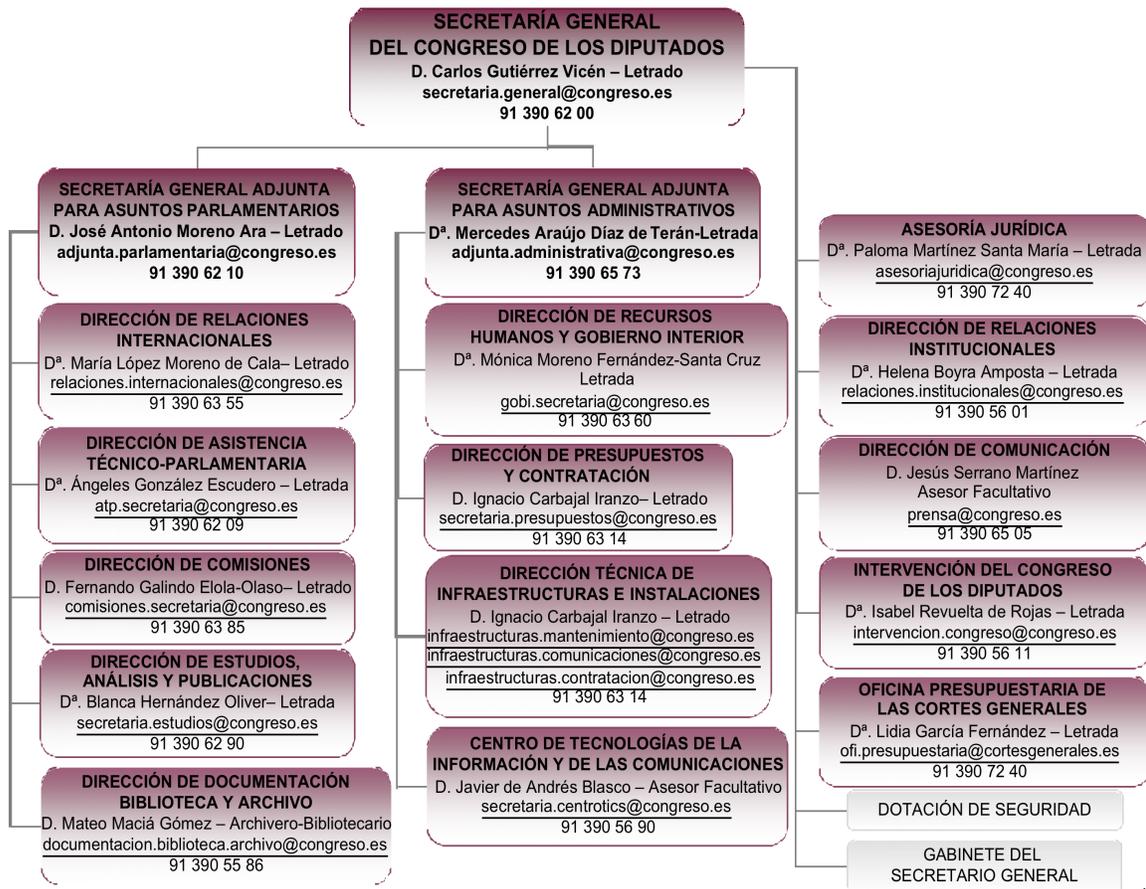
A la Mesa le corresponde el gobierno interior (elaboración del presupuesto del Congreso, la dirección y control de su ejecución, la ordenación de gastos y diversas competencias en materia de personal), y la organización del trabajo parlamentario (programación de las líneas generales de actuación de la Cámara, la coordinación de los trabajos de sus distintos órganos, la calificación sobre los escritos y documentos parlamentarios, la decisión sobre su admisibilidad y procedimiento de tramitación y otras que marca el Reglamento).

2. **Junta de Portavoces:** mediante este órgano, se lleva a cabo la participación de los grupos parlamentarios en la ordenación del trabajo de la Cámara. Se integra por el presidente del Congreso y por los portavoces de todos los grupos parlamentarios; su principal función es la fijación del orden del día de las sesiones plenarias.
3. **Diputación Permanente:** presidida por el presidente del Congreso, tiene como característica ser un órgano de naturaleza especial al que corresponde velar por los poderes de la Cámara cuando ésta no está reunida. O bien, en caso de que el Congreso haya sido disuelto o haya expirado su mandato.
4. **Comisiones:** se designan según las distintas actividades propias del Congreso, como son: legislativas, no legislativas, de investigación, no permanentes, mixtas permanentes.
5. **Subcomisiones y Ponencias:** son órganos de estudio y propuesta que se constituyen en el seno de las Comisiones.
6. **Secretaría General:** engloba los distintos servicios administrativos y técnicos de la Cámara, desempeñados por funcionarios. Su carácter es profesional. Le corresponde ofrecer a los órganos parlamentarios y a los diputados apoyo para el desarrollo de sus tareas (Congreso de España, 2018).

Para los fines de la presente investigación, es necesario enfocarse en las actividades de la *Secretaría General*, pues a través de ésta se desarrolla el trabajo de la administración pública parlamentaria. Dicho órgano está dirigido por el Secretario General, quién es nombrado por la Mesa del Congreso a propuesta del Presidente, entre los Letrados de las Cortes Generales con más de cinco años de servicio efectivos (Congreso de España, 2018).

Las unidades básicas de la *Secretaría General* son dos Secretarías Generales Adjuntas y las Direcciones de: Relaciones Institucionales, Comunicación, Asesoría Jurídica, Intervención del Congreso de los Diputados, Asistencia Técnico-Parlamentaria, Comisiones, Estudios, Análisis y Publicaciones, Documentación, Biblioteca y Archivo, Relaciones Internacionales, Presupuestos y Contratación, Recursos Humanos y Gobierno Interior, Infraestructuras e Instalaciones y Centro de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, como se muestra en el siguiente organigrama:

**Fig. 2. Organigrama del Congreso de los Diputados, España**



\* [http://www.congreso.es/docu/transp/Organigrama\\_Internet\\_tr.pdf](http://www.congreso.es/docu/transp/Organigrama_Internet_tr.pdf). Consultado en enero de 2020.

Como parte medular del trabajo administrativo parlamentario, resulta de gran interés el documento denominado *Estatuto del Personal de las Cortes Generales y Otras Normas en Materia de Personal*, el cual regula los deberes, las situaciones, las funciones y las competencias de los funcionarios al servicio del Congreso de los Diputados (Congreso de España, 2018). En este documento se describe de manera muy particular los cargos, las funciones y las responsabilidades del personal que sirve a este órgano de gobierno.

De manera general, a continuación, se señalan los capítulos que integran el *Estatuto del Personal de las Cortes Generales* y que dan cuenta de la estructura

organizativa que conforma la administración del Congreso de los Diputados en España:

**Capítulo Primero.** Del personal de las Cortes Generales (incluye funcionarios, personal eventual, personal laboral, secretarios generales y letrados mayores).

**Capítulo Segundo.** De los funcionarios de las Cortes Generales (cuerpos de funcionarios de las Cortes Generales: Letrados, Archiveros - Bibliotecarios, Asesores, Redactores, Taquígrafos, Estenotipistas, Técnicos - Administrativos, Administrativos, Ujieres).

**Capítulo Tercero.** Del ingreso y cese de los funcionarios (ingreso, plazas, turnos, promociones, formación, cese y jubilación).

**Capítulo Cuarto.** De las situaciones de los funcionarios (servicio activo, servicios especiales, excedencia voluntaria, excedencia para el cuidado de los hijos, expectativa de destino, suspensión de funciones, reingreso).

**Capítulo Quinto.** De los derechos de los funcionarios (derechos, vacaciones, licencias, retribuciones, provisiones por puestos de trabajo, afiliación política y sindical, de representación).

**Capítulo Sexto.** De los deberes e incompatibilidades de los funcionarios (deberes, jornadas de trabajo, incompatibilidades, actividades compatibles).

**Capítulo Séptimo.** Del régimen disciplinario (faltas disciplinarias, sanciones, recursos, expedientes disciplinarios).

**Capítulo Octavo.** De la eficacia e impugnación de las resoluciones adoptadas en materia de personal (silencio administrativo, recursos) (Congreso de los Diputados, 2019).

*Las Normas de Organización* (VIII Legislatura, 2007) es otro de los documentos importantes que se encuentran en la información de la Secretaría General; en este documento se encuentran las plantillas del personal y la organización administrativa. La información disponible proporciona datos como denominación del puesto, dotación, provisión, cuerpo, requisitos específicos, jornada, horario, complementos de destino, dedicación, funciones y observaciones. De igual forma, se exponen las correspondencias a las Unidades y Direcciones que integran la Secretaría General para la asistencia, apoyo y asesoramiento jurídico, técnico y administrativo de los órganos de la Cámara.

Otros documentos de importancia, además del Organigrama (Congreso de los Diputados, 2019) de la Secretaría General del Congreso de los Diputados y de los servicios comunes de las Cortes Generales, son *El Documento de Baremos* para la provisión de puestos de las plantillas orgánicas mediante el sistema de concurso; la *Circular sobre Permisos y Licencias*; las *Normas sobre Jornada y Horarios de los Funcionarios de las Cortes Generales*; las *Normas sobre Compensaciones y Retribuciones Extraordinarias de los Funcionarios de las Cortes Generales*; y las *Normas sobre Composición y Funcionamiento de los Tribunales Calificadores de las Pruebas Selectivas para el Acceso a los Cuerpos de Funcionarios de las Cortes Generales*.

A diferencia del caso británico, la información sobre la organización de la administración pública parlamentaria en España es más abierta y precisa, puesto que pone a consideración del público en general el *Estatuto* que regula al personal así como sus *Normas de Organización*, lo cual nos brinda un panorama más claro del ejercicio administrativo en el Congreso de los Diputados.

Sin embargo, las atribuciones en esta materia son exclusivas del Congreso, además de que no se exhibe la parte financiera -la cual sí exponen los británicos en sus informes anuales financieros, y ejercicios internos y externos de auditoría- lo que puede denotar, en este último caso, solamente una apertura de la información, más no un verdadero ejercicio de transparencia que lleve hacia una efectiva rendición de cuentas.

## **2. La Administración Pública Parlamentaria en el Sistema de Gobierno Presidencial.**

El sistema presidencial, caracterizado por la división de poderes en tres órganos separados: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, hace referencia a un Poder Ejecutivo unipersonal y a un Poder Legislativo organizado en dos cámaras, Diputados y

Senadores. A diferencia del sistema parlamentario de gobierno en el que el Ejecutivo es bicéfalo, en el sistema presidencial una persona es tanto Jefe de Estado como Jefe de Gobierno.

Dicha situación pareciera otorgarle mayores facultades al Ejecutivo, sin embargo, existen una serie de controles en manos del Congreso, de la Suprema Corte de Justicia, de organismos públicos autónomos, de las entidades federativas, de los partidos políticos y de la sociedad civil organizada. Según Espinoza Toledo (2012: 42), la característica esencial del sistema presidencial de gobierno es la combinación de un Presidente de la República electo con base en el sufragio universal, con un Congreso organizado en dos Cámaras también electas, pero que no tienen facultades ejecutivas. Además, el Presidente es políticamente irresponsable ante el Congreso y éste no puede ser disuelto.

Jorge Carpizo (2006: 60) enuncia las siguientes características del sistema presidencial de gobierno:

1. El Poder Ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, jefe de Estado y jefe de gobierno.
2. El presidente es electo por el pueblo y no por el Poder Legislativo, lo cual le da independencia frente a éste.
3. El presidente generalmente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado.
4. Ni el presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el congreso.
5. Ni el presidente ni los secretarios de Estado, como regla general, pueden ser miembros del congreso.
6. El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso.
7. El presidente no puede disolver el congreso, pero éste no puede darle un voto de censura.

Vale la pena subrayar la preeminencia del Poder Ejecutivo, en el sistema presidencial, como responsable del gobierno, ya que materializa sus acciones a través de la administración pública. Tal situación involucra el hecho de que, en este sistema de gobierno, se perfila a la administración pública como exclusiva del Poder Ejecutivo, dado que su titular asume la jefatura del Estado y del gobierno. Sin embargo, de acuerdo con Roberto Rives (1984: 17), el gobierno “reasume en sí todas las funciones públicas: elabora y dicta leyes para los gobernados, las ejecuta y juzga según lo establecido”, por lo que, en realidad, un gobierno nacional (federal o no) se integra por los tres poderes del Estado.

Ejemplos de Estados con sistemas presidenciales de gobierno son México, Estados Unidos de Norteamérica, Brasil, Chile, entre muchos otros. Expondremos a continuación dos casos importantes<sup>6</sup> en el panorama de la administración pública parlamentaria: Estados Unidos de Norteamérica y Chile.

### **C. La Administración Pública Parlamentaria en los Estados Unidos de Norteamérica.**

A diferencia de las tradiciones parlamentarias europeas, del otro lado del Atlántico, se erige un país que rescata las aportaciones más significativas de las doctrinas liberales surgidas en el viejo continente. En su tarea por construir un sistema democrático, los padres fundadores de los Estados Unidos se dan a la tarea de crear una Constitución

---

<sup>6</sup> Su importancia se define en razón de que ambos países comparten una puntuación similar 7.96 y 7.97, respectivamente, en el índice de democracia (*Democracy Index*), elaborado por la Unidad de Inteligencia de *The Economist*, desde 2006 para determinar la calidad de la democracia de los países miembros de las Naciones Unidas (disponible en: [«Democracy Index 2008»](#)). Asimismo, Estados Unidos de Norteamérica es el país que da origen al sistema de gobierno presidencial y Chile ha sido considerado por el *Institute for Management Development* (IMD) como el país más competitivo de América Latina (BBC News Mundo, 30 de mayo de 2019).

que inspirara a las nacientes naciones del continente americano. Algunos de los antecedentes y fuentes de los constituyentes estadounidenses son (Carpizo, 2006: 71):

- 1) El derecho público inglés: trataron de imitar el sistema monárquico de Inglaterra; en lugar de un jefe de Estado hereditario, optaron por uno de elección popular, con funciones limitadas en el tiempo.
- 2) La Constitución de Nueva York de 1777 y, en menor medida, la de Massachussets de 1780, que configuraron ejecutivos independientes con los rasgos principales que después estructuraron la presidencia estadounidense. A su vez, descartaron los modelos de las Constituciones de Carolina del Norte y Rhode Island donde existían legislativos sin mayores frenos.
- 3) Las obras de Locke, Montesquieu y Blackstone, en las cuales el Poder Ejecutivo no está delineado en términos de suspicacia o aversión.

Tales características otorgan al sistema presidencial norteamericano el ser considerado ejemplo indiscutible del sistema de gobierno presidencial, así como fundador e impulsor de los principios democráticos en el mundo.

De acuerdo con Thalía Pedroza de la Llave (2017: 358), en el siglo XVIII el Poder Legislativo Norteamericano se convierte en un órgano representativo, lo que se aprecia claramente en la *Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia* de 1776, en la *Declaración de Independencia de Estados Unidos* de 1776, en la *Constitución Norteamericana* de 1787, así como en la *Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789, ya que en estos documentos se hace referencia a las competencias que el Poder Legislativo debe poseer en un Estado de Derecho liberal o moderno.

Por su parte, gracias al impulso de la corriente liberal, triunfó el sistema republicano sobre el monárquico, en el que el titular del Poder Ejecutivo electo enterraba el poder despótico; triunfó también el equilibrio de poderes frente a su concentración, sobre todo en una sola persona. Por lo tanto, emerge la democracia frente a la oligarquía y al gobierno de una sola persona con facultades incontroladas.

Entonces, “se garantizan los principios republicanos y de separación de poderes” (Carpizo, 2006: 73).

La Constitución de los Estados Unidos divide al gobierno federal en tres poderes principales: 1) Legislativo (inicia y crea las leyes -el Congreso-), 2) Ejecutivo (hace cumplir las leyes –Presidente, Vicepresidente, Gabinete-), 3) Judicial (interpreta las leyes federales –Corte Suprema y otras Cortes-).

La Cámara de Representantes (U.S. House of Representatives, s.f.) y el Senado son las dos cámaras del Poder Legislativo. Juntas, conforman el Congreso, el cual crea leyes, controla el gasto público y toma decisiones de alcance internacional, comercial y tributario, entre otras facultades.

Internamente, la Cámara se integra por los siguientes Oficiales que son elegidos al inicio de cada Legislatura: Capellán de la Casa; Director Administrativo; Secretario de la Cámara y el Sargento de Armas. Cada funcionario nombrado, se acompaña de un Asesor General, Historiador, Inspector General y Parlamentario (*U.S. House of Representatives, s.f.*). En este abanico de funcionarios, nos remitiremos a explorar el papel de la Oficina del Inspector General.

La Oficina del Inspector General (OIG) se estableció en 1992 bajo la Regla 2 de la Cámara. Su misión es proporcionar recomendaciones para mejorar el desempeño, la rendición de cuentas y la integridad de las operaciones financieras, administrativas y tecnológicas de la Cámara mediante la realización de auditorías y asesorías independientes y servicios de investigación de manera no partidista<sup>7</sup>.

### **Fig. 3. Estructura de la Cámara de Representantes, E.E.U.U.**

---

<sup>7</sup> Puede consultarse en <https://www.house.gov/>.

### House Overview

|                                   |   |   |
|-----------------------------------|---|---|
| <u>Representatives</u>            | <u>Chaplain of the House</u><br>- Patrick J. Conroy | <u>Historian of the House</u><br>- Matthew Wasniewski             |
| <u>Leadership</u>                 | <u>Chief Administrative Officer</u><br>- Phil Kiko  | <u>Inspector General</u><br>- Michael Ptasienski                  |
| <u>Committees</u>                 | <u>Clerk of the House</u><br>- Cheryl L. Johnson    | <u>Office of Congressional Ethics</u><br>- Doc Hastings, Chairman |
| <u>Officers and Organizations</u> | <u>Sergeant at Arms</u><br>- Paul D. Irving         | <u>Parliamentarian of the House</u><br>- Thomas J. Wickham, Jr.   |
| <u>Congressional Partners</u>     | <u>General Counsel</u><br>- Douglas N. Letter       |   |

Fig. 3. Estructura de la Cámara de Representantes, E.E.U.U.  
\*<https://www.house.gov/>. consultado el 20 de enero de 2020.

En colaboración con el Comité de Administración de la Cámara de Representantes, la OIG contribuye como una estructura de apoyo para una Cámara más efectiva y eficiente mediante la identificación y ayuda para mitigar riesgos significativos, destacando las oportunidades para mejorar la eficiencia de las operaciones de la Cámara; y sirviendo como crítico constructivo, asesor útil y agente de cambio positivo (*house.gov*, 2020).

De hecho, en la página oficial de la Cámara de Representantes, la *Oficina del Inspector General* ofrece una línea directa para “denunciar sospechas de fraude, desperdicio o mala gestión dentro de las funciones administrativas de la Cámara” (*house.gov*, 2020). Aunado a lo anterior, se encuentran también los informes de auditoría financiera de la Cámara desde el año 2013 a la fecha, lo que indica que sí existe acceso a la información y transparencia sobre las actividades financieras de la Cámara.

En complemento a las actividades de vigilancia y control que ejerce la *Oficina del Inspector General*, también se destaca la actividad de la *Oficina de Ética*, la cual, como entidad independiente y no partidista, se encarga de recibir y revisar las denuncias de mala conducta relacionadas con los miembros, funcionarios y personal de la Cámara (*house.gov*, 2020).

En comparación con los casos de España y el Reino Unido, donde se muestra de una forma más precisa el trabajo administrativo parlamentario, en el caso norteamericano no es así. La descripción del trabajo administrativo es muy superficial y se ocupa solamente de mencionar los cargos y las funciones generales, pues le otorga un peso relevante a la actividad legislativa. Sin embargo, destaca la aportación de los informes financieros y las actividades de la *Oficina de Ética* que demuestran un interés de la Cámara por demostrar que los recursos públicos son ejercidos con transparencia, eficiencia y probidad, para rendir cuentas a la sociedad que lo demande; así como el hecho de vigilar la conducta de todos los que integran a la Cámara, sin importar el nivel de responsabilidad o función que desempeñen (*house.gov*, 2020).

Por otra parte, al igual que en la mayoría de los sistemas presidenciales, constitucionalmente la rendición de cuentas del Poder Ejecutivo se realiza ante el Congreso y la sociedad. En este contexto, existe un órgano fiscalizador denominado *Oficina de Fiscalización Superior del Gobierno de los Estados Unidos* (GAO), dependiente del Congreso y con amplio predominio entre los miembros de la *Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior*. Su tarea consiste en una supervisión y vigilancia más sofisticada de los recursos públicos y una alta calidad de rendición de cuentas (GAO, 2005). En el *Plan Estratégico 2004-2009* se señalaba que el gobierno federal tenía la obligación administrativa de salvaguardar el uso de los fondos de los contribuyentes, prevenir el fraude, el desperdicio, el abuso y asegurar la rendición de cuentas financiera, para lo cual recomienda:

Una vigilancia continua para asegurar que las agencias tomen los pasos pertinentes para que continuamente mejoren los controles internos, la estructura financiera, y los sistemas de información gerencial, para asegurar que los administradores de las ramas ejecutivas y los tomadores de decisión del Congreso, tengan confiable, oportuna y valiosa información para asegurar la rendición de cuentas; medir, controlar, y administrar los costos; administrar por resultados, y tomar decisiones oportunas y plenamente informadas acerca de la asignación de los recursos limitados (GAO, 2005: 138).

Tal recomendación nos muestra que la fiscalización del gobierno hace referencia a los poderes públicos que manejan recursos del Estado para llevar a cabo sus actividades. Sin embargo, la GAO claramente se asume como un ente que ayuda al Congreso a vigilar la actuación del gobierno federal, ponderando en ello un papel especial del Congreso ante los ciudadanos estadounidenses.

Para la tarea de auto fiscalización, el Congreso cuenta con una oficina particular (*Oficina del Inspector General*), la cual se encarga de vigilar y controlar la actuación de todos los miembros y funcionarios que pertenecen al Congreso. No obstante, el modelo de transparencia y rendición de cuentas (*accountability*), norteamericano, implica que el Poder Legislativo se asuma como juez y parte en los procesos fiscalizadores, lo cual constituye una peculiaridad de los sistemas presidenciales de gobierno, debido al riesgo de limitar su credibilidad ciudadana pues, técnicamente, sólo uno de los poderes del Estado (el Ejecutivo), está en la observación del manejo de sus recursos públicos; los otros dos poderes están de una forma mínima e interna.

#### **D. La Administración Pública Parlamentaria en Chile.**

De la Torre y García (1976: 61-63) señala que el Constitucionalismo latinoamericano tuvo primordialmente en sus albores, cuatro influencias en la configuración de las instituciones políticas: la estadounidense; la española liberal proveniente de la Constitución de Cádiz; el pensamiento francés, con la influencia principal de las ideas de Rousseau, Montesquieu y Siéyès, y la de sus códigos fundamentales de 1791, 1793 y 1795; e indirectamente la británica en las obras de Locke, Blackstone y otros; en algunos documentos de la época se afirma que los constituyentes tuvieron como guía a la Constitución Británica.

Otro elemento por destacar como principio constitucional característico en la mayoría de los países latinoamericanos, ha sido la *no reelección* del respectivo Presidente de la República. Principio que responde a la evolución política -

constitucional de la región, en donde con frecuencia el Presidente de la respectiva nación latinoamericana encuentra los medios constitucionales para perpetuarse en el poder.

El sistema de gobierno presidencial chileno se caracteriza por un sistema político republicano, democrático y representativo. El Estado se divide en tres Poderes independientes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En el caso del Poder Ejecutivo, a diferencia de México, el periodo de ejercicio dura solamente cuatro años, sin derecho a reelección. El Poder Judicial es independiente y autónomo en el que recae la responsabilidad de la administración de justicia, cuyo tribunal superior lo encabeza la Corte Suprema (BCN.cl, 2020).

En el caso del Poder Legislativo, este reside en el Congreso Nacional y sus atribuciones son de carácter fiscalizador y colegislador. Es un órgano bicameral integrado por un Senado y una Cámara de Diputados (Congreso Nacional de Chile, 2016).

Según lo establece la Ley No. 18918 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional (Congreso Nacional de Chile, 2016), cada Cámara tiene su propio Reglamento y otras normas e instructivos que regulan su vida interna. Respecto al caso particular que nos ocupa, léase la Cámara de Diputados, podemos mencionar por principio de cuentas que éstos duran en su encargo cuatro años y pueden ser reelectos.

Como parte de sus funciones, la Cámara de Diputados tiene como objetivo legislar en conjunto con el Senado y el Presidente de la República; asimismo tiene la tarea de fiscalizar los actos de gobierno y ejercer control sobre las autoridades públicas en cuanto a declarar la procedencia o no de las acusaciones constitucionales que se presentan en relación con determinadas autoridades, como lo son el Presidente de la República, los Ministros de Estado, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, el Contralor General de la República, los Generales o Almirantes pertenecientes a las Fuerzas de la Defensa Nacional y los Intendentes o Gobernadores.

En cuanto a la organización interna (Cámara de Diputados de Chile, 2018), la Cámara de Diputados es gobernada por un Presidente y dos Vicepresidentes, los cuales constituyen la Mesa de la Corporación y son elegidos por la Sala (órgano superior de la Cámara de Diputados y está conformada por la totalidad de sus miembros). La Mesa tiene las obligaciones de dirigir las sesiones de Sala, representar oficialmente a la Cámara y velar por su correcto funcionamiento interno, para lo cual cuenta con las autoridades administrativas de la Cámara de Diputados que son funcionarios de la planta de la Corporación, cuya principal función es permitir el correcto desarrollo de la labor legislativa de la Cámara. Las autoridades administrativas se organizan en dos subsecretarías: Subsecretaría Legislativa y Subsecretaría Administrativa.

La Subsecretaría Legislativa es la responsable de la dirección, organización y coordinación de las diferentes actividades, funciones y cometidos que, en materia de apoyo a las tareas de legislar y fiscalizar, competen a la Corporación (Cámara de Diputados de Chile, 2018). Está conformada por la siguiente estructura:

- a) La Secretaría: Es la unidad responsable de todas las actividades legislativas y fiscalizadoras que desarrolla la Sala de la Corporación o que se relacionan con ella o con el ejercicio de las atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados.
- b) Las Comisiones: Unidades encargadas del estudio pormenorizado y especializado de los proyectos de ley o proyectos de acuerdos aprobatorios de tratados internacionales sometidos a la consideración de la Cámara.
- c) La Oficina de Informaciones: Tiene entre sus funciones fortalecer y apoyar el trabajo que realizan las diferentes unidades que forman parte del área legislativa de la Corporación, a través del suministro de antecedentes y análisis provenientes de diversas fuentes de información que se originan en torno a la labor de la Cámara. Esta oficina tiene a su cargo la Unidad de Acceso a la Información y Transparencia, las Estadísticas Oficiales de la Cámara, el Seguimiento de la Ley de Presupuestos, el Archivo Legislativo, y es responsable del funcionamiento de la Oficina de Información Ciudadana, del Concurso Anual de Memoristas y de la Cuenta Pública de la Corporación.
- d) La Redacción de Sesiones: Unidad responsable de registrar, de manera escrita, todo lo ocurrido en las sesiones de Sala y, en casos particulares, en las Comisiones (Cámara de Diputados de Chile, 2018).

La Subsecretaría Administrativa de la Cámara es la responsable del adecuado funcionamiento administrativo de la Institución, de acuerdo con lo establecido por la Comisión de Régimen Interno, Administración y Reglamento, y las instrucciones del Secretario General de la Cámara de Diputados. Está conformada solamente por la Dirección de Finanzas, que se encarga de llevar a cabo la contabilidad general y las cuentas del presupuesto de la Cámara de Diputados, y administra dicho presupuesto en conformidad con lo establecido por la H. Comisión de Régimen Interno, Administración y Reglamento (Cámara de Diputados de Chile, 2018).

**Fig. 4. Subsecretaría Administrativa de la Cámara de Diputados, Chile**

- [La Dirección de Finanzas](#)

#### **Autoridades y contacto Subsecretaría Administrativa**

| Nombre                | Cargo                        | Fono             | e-mail   |
|-----------------------|------------------------------|------------------|--|
| Pablo Oneto García    | Subsecretario Administrativo | (56) 32 250 5208 | <a href="mailto:poneto@congreso.cl">poneto@congreso.cl</a> |
| Patricio Leiva Valdés | Director de Finanzas (S)     | (56) 32 250 5089 | <a href="mailto:pleiva@congreso.cl">pleiva@congreso.cl</a> |

\* [https://www.camara.cl/camara/autoridades\\_adm.aspx](https://www.camara.cl/camara/autoridades_adm.aspx)

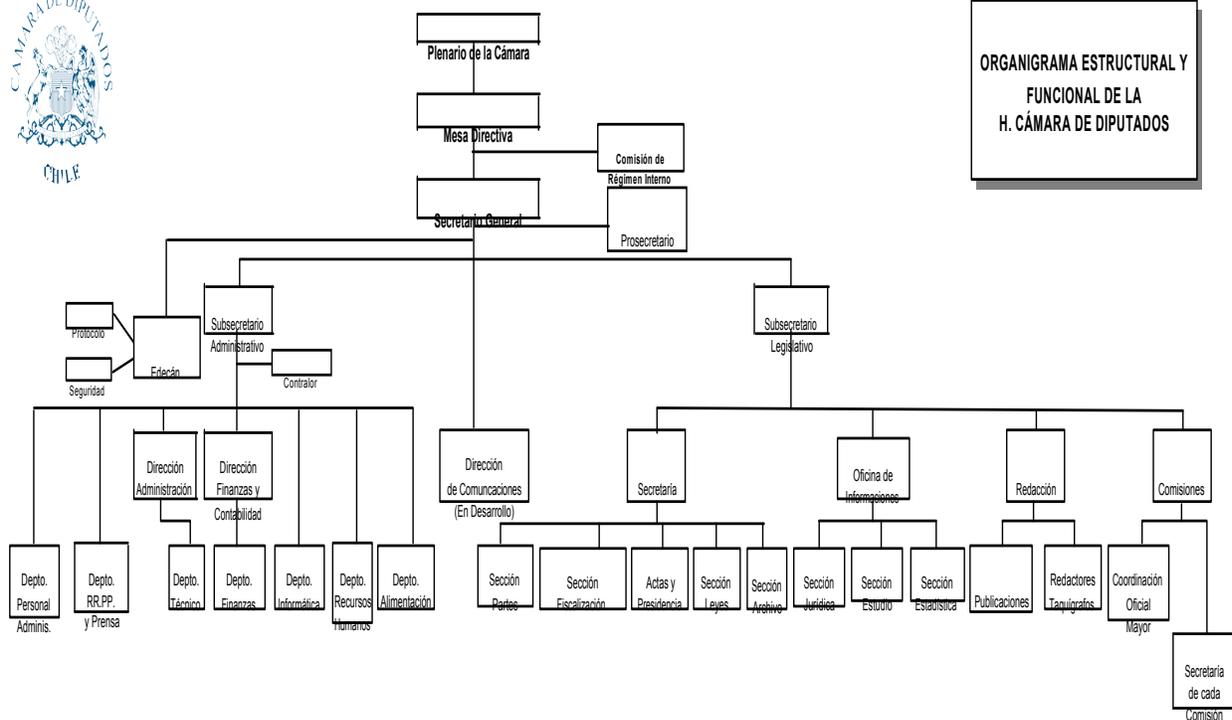
Como se puede apreciar, la información a primera vista concierne al trabajo administrativo que se realiza en materia de apoyo legislativo, sin embargo para acceder a la información de carácter administrativo parlamentario, se debe revisar el sistema de transparencia (Cámara de Diputados de Chile, 2019), en el cual encontramos información relativa al organigrama, a las facultades y funciones del corporativo, a la escala de remuneraciones y a la dotación de personal. Asimismo, dicho portal muestra la información correspondiente a la ejecución del presupuesto de cada año que ejerce la Cámara. Tal situación nos lleva a pensar en que la opacidad de información que se encuentra en la administración pública parlamentaria latinoamericana –representada por el caso chileno- no está tan en desventaja en comparación con la europea.

Sin embargo, al igual que en los casos anteriores, el Poder Legislativo se erige como fiscalizador de los otros dos poderes, Ejecutivo y Judicial, pero no menciona nada respecto a cómo se fiscaliza a sí mismo, o mínimo, si es sujeto de fiscalización; pero, por otra parte, el hecho de que muestre el ejercicio de sus estados financieros ya puede significar un avance en términos de la rendición de cuentas. Por tal motivo se investigó si este aspecto era verídico o no, resultando en el hallazgo del *Plan de Acción de Parlamento Abierto 2017-2018*.

En tal documento, se encontró que, con el propósito de mejorar sus estándares de transparencia, probidad, participación y rendición de cuentas, el Congreso Nacional de Chile presentó una reforma a la *Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional* para perfeccionar el acceso a la información pública legislativa, la participación ciudadana, la ética y la probidad (Congreso Nacional de Chile, 2018). La cuestión es que estas acciones están enfocadas precisamente en el aspecto que concierne al proceso legislativo, más no al administrativo, por lo que se trata sólo de promover una participación más activa de la ciudadanía en los asuntos parlamentarios y brindar legitimidad a las acciones que realiza el Congreso Nacional. El documento, no menciona cuestiones de carácter administrativo o financiero.

Respecto al organigrama estructural y funcional de la H. Cámara de Diputados, podemos observar *grosso modo* la estructura desglosada de la Subsecretaría Administrativa que no está a la vista del público. Esta Subsecretaría tiene dos Direcciones: de Administración y de Finanzas, y de Contabilidad (tiene además la Unidad de Remuneraciones, Atención Parlamentaria, Adquisiciones y Bodega e Inventarios, que no son visibles en el organigrama), y cuenta también con siete Departamentos (Cámara de Diputados de Chile, 2019):

**Fig. 5. Organigrama de la Cámara de Diputados, Chile.**



Valparaíso, Marzo de 2009

Fig. 5. Organigrama de la Cámara de Diputados, Chile.

\*<https://www.camara.cl/camara/media/transparencia/organigrama%202009.pdf> consultado el 22 de enero de 2020.

A continuación, por ser de interés de este trabajo de investigación, se describirá brevemente la función de los departamentos que integran el área administrativa de la Cámara, que se describe actualmente en la página web de la Cámara de Diputados de Chile:

a) **Departamento de Personal Administrativo:** Tiene como funciones administrar los sistemas relativos a la vida laboral de los funcionarios, asesorar a las Jefaturas de la Corporación en materias de Recursos Humanos. Adicionalmente, ejecuta programas en materias de relaciones laborales y de mejoramiento de gestión. Tiene a su cargo el Servicio Médico y Dental donde se brinda atención en materia de salud preventiva y curativa.

b) **Departamento de Relaciones Públicas y Prensa:** Brinda apoyo al ejercicio de la función representativa de la Corporación, en sus vinculaciones con la ciudadanía, los medios de comunicación, con los representantes de otros poderes del Estado y con los parlamentos extranjeros.

c) **Departamento Técnico:** Mantenimiento técnico del edificio corporativo. Se auxilia del Departamento de Jardines (no señalado en el organigrama), para el mantenimiento de jardines.

d) **Departamento de Finanzas:** Derivado de la Dirección de Finanzas, tiene como función elaborar y ejecutar el presupuesto corporativo.

e) **Departamento de Informática:** Su función es el desarrollo y mantenimiento de los sistemas de Información de la Corporación. Administra la red de comunicaciones y da soporte y asistencia técnica a los usuarios.

f) **Departamento de Recursos Humanos:** Depende del Departamento de Personal, al parecer con las mismas funciones.

g) **Departamento de Alimentación:** Su tarea es atender las necesidades de alimentación de todos quienes laboran al interior de la Corporación y de todo tipo de eventos corporativos.

Por otra parte, cuenta también con un Contralor, cuya función es prestar apoyo y asesoría a los niveles directivos respecto de los procesos administrativos, como también cautelar los activos y los intereses patrimoniales de la Corporación en la gestión administrativa (Cámara de Diputados de Chile, 2019).

Finalmente, adscrita a la Secretaría General, pero bajo la estructura de la Subsecretaría Administrativa, tiene un área de Edecán que desprende a su vez otras dos subáreas más: Protocolo y Seguridad. El área de Edecán tiene como función coordinar la participación de las autoridades de la corporación y de los integrantes de esta rama del Congreso Nacional, en actos cívico militares; velar por el estricto respeto

de las normas protocolares; asistir a los Diputados en los viajes de las delegaciones oficiales y establecer el Plan General de Seguridad para la corporación y todos sus integrantes (Cámara de Diputados de Chile, 2019).

Comparando el Organigrama con el Documento de Facultades y Funciones de cada Unidad podemos apreciar que existe duplicidad en algunas áreas que no se mencionan en el documento, pero que sí aparecen en el Organigrama o viceversa; tal es el caso del Departamento de Finanzas cuyas tareas se describen en la Dirección de Finanzas; el Departamento de Recursos Humanos que tiene las funciones desprendidas del Departamento de Personal; o, de algunas unidades que no se mencionan en el Organigrama, pero que se desglosan en el documento como el caso de la Unidad de Jardines, las Unidades de Remuneraciones, Atención Parlamentaria, Adquisiciones y Bodega e Inventarios; lo anterior puede obedecer a que por considerarse normas de menor categoría no se mencionan como tal.

Como parte de la información corporativa que ofrece el Portal de Transparencia (Cámara de Diputados de Chile, 2019), también se encuentra la Escala de Remuneraciones donde se especifican datos como: sueldo base, categoría, asignaciones económicas adicionales, cotizaciones del personal en materia de salud, pago de impuestos sobre nómina, etc. De igual forma, la información relativa a la Dotación de Personal muestra los siguientes datos sobre el personal que labora en la Cámara, como son: nombre, cargo, categoría, calidad, fecha de ingreso.

A diferencia de los demás portales, en el caso chileno llama la atención el *Reglamento Interno de Orden, Higiene y Seguridad*, exclusivo para el personal administrativo que labora en la Cámara de Diputados y que, por sus diversas actividades, debe regular los siguientes aspectos: a) Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales; b) Obligaciones; c) Prohibiciones; d) Investigación y Sanción del Acoso Sexual; e) Sanciones y Multas; f) De los Bienes Informáticos; g) De las Medidas de Inclusión, h) De la Elaboración y Modificación del Reglamento; lo cual demuestra cierta vanguardia en el cuidado de los asuntos que involucran directamente

al personal administrativo, y que no se observan tan fácilmente en otros países, o cuya información no está de forma tan disponible como en este caso particular.

Por otro lado, el marco jurídico de la administración pública parlamentaria chilena se encuentra principalmente en:

1. Constitución Política de la República de Chile;
2. Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional;
3. Reglamento de la Cámara de Diputados;
4. Acuerdo Complementario de la Ley No. 19297;
5. Normas Estatutarias del Personal de la Cámara de Diputados;
6. Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias;
7. Comité de Auditoría Parlamentaria;
8. Condiciones Aplicables a las Exposiciones en las Sedes de la Cámara de Diputados, y
9. Reglamento para la Concesión del Patrocinio o Auspicio de la Cámara de Diputados.

Finalmente, el caso chileno es uno de los mejores, en cuanto al acceso de información pública, a partir del portal de su Congreso Nacional. Aunque no se identificó un ejercicio fiscalizador interno, se pudo apreciar el complejo administrativo que permite la consecución de las labores legislativas. Por lo que sí existen elementos que sustentan la importancia y la utilidad de la administración pública parlamentaria para dichas labores.

### **3. La Administración Pública Parlamentaria en el Sistema Semi Presidencial de Gobierno: El caso de Francia.**

El parlamento francés surge el 5 de mayo de 1789, cuando los Estados Generales - cuerpo legislativo con representación del Clero (primer Estado), la nobleza (segundo Estado), y la burguesía (tercer Estado)- se reúnen en Versalles en respuesta a la convocatoria de Luis XVI, para ayudarlo a solucionar la situación financiera. Desde ese entonces, el primer ordenamiento del parlamento fue legitimar la creación de impuestos para el sostenimiento del naciente Estado; posteriormente, podría incursionar en decisiones de carácter político e influir de cierto grado en la corona (González Chávez, 2000: 6-7). Poco a poco, el parlamento irá cobrando vital importancia en la configuración del sistema político francés.

La forma de gobierno de Francia es un sistema híbrido o mixto, denominado semi presidencialismo, por ser una combinación del régimen presidencial y parlamentario consistente en amalgamar las ventajas de ambos sistemas, pues cuenta con un Jefe de Estado electo directamente por la ciudadanía –como sucede en los sistemas presidenciales- y con un Primer Ministro y gabinete responsables ante el Parlamento, el cual debe aprobar la formación del gobierno y puede provocar su caída mediante un voto de no confianza –como sucede en los sistemas parlamentarios- (González Chávez, 2000: 19).

El Parlamento es Bicameral, se integra por la Asamblea Nacional, que así se le denomina a la Cámara de Diputados o Cámara Baja, y por la Cámara del Senado o Cámara Alta. Ésta última tiene facultades limitativas. La Asamblea Nacional consta de 577 miembros electos por sufragio directo y puede ser disuelta por el Presidente de la República. La Asamblea vota las leyes, controla la acción del gobierno y valora las políticas públicas; tiene más poderes que el Senado, y puede destituir al Primer Ministro (que es designado por el Presidente de la República) mediante tres procedimientos: el voto de confianza, la moción de censura y el compromiso de responsabilidad del gobierno sobre un texto de ley concreto (Asamblea Nacional de Francia, 2018).

La misión del Poder Legislativo francés es hacer la ley y controlar al gobierno; lo cual se realiza tanto en sesión plenaria como dentro de los órganos parlamentarios a través de comisiones permanentes. Para llevar a cabo tal labor, la Asamblea Nacional se auxilia de las siguientes herramientas (Asamblea Nacional de Francia, 2018):

a) **Audiencias:** apuntan a permitir la información y el control de la acción gubernamental por parte de los diputados. Están abiertas a la prensa y se transmiten en vivo en el sitio web de la Asamblea Nacional.

b) **Misiones de información:** tienen como objetivo preparar el examen de un texto de ley, o controlar la aplicación o la evaluación de una ley recientemente adoptada, o participar en la información de los miembros de la comisión sobre un tema preciso.

c) **Seguimiento de la aplicación de las leyes:** identifica en particular las medidas reglamentarias tomadas o no, para implementar una ley. A tres años de la implementación de una ley, se prepara un informe para evaluar sus consecuencias concretas: legales, económicas, financieras, sociales y ambientales.

d) **Control de citas:** referente a la atribución de la Asamblea Nacional para emitir una opinión sobre ciertos nombramientos a cargo de la Presidencia de la República. En caso de ser negativa la opinión, el nombramiento no procede.

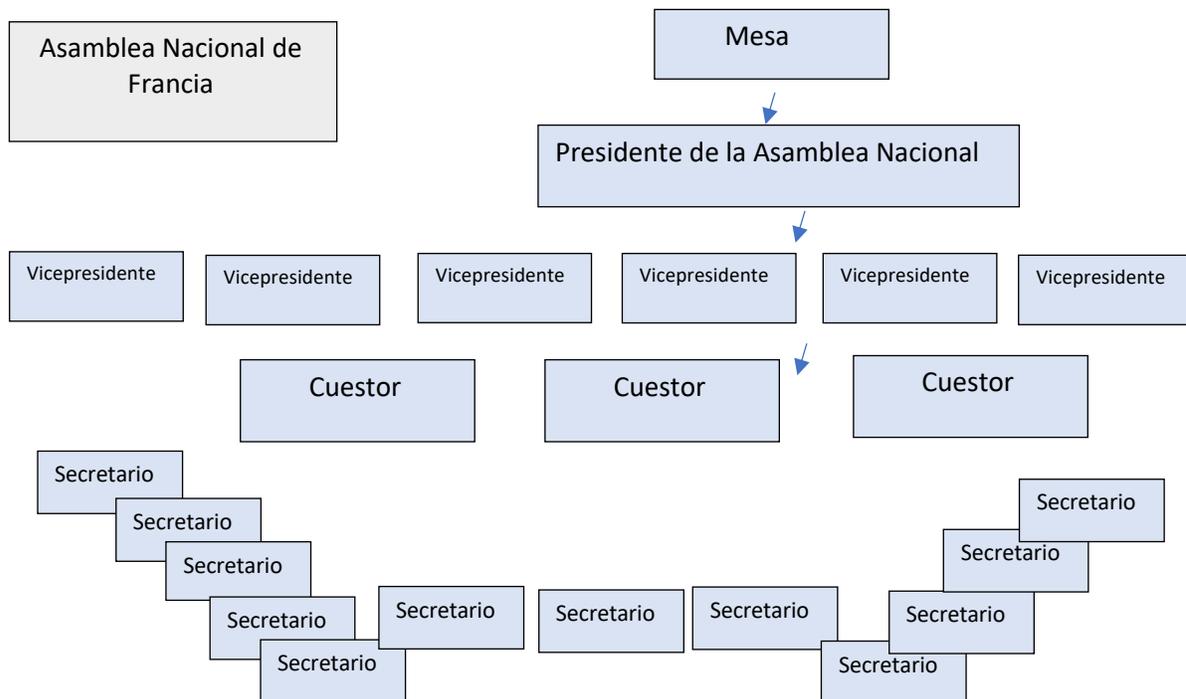
e) **Control financiero:** se realiza a través de los comités de finanzas de la Asamblea Nacional y el Senado quienes son los responsables de supervisar y controlar la ejecución de las leyes de finanzas. Implica la posibilidad de llevar a cabo verificaciones documentales y en el sitio, dirigiéndose a las autoridades u organismos públicos y solicitando cualquier información.

Dichas herramientas nos muestran cómo el Poder Legislativo francés ejerce su atribución de control sobre el gobierno, lo cual podría indicar que la búsqueda de transparencia y rendición de cuentas se solicita exclusivamente al Poder Ejecutivo, pues el Legislativo podría funcionar sin ser auditado.

Con esta información como referente, encontramos en la página oficial de la Asamblea Nacional (Asamblea Nacional, 2019), la forma de organización y funcionamiento que nos permitirá conocer cómo es la administración pública parlamentaria, en esta nación, con un sistema de gobierno semi presidencial.

En primer lugar, nos remitiremos a la Mesa, que es la máxima autoridad colegiada de la Asamblea Nacional, además de ser la responsable de la organización y operación de ésta. Se compone por el Presidente de la Asamblea, seis Vicepresidentes, tres Cuestores y doce Secretarios. Como dato curioso se encontró que los presidentes de los grupos políticos pueden participar en las reuniones de la Mesa sin derecho a voto. Esta situación no se observó en los casos descritos anteriormente: Inglaterra, España, Estados Unidos y Chile.

**Fig. 6. Organigrama de la Asamblea Nacional, Francia.**



\* Descripción gráfica.

El Colegio de Cuestores se integra por tres diputados que son responsables de la gestión administrativa y financiera de la Asamblea Nacional. Entre sus responsabilidades está elaborar el proyecto de presupuesto (a aprobarse por la Mesa), gestionar el personal, gestionar los créditos, e iniciar los gastos de conformidad con el principio de autonomía administrativa y financiera de asambleas parlamentarias.

Por primera vez, se observa la participación directa de diputados en actividades administrativas. Lo que significa que no solamente atienden las actividades legislativas, sino que deben estar capacitados por si resultan electos por la Mesa para representar a sus colegas. También es importante rescatar los antecedentes de los cuestores, quienes en la República romana fueron los responsables de la administración del tesoro público; de ahí que en 1803 se asignó a un colegio de cuestores la responsabilidad de la administración del Cuerpo Legislativo.

Indudablemente, el caso de Francia es muy peculiar en cuanto a la composición de la administración pública parlamentaria, pues es de sumo interés el hecho de que participen, en la toma de decisiones, los propios diputados de la Asamblea Nacional, lo cual traslada las agendas de los grupos políticos, tanto en la competencia legislativa como en la administrativa.

Sin embargo, respecto a la información financiera de la Asamblea, al igual que en los casos anteriores, se torna sofisticada, pues se debe acceder al *Portal de Datos Abiertos de la Asamblea*, donde esta información está reservada.

Previo a la revisión de los datos presupuestarios de la Asamblea Nacional, algunos elementos contextuales advierten sobre el principio de autonomía financiera de esta asamblea parlamentaria, a partir del principio general de la separación de poderes, lo que implica que esta asamblea elabore, ejecute y controle libremente su presupuesto. Y textualmente se señala que “para la gestión de su presupuesto, no está bajo el control *a priori* del ministerio responsable del presupuesto, ni el control *a posteriori* del Tribunal de Cuentas” (Data.Assemblee-Nationale.Fr, 2019).

El mismo portal indica que el presupuesto de la Asamblea Nacional incluye una sección de inversión y una sección operativa. No obstante, la especificidad principal de su administración pública parlamentaria se refleja en la sección “gastos parlamentarios”, donde se agrupan los gastos vinculados directa e indirectamente con el ejercicio del mandato parlamentario y la actividad institucional de la Asamblea Nacional, tales como: asignaciones parlamentarias, cargas sociales y de pensiones, gastos de secretaría parlamentaria, viajes, oficinas parlamentarias, gastos de representación y otros cargos relacionados con el mandato. Como dato importante, se puntualiza que este presupuesto proviene de erogaciones del Estado, por lo que se trata de un presupuesto público.

Aunque no se identificó un organigrama que ilustre la administración pública parlamentaria francesa, la información que publica el sitio web de la Asamblea Nacional es muy extensa y variada, no obstante, privilegia la información referente a las cuestiones legislativas y de control de gobierno. Se trata de una página de carácter informativo.

En forma similar a los estudios de caso anteriores, en el caso de Francia el principio de autonomía sigue limitando el ejercicio de transparencia de la Asamblea Nacional. Con base en este principio, el acceso a la información pública, así como la rendición de cuentas de esta asamblea, en materia presupuestaria, es muy deficiente.

No obstante, todo Parlamento requiere de una estructura burocrática que auxilie las tareas administrativas que requiere el trabajo legislativo. En la mayoría de los casos, con excepción de Francia, se trata de cuerpos burocráticos exclusivos sujetos a las disposiciones internas del Poder Legislativo. La administración pública parlamentaria coincide en este punto, salvo en el caso francés, donde se involucran en las actividades de administración pública los diputados asignados por la Mesa.

## **Conclusiones**

A manera de conclusión del presente capítulo, se presenta el siguiente cuadro comparativo que muestra las diferencias y similitudes de los países estudiados, de acuerdo con cuatro características principales que fueron descritas en cada estudio caso, las cuales son: 1. Forma de Gobierno, 2. Legislatura y Organización Legislativa de la Cámara Baja, 3. Organización Administrativa, y 4. Transparencia y Rendición de Cuentas.

**Fig. 7. Cuadro Administración Pública Parlamentaria Comparada.**

| <b>Características</b>   | <b>Países</b>   |  |  |  |  |
|--|---|--|--|--|--|
|  | <b>Reino Unido</b>  | <b>España</b>  | <b>Estados Unidos de Norteamérica</b>  | <b>Chile</b>   | <b>Francia</b>   |
| <b>Forma de gobierno</b>   | Monarquía Constitucional<br><br>Rey/Reina<br>Primer Ministro  | Monarquía Parlamentaria<br><br>Rey/Monarca<br>Presidente   | Sistema Presidencial<br><br>Presidente<br>Vicepresidente   | Sistema Presidencial<br><br>Presidente de la República   | Semi Presidencial (S. Parlamentaria)<br><br>Presidente de la República.<br>Primer Ministro.  |
| <b>Legislatura/<br/>Organización Legislativa de la Cámara Baja</b> | Parlamento Bicameral<br><br>-Cámara Alta ( <i>House of Lords</i> ). (577 miembros)<br><br>-Cámara Baja ( <i>House of Commons</i> ). (1200 lores)<br><br>La Cámara de los Comunes se divide en Comités o Comisiones. | Cortes Generales Bicameral<br><br>-Cámara Alta o Senado. (208 senadores)<br><br>-Cámara Baja o Congreso de los Diputados (350 diputados)<br><br>El Congreso de los Diputados puede funcionar en pleno y en comisiones. | Congreso de los EE.UU. Bicameral<br><br>-Senado (100 senadores)<br><br>-Cámara de Representantes ( <i>House of Representatives</i> ) (435 senadores)<br><br>La Cámara de Representantes se integra por Oficiales que son elegidos al inicio de cada Legislatura. | Congreso Nacional Bicameral<br><br>-Senado (43 senadores)<br><br>-Cámara de Diputados (155 diputados)<br><br>El Congreso Nacional funciona en comisiones permanentes y especiales. | Parlamento Bicameral<br><br>- Cámara del Senado o Cámara Alta (321 senadores)<br><br>-Asamblea Nacional, Cámara de Diputados o Cámara Baja (577 diputados)<br><br>La Asamblea funciona en Comisiones: especiales, permanentes y mixtas, así como sub comisiones. |
| <b>Organización administrativa</b>                                 | Junta Ejecutiva de la Cámara.   | Mesa del Congreso.   | <i>Chief Administrative Officer/ Inspector General</i>   | Mesa de la Corporación   | La Mesa  |

|  |  |   |   |   |  |
|--|--|---|---|---|--|
|  | <p>Gobernada y administrada por un grupo de parlamentarios y otros integrantes de la Comisión de la Cámara de los Comunes; quienes son responsables de la administración y de los servicios de la Cámara, incluido el mantenimiento del Palacio de Westminster y del resto del patrimonio parlamentario.</p> | <p>Le corresponde el gobierno interior (elaboración del presupuesto del Congreso, la dirección y control de su ejecución, la ordenación de gastos y diversas competencias en materia de personal), y la organización del trabajo parlamentario (programación de las líneas generales de actuación de la Cámara, la coordinación de los trabajos de sus distintos órganos, la calificación sobre los escritos y documentos parlamentarios, la decisión sobre su admisibilidad y procedimiento de tramitación).</p> | <p>En colaboración con el Comité de Administración de la Cámara de Representantes, la Oficina del Inspector General contribuye como una estructura de apoyo para una Cámara más efectiva y eficiente mediante la identificación y ayuda para mitigar riesgos significativos, destacando las oportunidades para mejorar la eficiencia de las operaciones de la Cámara.</p> | <p>Tiene las obligaciones de dirigir las sesiones de Sala, representar oficialmente a la Cámara y velar por su correcto funcionamiento interno, para lo cual cuenta con las autoridades administrativas de la Cámara de Diputados que son funcionarios de la planta de la Corporación, cuya principal función es permitir el correcto desarrollo de la labor legislativa de la Cámara. La Subsecretaría Administrativa de la Cámara es la responsable del adecuado funcionamiento administrativo de la Institución.</p> | <p>Máxima autoridad colegiada de la Asamblea Nacional, además de ser la responsable de la organización y operación de ésta. El Colegio de Cuestores (tres diputados responsables de la gestión administrativa y financiera de la Asamblea Nacional) tienen la responsabilidad de elaborar el proyecto de presupuesto (a aprobarse por la Mesa), gestionar el personal, gestionar los créditos e iniciar los gastos de conformidad con el principio de autonomía administrativa y financiera de asambleas parlamentarias.</p> |
| <p><b>Transparencia y rendición de cuentas</b></p> | <p>Presenta informes financieros internos y externos.</p> <p>Principio de soberanía del Parlamento: éste no puede ser sancionado ni criticado porque no debe cuestionarse como la institución política suprema del Reino Unido.</p>  | <p>No se exhibe la parte financiera.</p> <p>Las atribuciones en esta materia son exclusivas del Congreso.</p>   | <p>La aportación de informes financieros y las actividades de la <i>Oficina de Ética</i> demuestran que los recursos públicos son ejercidos con transparencia, eficiencia y probidad, para rendir cuentas a la sociedad que lo demande; así como el hecho de vigilar la conducta de todos los que integran a la</p>   | <p>No se identificó un ejercicio fiscalizador interno.</p>  | <p>El acceso a la información pública, así como la rendición de cuentas de la Asamblea, en materia presupuestaria, es muy deficiente.</p> <p>El principio de autonomía limita el ejercicio de transparencia de la Asamblea Nacional.</p>   |

|  |  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|
|  |  |  | Cámara, sin importar el nivel de responsabilidad o función que desempeñen. |  |  |
|--|--|--|--|--|--|

Fuente: elaboración propia.

Con base en el cuadro anterior, podemos observar que, en prácticamente todos los sistemas democráticos, independientemente de sus sistemas de gobierno (parlamentario, presidencial, o semi presidencial), poseen órganos legislativos que realizan actividades conforme a esquemas de organización interna, denominadas comités o comisiones.

Asimismo, se evidenció que al interior de todas las Legislaturas se realizan actividades administrativas que permiten llevar a cabo todas las funciones que dichos órganos de gobierno detentan, lo cual se traduce en una administración pública parlamentaria de diversa índole en cuanto a la forma, estructura, procesos y funciones en su organización y operación interna.

Como se ha señalado, la transparencia y la rendición de cuentas son elementos consustanciales a la administración pública parlamentaria, pues su financiamiento proviene de recursos del Estado. Sin embargo, este aspecto es poco transparente o reservado como exclusivo de las Legislaturas. Sólo dos casos, Reino Unido (en menor medida) y Estados Unidos de Norteamérica (el caso más transparente), presentan informes financieros anuales derivados de ejercicios de auditoría interna o externa, e incluso de ambas. Lo anterior permitió confirmar que la función de control de las Legislaturas se reserva, en la mayoría de los casos revisados, como fuente de su autonomía, en el sentido de ser entes fiscalizadores y de control de los otros poderes públicos, pero con una gran deficiencia cuando se trata de su propia fiscalización.

## Capítulo III

### **La Administración Pública Parlamentaria en el Estado de México. Características, Marco Regulatorio y Órganos de Control.**

*SUMARIO: 1. Características principales de la Administración Pública Parlamentaria del Estado de México. 2. Marco Regulatorio de la Administración Pública Parlamentaria en el Estado de México. a. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. b. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. c. Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México. 3. Órganos de Control de la Administración Pública Parlamentaria en el Estado de México. a. Auditoría Superior de la Federación. b. Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México. c. Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México.*

#### **Introducción**

El panorama sobre la administración pública parlamentaria, a través de un marco comparado internacional ofrece elementos para reconocer las peculiaridades de este tipo de administración en el Estado de México. No obstante, este panorama no desconoce el ámbito federal de México, pues el Congreso del Estado de México replica muchas prácticas de la administración pública parlamentaria del Congreso de la Unión Mexicano.

En una breve mirada a nuestro ámbito federal, rescatamos que México, cuenta con un sistema de gobierno Presidencial, encabezada por el Presidente de la República, como Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. Para el ejercicio de sus funciones, el Poder Político se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El Poder Legislativo se conforma por una Asamblea de tipo Bicameral, denominada Congreso de la Unión, el

cual se integra por la Cámara Alta o Senado, con ciento veintiocho Senadores y por la Cámara Baja o de Diputados, con quinientos miembros.

En el Artículo 70 de la CPEUM, se regula el ejercicio interno de la administración pública parlamentaria, la cual *grosso modo* establece que el Congreso expide la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos. Asimismo, para el desarrollo de sus funciones constitucionales, se apoya principalmente en los órganos administrativos y técnicos de la Cámara de Diputados.

Por lo tanto, la administración pública parlamentaria se desempeña en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión a través de un órgano interno denominado Secretaría General; dicha instancia tiene a su cargo la coordinación de los servicios parlamentarios, administrativos y financieros que garantizan el trabajo legislativo de la Cámara. Asimismo, esta Secretaría tiene la atribución de “aprobar la normatividad, instrumentos y mecanismos administrativos que permitan el ejercicio eficiente, austero y transparente de los recursos de la Cámara, en beneficio de la actividad legislativa, así como de la preservación de la infraestructura del Palacio Legislativo de San Lázaro, considerado patrimonio nacional” (Cámara de Diputados, 2020).

En virtud de lo anterior, se revisarán a continuación las características que definen la práctica administrativa parlamentaria del Estado de México, así como el conjunto de ordenamientos que la regulan y los órganos de control que la fiscalizan para mejorar su transparencia y rendición de cuentas. Lo anterior con la intención de evaluar la administración pública del Congreso del Estado de México en comparación con la de los países que se han estudiado en el presente trabajo de investigación.

## **1. Características Principales de la Administración Pública Parlamentaria del Estado de México.**

A raíz de la Constitución Federal de 1824, se establecen las Legislaturas Constituyentes de las Provincias (Guanajuato, México, Michoacán, Puebla de los Ángeles, Querétaro, San Luis Potosí y Veracruz), que han sido declaradas Estados de la Federación. “Cada respectiva Legislatura se integraron por al menos de once a veinte individuos como máximo. Así fue, que en el Decreto No. 1 de fecha 2 de marzo de 1824, el Congreso del Estado de México se declaró formalmente instalado en tanto se organizaba el gobierno provisional y se nombraba gobernador; empero se determinó la organización provisional del gobierno interior del Estado, dividido en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial” (Gobierno del Estado de México, 1999).

Posteriormente, en el año de 1827, con el primer gobernador del Estado Libre y Soberano de México, Melchor Múzquiz, se publicó la Constitución Política del Estado de México, el 14 de febrero del año citado. Respecto al Poder Legislativo, la Constitución estableció sus atribuciones y facultades, algunas de ellas fueron:

- Que el Poder Legislativo residía en su Congreso, el cual era unicameral, por lo que constó de una sola Cámara de diputados elegidos indirecta y popularmente.
- Sus atribuciones era dictar leyes para la administración y gobierno interior del estado en todos sus ramos, interpretarlas, aclararlas, reformarlas o derogarlas.
- La facultad presupuestaria y de establecer contribuciones.
- Autorizar la estructura de la administración pública y de la judicatura,
- Una facultad genérica, por si se había omitido algún aspecto a legislar (Gobierno del Estado de México, 1999).

Es importante mencionar que, para administrar los ingresos y egresos de todo el Estado, el Congreso del Estado de México de 1824 creó la Tesorería Provisional del Estado de México, en cuanto se trataba de la incipiente formación de los órganos de gobierno del Estado y no se habían definido aún sus atribuciones y facultades, como ya se ha aludido. Sin embargo, el Portal de la Legislatura del Estado de México afirma que “el Poder Legislativo del Estado de México ha contado con recursos humanos,

materiales, financieros y técnicos que los legisladores y órganos del Congreso han requerido para el ejercicio de sus atribuciones” (SAF, 2020).

No obstante, la administración del Poder Legislativo del Estado de México ha evolucionado a través de los años, mediante diversas denominaciones: comenzó con la Tesorería Provisional de 1824, para todo el Estado, y ya como área propia del Congreso del Estado, la Comisión de Policía en 1830, la cual, después de cuarenta años, se denominaría Oficialía Mayor (1972). A partir de aquí, serían más continuos los cambios, pues una década después se llamaría Dirección General de Administración (1983), veinte años más adelante, Secretaría General de Administración (2003), hasta llegar finalmente a la actual Secretaría de Administración y Finanzas (2018).

La Secretaría de Administración y Finanzas (SAF) del Poder Legislativo del Estado de México constituye la principal área operativa, responsable y heredera de la administración pública parlamentaria del Estado de México.

Bajo esta perspectiva, se puede resumir cronológicamente la evolución de la administración pública parlamentaria estatal de la siguiente manera:

**Fig. 8. Cuadro Cronológico del Desarrollo Histórico de la Administración Pública Parlamentaria en el Estado de México.**

| <b>Fechas importantes</b> | <b>Acontecimientos Históricos para el Desarrollo de la Administración Pública Parlamentaria en el Estado de México</b>  |
|---------------------------|---|
| 13 de marzo de 1824       | La Tesorería Provisional del Estado de México sería la responsable de administrar los ingresos y egresos de todo el gobierno.   |
| 24 de septiembre de 1825  | El Congreso Constituyente aprueba la designación de jefes y plazas. Hasta 1830, los diputados secretarios del Congreso se encargaban de la administración y supervisión de los recursos humanos, materiales y técnicos, apoyándose de los oficiales responsables de realizar y auxiliar a los diputados en sus funciones, así como vigilar el mantenimiento de los bienes del Congreso mediante el trabajo de los porteros. |

|                        |  |
|------------------------|--|
| 14 de agosto de 1830   | El Congreso asigna a la Comisión de Policía, compuesta por el Presidente y Secretarios del Congreso Constituyente, las funciones de cuidar el orden y el gobierno interior del palacio del Congreso.   |
| 23 de agosto de 1972   | Se aprueba el nuevo Reglamento Interior de la Legislatura del Estado de México y se establece el funcionamiento de la Oficialía Mayor, órgano administrativo dirigido y supervisado por la Secretaría de la Legislatura, encargada de apoyar y auxiliar las actividades de los diputados y de los órganos del Congreso.  |
| 3 de noviembre de 1983 | Se crea la Dirección General de Administración como órgano técnico encargado de optimizar los recursos humanos, materiales y financieros, que sirvieran de apoyo para el logro de los planes, programas y metas, desarrollando las políticas administrativas de una manera permanente y oportuna, asimismo, se aprueba la siguiente estructura para esta dependencia: Dirección General de Administración; Secretaría Técnica; Subdirección de Desarrollo de Personal (Departamento de Administración de Personal y Departamento de Remuneraciones y Pagos); Subdirección de Recursos Financieros (Departamento de Programación y Presupuestación, Departamento de Evaluación y Control y Departamento de Contabilidad); Subdirección de Recursos Materiales (Departamento de Adquisiciones, Departamento de Control de Bienes Muebles e Inmuebles y Departamento de Servicios Generales). |
| 1995                   | A partir de la expedición de la Ley Orgánica y el Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, se da fundamento legal a la existencia de la Dirección General de Administración, así como sus atribuciones.   |
| 2003                   | Se reforma la Ley Orgánica y el Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, los cuales elevan a Secretaría la anterior Dirección General de Administración, para encargarse del suministro, administración y supervisión de recursos, con el fin de lograr el cumplimiento de metas y objetivos propios.   |
| 2018                   | Se lleva a cabo la reconversión estructural de la Secretaría de Administración y Finanzas, lo que conlleva un diseño acorde a sus procesos estratégicos; dicha reconversión dará respuesta a necesidades de especialización, con el propósito de planear, organizar, coordinar y controlar el desarrollo de servidores públicos, recursos financieros, materiales y tecnológicos del Poder Legislativo del Estado de México.   |

\* Fuente: elaboración propia, a partir de (SAF, 2020).

Asimismo, cabe destacar que la SAF se rige bajo los estrictos principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; así como valores orientados al interés público, el respeto a los derechos humanos, la igualdad y no discriminación, la equidad de género, el entorno cultural y ecológico, la integridad, la cooperación, el liderazgo, la transparencia y la rendición de cuentas (SAF, 2020).

Derivado de lo anterior, la SAF ejerce sus propias funciones de apoyo al Poder Legislativo del Estado de México, como son la planeación, la programación, la presupuestación y la evaluación de sus programas; la substanciación de procedimientos de adquisición, enajenación, arrendamiento de bienes, contratación de servicios y de obra; la coordinación y supervisión de las actividades de las unidades administrativas, comisiones, comités y otros órganos colegiados dependientes de la Secretaría; la promoción de programas de modernización y simplificación administrativa que contribuyan a la eficiencia; la autorización de los movimientos para la administración de los recursos humanos y su desarrollo; la coordinación y autorización de los requerimientos de recursos materiales, servicios generales y apoyo logístico; la promoción y autorización de los requerimientos de tecnologías de información y telecomunicaciones; así como la aprobación de la liberación y generación de recursos ante las instancias que corresponda para dar cumplimiento de las obligaciones financieras suscritas por el Poder Legislativo (SAF, 2020).

Para cumplir con todo lo anterior, la SAF cuenta con treinta y seis unidades administrativas en su estructura orgánica, lo que quizás la convierta en una de las estructuras administrativas parlamentarias más extensas, en comparación con las que aquí se han revisado anteriormente, las cuales se exponen a continuación:

**Fig. 9. Estructura de Secretaría de Administración y Finanzas del Poder Legislativo del Estado de México.**

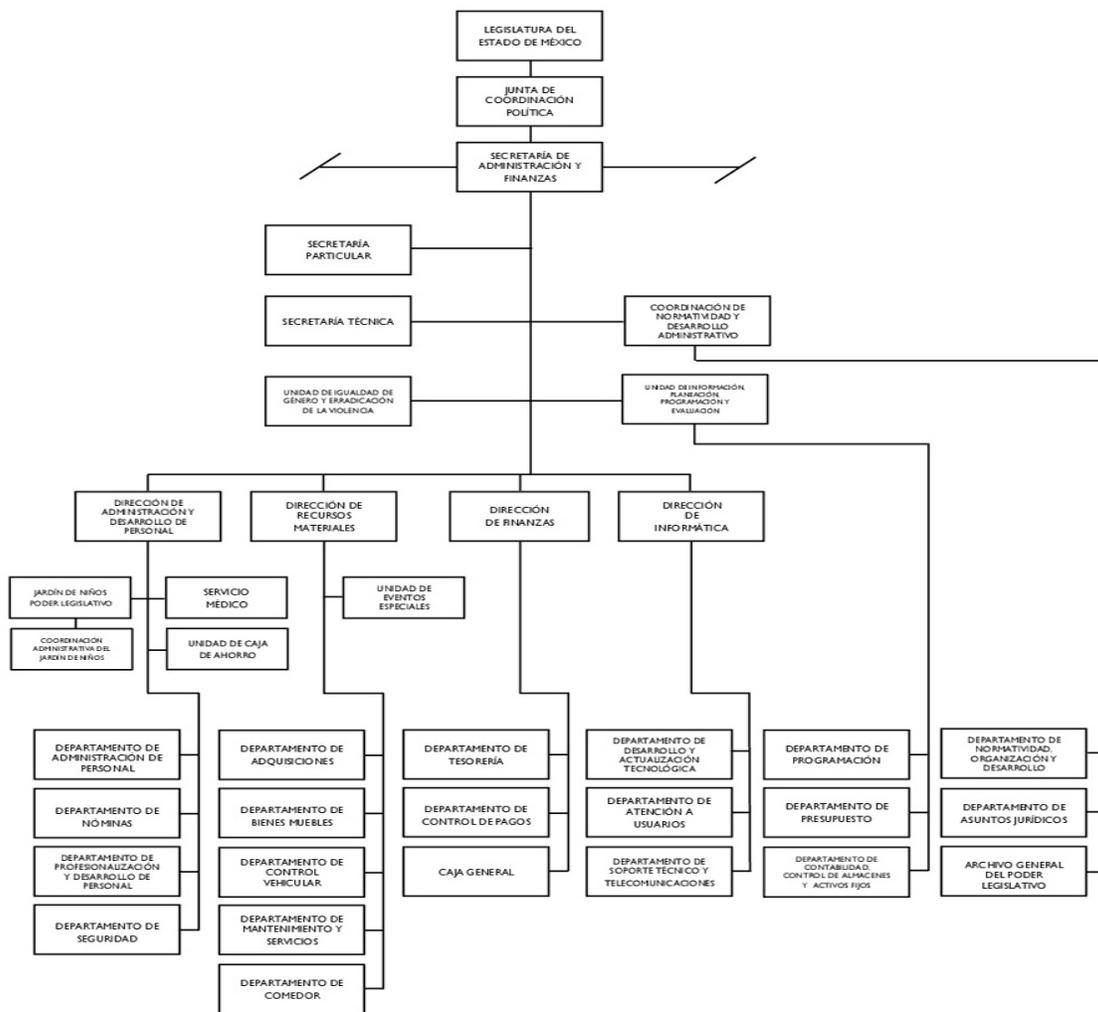


Fig. 9. Estructura de Secretaría de Administración y Finanzas del Poder Legislativo del Estado de México. Fuente: (SAF, 2020).

Como es posible observar, la administración pública parlamentaria del Poder Legislativo del Estado de México cuenta con una organización y estructura suficientemente integrada y bastante especializada para atender las necesidades de este órgano de gobierno. Como consecuencia de esta situación, las unidades administrativas que integran la SAF tienen perfectamente definida la actividad que deben realizar, en materia de apoyo y soporte administrativo, a la función sustantiva legislativa.

## 2. Marco Regulatorio de la Administración Pública Parlamentaria en el Poder Legislativo del Estado de México.

El marco jurídico completo de la administración pública parlamentaria del Estado de México está compuesto de los siguientes rubros y ordenamientos:

**Fig. 10. Marco Jurídico de la Administración Pública Parlamentaria del Poder Legislativo del Estado de México.**

| <b>Marco Jurídico</b> |   |
|-----------------------|---|
| Legislación Federal   | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</li> <li>* Ley Federal del Trabajo.</li> <li>* Ley General de Archivos.</li> <li>* Ley General de Contabilidad Gubernamental.</li> <li>* Ley de Coordinación Fiscal.</li> <li>* Ley General de Responsabilidades.</li> <li>* Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.</li> <li>* Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.</li> <li>* Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.</li> <li>* Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público.</li> <li>* Ley de Coordinación Fiscal.</li> <li>* Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados.</li> <li>* Código Fiscal de la Federación.</li> </ul>   |
| Legislación Estatal   | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.</li> <li>* Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México.</li> <li>* Ley de Bienes del Estado de México y sus Municipios.</li> <li>* Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios.</li> <li>* Ley de Documentos Administrativos e Históricos del Estado de México.</li> <li>* Ley de Fiscalización Superior del Estado de México.</li> <li>* Ley de Gobierno Digital del Estado de México y Municipios.</li> <li>* Ley de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres del Estado de México.</li> <li>* Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de México.</li> <li>* Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.</li> <li>* Ley de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil en el Estado de México.</li> <li>* Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de México y Municipios.</li> </ul> |

|             |   |
|-------------|---|
|             | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios.</li> <li>* Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.</li> <li>* Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.</li> <li>* Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios.</li> <li>* Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.</li> <li>* Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.</li> <li>* Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México.</li> <li>* Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado para el ejercicio fiscal correspondiente.</li> <li>* Ley de Ingresos del Estado de México para el ejercicio fiscal del año correspondiente.</li> </ul> |
| Códigos     | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Código Administrativo del Estado de México.</li> <li>* Código Financiero del Estado de México y Municipios.</li> <li>* Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.</li> <li>* Código de Ética de los Servidores Públicos de la Secretaría de Administración y Finanzas del Poder Legislativo del Estado de México.</li> <li>* Fe de erratas al Código de Ética de los Servidores Públicos de la Secretaría de Administración y Finanzas del Poder Legislativo, publicado en el Periódico Oficial "Gaceta del gobierno" de fecha 29 de marzo de 2019, sección primera.</li> </ul>  |
| Reglamentos | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Reglamento de la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios.</li> <li>* Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.</li> <li>* Reglamento de la Ley de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil en el Estado de México.</li> <li>* Reglamento de Salud del Estado de México.</li> <li>* Reglamento del Libro Décimo Segundo del Código Administrativo del Estado de México.</li> <li>* Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México.</li> <li>* Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Poder Legislativo del Estado de México.</li> </ul>   |

|                                 |   |
|---------------------------------|---|
| <p>Normas</p>                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Norma Mexicana NMX-F-605- NORMEX- 2015, Alimentos- Manejo Higiénico en el Servicio de Alimentos Preparados para la Obtención del Distintivo “H”.</li> <li>* Norma Oficial Mexicana NOM- 168- SSA1- 1998, Del expediente clínico.</li> <li>* Norma Oficial Mexicana NOM- 004- SSA3- 2012, Del expediente clínico.</li> <li>* Norma Oficial Mexicana NOM- 031- SSA2- 1999, Para la atención a la salud del niño.</li> <li>* Norma Oficial Mexicana NOM- 031- SSA3- 2012, Asistencia social. Prestación de servicios de asistencia social a adultos y adultos mayores en situación de riesgo y vulnerabilidad.</li> <li>* Norma Oficial Mexicana NOM- 161- SEMARNAT- 2011, Que establece los criterios para clasificar a los Residuos de Manejo Especial y determinar cuáles están sujetos al Plan de Manejo; el listado de estos, el procedimiento para la inclusión o exclusión a dicho listado; así como los elementos y procedimientos para la formulación de los planes de manejo.</li> <li>* Norma Oficial Mexicana NOM- 251- SSA1- 2009, “Prácticas de higiene para el proceso de alimentos, bebidas o suplementos alimenticios”.</li> <li>* Normas Reglamentarias de los Servidores Administrativos del Poder Legislativo.</li> <li>* Acuerdo por el que el Secretario de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, expide los lineamientos para el registro de Empresas y/o Personas Físicas Objetadas y Sancionadas, y el registro del Procedimiento Administrativo Sancionador.</li> </ul> |
| <p>Manuales Administrativos</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Manual General de Organización de la Secretaría de Administración y Finanzas.</li> <li>* Manual de Integración, Funcionamiento y Operación del Comité de Adquisiciones y Servicios del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México.</li> <li>* Manual de Integración, Funcionamiento y Operación del Comité de Arrendamientos, Adquisiciones de Inmuebles y Enajenaciones del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México.</li> <li>* Manual de Normas y Políticas para el Gasto Público del Gobierno del Estado de México.</li> <li>* Manual Único de Contabilidad Gubernamental para las Dependencias y Entidades Públicas del Gobierno y Municipios del Estado de México.</li> <li>* Guía Técnica para la Elaboración de Manuales de Procedimientos.</li> </ul>   |

Fuente: Elaboración propia con base en SAF, 2020.

Indudablemente, el marco jurídico es bastante amplio pues considera todas las dimensiones de la labor administrativa que se realiza al interior del órgano parlamentario, no obstante, en la presente investigación se abordará principalmente los tres ordenamientos jurídicos básicos de la administración pública parlamentaria en el Estado de México: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, y la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México.

#### **a. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), es la ley suprema de la nación. En ella encontramos las disposiciones fundamentales de nuestro país que promueven el respeto a los derechos humanos, establecen nuestra forma de gobierno y organizan la división de poderes para salvaguardar nuestra democracia.

Respecto a la organización política del país, el Artículo 49 de la CPEUM prescribe que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (CPEUM, 2019: 57). Asimismo, dicho Artículo establece que no podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Poder Legislativo en un individuo, salvo el caso de las facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el Artículo 29.

El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos (Artículo 50), se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. La sección correspondiente en la CPEUM, que regula a la Cámara de Diputados comprende de los Artículos 51 al 55 (Cervantes Gómez, 2012: 55).

En dichos Artículos se señala que la Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación, electos en su totalidad cada tres años y que, por cada diputado propietario, se elegirá un suplente. La Cámara de Diputados estará integrada por trescientos diputados electos según el principio de mayoría relativa y doscientos

diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, sumando un total de quinientos diputados federales.

Por otra parte, toda resolución del Congreso de la Unión tendrá el carácter de Ley o Decreto (Artículo 70), y este Congreso promulga la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos. Lo cual significa que el Congreso de la Unión se regula a sí mismo e integra de forma autónoma la estructura que desarrolla las funciones administrativas, con base en las necesidades propias del trabajo legislativo. En este sentido, la Cámara de Diputados posee un aparato burocrático- administrativo propio y autónomo, es decir, sujeto solamente a las disposiciones que el Poder Legislativo Federal ha prescrito.

El Congreso de la Unión posee la facultad de expedir leyes generales y reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno (Artículo 73 fracción XXIX-S de la CPEUM). Con esta facultad, el Congreso de la Unión se erige como regulador de la transparencia de los gobiernos federal, estatales y municipales.

No obstante, para evaluar la transparencia y rendición de cuentas de las entidades públicas, la Cámara de Diputados se auxilia de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), dependencia que, de acuerdo con el Artículo 74 fracción VI, también posee la autoridad de revisar la cuenta pública. Al ser una dependencia de la Cámara de Diputados, la ASF será evaluada por esta en su desempeño, la cual podrá requerir que informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización.

En el Artículo 70 de la CPEUM, se regula el ejercicio interno de la administración pública parlamentaria. A diferencia del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial, los cuales son regulados y fiscalizados por la ASF (Artículo 74 fracción XXIV), la administración pública de la Cámara de Diputados se controla y fiscaliza a través de órganos internos.

En pocas palabras, estos Artículos constitucionales describen la administración pública parlamentaria como el conjunto de órganos que sirven de soporte material y técnico para el cumplimiento de las funciones encomendadas al Poder Legislativo Federal.

### **b. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.**

Una vez revisadas las disposiciones constitucionales del Poder Legislativo en el ámbito federal, nos enfocaremos en realizar esta tarea en el ámbito estatal que nos ocupa, que es el del Estado Libre y Soberano de México.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (CPELSM, 2019: 24) señala en su Artículo 34 que el Poder Público del Estado de México se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; en su Artículo 35 que los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado se depositan en ciudadanos electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, conforme a las leyes correspondientes; y en su Artículo 36 que no podrán reunirse dos o más poderes del Estado en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en el caso previsto por la fracción XI del Artículo 61 de esta Constitución. Finalmente, su Artículo 37 declara a la ciudad de Toluca de Lerdo como la sede de los Poderes públicos del Estado y capital del mismo.

Respecto al Poder Legislativo, se especifica en el Artículo 38 que su ejercicio 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. El Artículo 39 establece que la Legislatura del Estado se integrará con cuarenta y cinco diputados electos en distritos electorales según el principio de mayoría relativa, y treinta diputados electos según el principio de representación proporcional, sumando un total de setenta y cinco diputados locales del Estado de México.

En cuanto al rubro de gestión interna de la Cámara de Diputados, la Constitución estatal en su Artículo 61, establece como facultades y obligaciones en relación con la administración de la Legislatura del Estado de México, las siguientes:

III. Expedir su Ley Orgánica y todas las normas necesarias para el debido funcionamiento de sus órganos y dependencias;

XX. Nombrar y remover al personal del Poder Legislativo y de sus dependencias en los términos de la legislación respectiva.

Con esta facultad, se otorga al Poder Legislativo del Estado de México libertad absoluta para gobernarse así mismo, con sus propias disposiciones en cuanto a la conformación de su estructura y funcionamiento, así como en cuanto las reglas que regirán los compromisos contractuales con el personal administrativo a su servicio.

Por otra parte, en el caso de la fiscalización, la fracción XXXII del mismo Artículo prescribe como facultad de la Cámara de Diputados del Estado de México el recibir, revisar y fiscalizar las cuentas públicas del año anterior del Estado y de los Municipios, mismas que incluirán la información correspondiente a los poderes públicos, organismos autónomos, organismos auxiliares, fideicomisos públicos o privados y demás entes públicos que manejen recursos del Estado y Municipios.

Para tal efecto, contará con un Órgano Superior de Fiscalización, dotado de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la legislación aplicable. Con esta facultad, el Poder Legislativo del Estado de México se erige como juez de la fiscalización de los poderes públicos estatales, pleno en autonomía y, que al igual que en el caso federal, tiene la atribución de fiscalizar los recursos que administran los otros dos poderes públicos, así como los propios; es decir, se fiscaliza a sí mismo, contando para ello con sus propios órganos de control interno.

### **c. Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México.**

La *Ley Orgánica del Poder Legislativo* del Estado Libre y Soberano de México (LOPLEM), es el documento normativo que puntualiza la organización y funcionamiento de las dependencias de este poder público, desde su entrada en vigor (1978). El Artículo 1ro. de la LOPLEM establece que su objeto es regular la estructura, organización, atribuciones y funcionamiento del Poder Legislativo del Estado de México, y deposita su ejercicio en una asamblea denominada Legislatura del Estado de México.

De acuerdo con el Artículo 41 de la LOPLEM, para llevar a cabo el ejercicio de sus funciones, la Legislatura actuará a través de los siguientes órganos:

- I. La Directiva de la Legislatura: Se integra por un presidente, dos vicepresidentes y tres secretarios (diputados todos). De acuerdo con el Artículo 46, corresponde a la directiva, bajo la autoridad del presidente, vigilar la buena marcha del trabajo legislativo, aplicando con imparcialidad las disposiciones de la ley y el reglamento.
- II. La Diputación Permanente: La Diputación Permanente funcionará durante los recesos de la Legislatura, representándola en los términos previstos por la Constitución, la ley y otras disposiciones legales (Artículo 51).
- III. La Junta de Coordinación Política: La Junta de Coordinación Política se constituye como el órgano colegiado facultado para desempeñar la tarea de concertación política de las fuerzas representadas en el Poder Legislativo (Artículo 60). Se integra por los coordinadores de los Grupos Parlamentarios.
- IV. Las Comisiones y los Comités: La Legislatura para el ejercicio de sus funciones, contará con comisiones legislativas, especiales, jurisdiccionales y comités. En el reglamento (Reglamento del Poder Legislativo del Estado de México) se regulará la organización y funcionamiento de dichos órganos (Artículo 68).

De los órganos señalados, mención especial merece la Junta de Coordinación Política (JUCOPO), ya que este órgano posee las atribuciones en materia de administración pública parlamentaria. La JUCOPO posee la facultad de proponer a la Legislatura del Estado de México la designación del Secretario de Asuntos

Parlamentarios, del Contralor, del Secretario de Administración y Finanzas, del Director General de Comunicación Social y del Vocal Ejecutivo del Instituto de Estudios Legislativos, así como de informar sobre sus respectivas renunciaciones y licencias.

Es decir, toda la estructura interna administrativa es nombrada por la JUCOPO y, cualquier movimiento relacionado con las condiciones laborales de esta estructura, debe ser de su conocimiento (Artículo 60, fracción V de la LOPLEM).

La JUCOPO tiene la atribución de coordinar las tareas legislativas, políticas y administrativas de la Legislatura del Estado de México, en otras palabras, detenta el cerebro y el corazón de este poder público. Como prueba de esta afirmación, las fracciones V a X del Artículo 65 de la LOPLEM establecen las siguientes facultades administrativas del presidente de la JUCOPO:

Fracción V. Proponer a la Junta de Coordinación Política, la integración de las comisiones y comités de la Legislatura, así como la sustitución de sus miembros;

Fracción VI. Dirigir, coordinar, supervisar y evaluar la organización administrativa de la Legislatura (incluye la supervisión en la elaboración y publicación de los manuales de organización);

Fracción VII. Proponer a la Junta de Coordinación Política la creación de las unidades administrativas que sean necesarias;

Fracción VIII. Formular a la Junta de Coordinación Política las propuestas que deban ser sometidas a la Asamblea para nombrar a los servidores públicos del Poder Legislativo cuya designación esté reservada a ésta, o aquellas que la Ley establezca;

Fracción IX. Expedir los nombramientos de los servidores públicos del Poder Legislativo, designados por la Asamblea;

Fracción X. Nombrar y remover al personal de la Legislatura en los casos que no sea competencia de la Asamblea, así como resolver sobre licencias y renunciaciones.

En suma, quien cuenta con las atribuciones totales de definir la situación administrativa de la Cámara Estatal, en cuanto a su estructura y funcionamiento, recae en una sola persona: el Presidente de la JUCOPO. Esta persona es, en pocas palabras, la máxima autoridad del Poder Legislativo del Estado de México, pues sin su autorización, prácticamente nada se mueve en este poder, esta situación proporciona

un gran peso político al partido o coalición con mayoría absoluta en el Congreso del Estado de México.

Respecto a la organización interna del Poder Legislativo del Estado de México, en conformidad con el Artículo 94 de la LOPLEM (2019: 33), contará con las dependencias siguientes para el ejercicio de sus funciones, y posee la facultad de crear nuevas dependencias, si sus funciones así lo requieren:

- 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.

Ahora bien, como el tema del presente capítulo es la administración pública parlamentaria del Congreso del Estado de México, para diferenciarla de la administración orientada a las tareas legislativas, derivadas de la interacción de los grupos parlamentarios para iniciar, discutir, sancionar, y aprobar las iniciativas de ley de ámbito estatal, es menester enfocarnos en el Comité de Administración, cuyas facultades se describen en el Artículo 76 de la LOPLEM:

- I. Vigilar que se ejerza el presupuesto de acuerdo con la programación y calendarización aprobadas;
- II. Proponer a la Junta de Coordinación Política, criterios generales para la operación administrativa de las dependencias del Poder Legislativo, con la finalidad de optimizar los recursos y el desarrollo de la función legislativa, así como orientar la elaboración de: a) El anteproyecto de presupuesto de egresos de la Legislatura; y b) El manual de organización y procedimientos administrativos de la Legislatura.

III. Recibir y analizar el informe trimestral sobre el ejercicio presupuestal que rinda el Secretario de Administración y Finanzas del Poder Legislativo;

IV. Conocer de los informes de soporte técnico y de apoyo y en su caso, hacer las recomendaciones correspondientes para la mejora continua de los servicios administrativos;

V. Rendir a la Junta de Coordinación Política, un informe anual de las actividades desarrolladas; y

VI. Los asuntos que se le asignen en la Legislatura, en la Diputación Permanente o en la Junta de Coordinación Política (LOPLEM, 2019: 28).

Como se puede apreciar, es en el seno del Comité de Administración donde se vigila el cumplimiento de las labores particulares de gestión dentro de la Cámara. Sin embargo, como se ha mencionado anteriormente, este Comité está supeditado a la Junta de Coordinación Política, la cual realmente toma decisiones en este ámbito, lo que hace suponer que este Comité solamente emite resoluciones de carácter técnico, pues es evidente que el peso político de la Junta es indiscutiblemente superior, incluso en el plano de la administración interna del Congreso del Estado de México.

En síntesis, de acuerdo con la LOPLEM, la Junta de Coordinación Política posee la facultad de conformar la estructura administrativa de esta Legislatura; las cuales se materializan -bajo la supervisión del Comité de Administración- a través de las dependencias que constituyen la organización administrativa de este Poder Legislativo: Secretaría de Administración y Finanzas, Unidad de Información, Instituto de Estudios Legislativos, Dirección General de Comunicación Social, Contraloría, Secretaría de Asuntos Parlamentarios y Órgano Superior de Fiscalización.

### **3. Órganos de Control de la Administración Pública Parlamentaria en el Poder Legislativo del Estado de México.**

Como se ha señalado, debido al principio de pesos y contrapesos entre los poderes públicos del Estado de México, la Legislatura de este Estado controla y fiscaliza los

recursos públicos utilizados por cualquier ente público estatal, incluso los utilizados por entes autónomos, paraestatales o auxiliares. Lo anterior significa que la Legislatura del Estado de México controlaría, fiscalizaría y/o auditaría sus propias erogaciones.

En este orden de ideas, existen dos órganos fiscalizadores del Congreso del Estado de México. En el plano federal se encuentra la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y en el Estado de México, el Órgano Superior de Fiscalización (OSFEM). A continuación, estudiaremos las funciones de cada uno en materia de control y fiscalización de la administración pública parlamentaria de esta entidad federativa.

#### **a. Auditoría Superior de la Federación.**

El Artículo 79 de la CPEUM establece que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley; por otra parte, su función de fiscalización la ejercerá conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad (CPEUM, 2019: 72).

De esta forma, al establecerse que la ASF tiene a su cargo la tarea de fiscalizar el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, se asume que podrá fiscalizar todo recurso federal que sea ejercido por cualquier entidad pública.

Asimismo, la ASF tiene la atribución de revisar el ejercicio fiscal en curso, así como los ejercicios anteriores, a las entidades fiscalizadas, derivado de denuncias y previa autorización de su Titular, en las situaciones que determine la Ley. Las entidades fiscalizadas proporcionarán la información que se solicite para la revisión, en los plazos y términos señalados por la Ley y, en caso de incumplimiento, serán aplicables las sanciones previstas en la misma (ASF, 2020).

La ASF rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, promoverá las acciones que correspondan ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o las autoridades competentes. No obstante, no está claro si la ASF puede promover estas acciones en contra del Poder Legislativo Federal.

La conformación de la ASF depende del Poder Legislativo Federal, ya que la Cámara de Diputados Federal designa a su titular por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de la Constitución.

Para ser titular de la ASF se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del Artículo 95 de la Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia (CPEUM, 2019).

Como se puede apreciar, la ASF está muy sujeta a las disposiciones de la Cámara de Diputados Federal, pues sus recursos financieros dependen de este órgano legislativo. La autonomía que posee es de carácter técnico y de gestión, no obstante, en la medida que sus recursos financieros dependan del criterio de la Cámara de Diputados Federal, su capacidad de fiscalizar los recursos que ésta ejerce se reduce notablemente.

Por tal motivo, en apariencia la autonomía de la ASF se ejerce plenamente en el caso de la fiscalización de los otros poderes y entes públicos, sin embargo, al ser el Poder Ejecutivo Federal el que ejecuta las sanciones administrativas derivadas del ejercicio fiscalizador, la ASF carece de relevancia punitiva, puesto que no puede

sancionar directamente ni promover un verdadero equilibrio de poderes, en este caso, en el aspecto de la fiscalización de los recursos públicos.

**b. Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México.**

Para llevar a cabo el control, la fiscalización y la revisión del ingreso y del gasto público de los Poderes del Estado, Organismos Autónomos, Organismos Auxiliares y demás entes públicos que manejen recursos del Estado de México y Municipios, la Legislatura de este Estado dispondrá del Órgano Superior de Fiscalización (OSFEM), de acuerdo con el Artículo 95 de la LOPEM. Asimismo, la fracción XXXII del Artículo 61 de la CPELSM señala que la función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

De igual forma, como sucede en el caso federal, el Auditor Superior de Fiscalización del Estado de México será designado y removido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura del Estado, a propuesta de la Junta de Coordinación Política, órgano de la Cámara que se erige como el de mayor importancia por su naturaleza política y administrativa. Este Auditor, de acuerdo a la fracción XXXII del Artículo 61 de la CPELSM, durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola ocasión, a través del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura del Estado, y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades

En suma, en materia de fiscalización, la Legislatura del Estado se enfoca principalmente a auditar la hacienda pública de los entes públicos que manejan recursos estatales y municipales, no obstante, su facultad de fiscalizar al Poder Judicial y el Poder Legislativo del Estado de México no es explícita, más bien se infiere a través de una interpretación extensiva de la norma jurídica.

Tal como sucede en el orden federal, la autonomía del OSFEM se limita al ámbito técnico y de gestión, lo cual significa que está controlado financieramente por la Legislatura del Estado de México. Esta dependencia financiera dificulta que el OSFEM pueda fiscalizar con plena autonomía a los Poderes del Estado de México, incluido el Legislativo. Asimismo, el OSFEM tampoco cuenta con la atribución de sancionar conductas ilícitas en la administración de los recursos públicos, lo cual disminuye aún más su competencia como órgano fiscalizador.

### **c. Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México.**

La Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México se creó desde 1991 con el propósito de coordinar las acciones encaminadas a una fiscalización real del gasto de la Legislatura de este Estado, así como para controlar las responsabilidades de sus servidores públicos.

En la estructura orgánica de la Legislatura del Estado de México, la Contraloría está bajo la supervisión del Comité de Vigilancia, cuya conformación la dispone la JUCOPO. Para su funcionamiento, dispone de una Coordinación Administrativa, una Secretaría Técnica, cuatro Direcciones: Responsabilidades Administrativas, Situación Patrimonial, Auditoría Interna y Vinculación Municipal; trece Departamentos: Delegación Regional Valle de México, Delegación Regional Chalco, Atención a Quejas, Atención a Denuncias/Resolutoria, Atención a Denuncias por Responsabilidad Resarcitoria/Sustanciadora, Registro Patrimonial/Investigadora, Procedimiento y Evolución Patrimonial/Sustanciadora, Análisis de Egreso, Control, Evaluación, Vinculación Municipal, Estructura Orgánica y Salarial, Capacitación y Asesoría Intermunicipal; y una Unidad operativa: Entrega Recepción/Resolutoria.

**Fig. 11. Organigrama de la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México.**

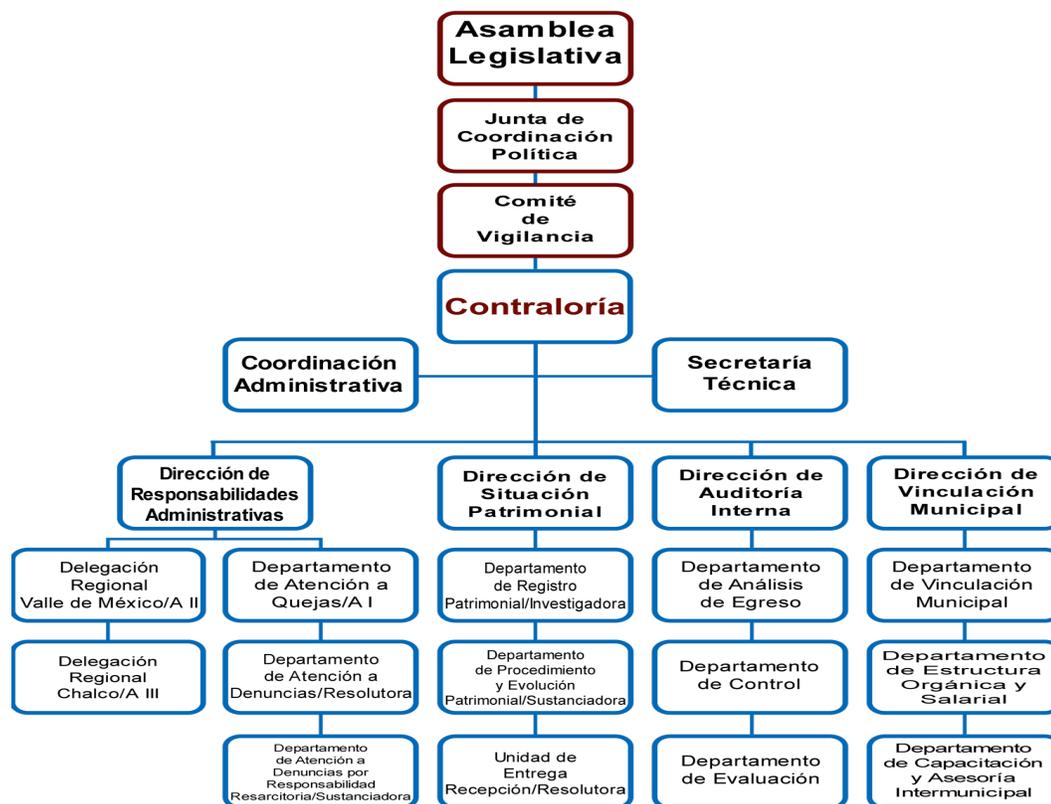


Fig. 11. Organigrama de la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México. Fuente: Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México, 2020.

En la búsqueda de acciones de carácter fiscalizador al interior del Poder Legislativo del Estado de México, la Dirección de Auditoría Interna muestra dichas acciones del periodo 2007 a 2015, e informa que anualmente se pueden realizar un mínimo de veintitrés auditorías internas hasta un máximo de veintinueve. En este sentido, las auditorías que se pueden realizar son: *Financiera, Administrativa, De Obra e Integral*.

Por otro lado, resalta el número de observaciones que se efectúan por cada auditoría, las cuales oscilan de ciento siete en el año 2015, hasta trecientos cuatro en el año 2007. Llama la atención que, en la parte financiera, el número de auditorías es menor en cuanto a los *Arqueos de Caja* que se realizan anualmente, los cuales en

promedio se reportan cuarenta. En este periodo de información que se consulta, se observa una valoración de la auditoría de tipo administrativa sobre la financiera.

En comparación con lo anterior, en el *Informe Anual de Actividades 2019* (CPLEM, 2019), se cubren tres dimensiones que contribuyen a la credibilidad de este Poder: Transparencia, Rendición de Cuentas y Responsabilidad. En este tenor, la Dirección de Auditoría Interna, reporta veintisiete Auditorías, de las cuales quince fueron administrativas y doce financieras. De estas se desprendieron setenta y una observaciones con sus respectivas acciones de mejora a implementar por las diversas dependencias y unidades administrativas de la Cámara de Diputados del Estado de México. Al respecto, se realizaron nueve seguimientos de auditoría para verificar la implementación de las acciones de mejora, así como dos *Arqueos de Caja*.

Finalmente, se puede notar que, si bien existen procesos que auditan internamente al Poder Legislativo del Estado de México, no se advirtieron sanciones derivadas de irregularidades en la administración de los recursos públicos. Las acciones derivadas de las auditorías internas se reducen a observaciones y sus respectivas acciones de mejora. Aun cuando se puede hablar de una administración pública parlamentaria perfectamente diseñada y organizada que busca contribuir a escenarios de transparencia y rendición de cuentas, el hecho de que el Congreso del Estado de México se fiscalice internamente, por personal y dependencias propias podría poner en entredicho dichas acciones.

## **Conclusiones**

En virtud de lo anterior, este capítulo argumenta que, en el Estado de México, el Poder Legislativo cuenta con una burocracia administrativa con sustento jurídico y con órganos de control exclusivos que brindan herramientas para conceptualizar a una administración pública parlamentaria dependiente de una dualidad político-administrativa. De la dimensión política depende su creación, asignación y

nombramiento, y de la dimensión administrativa, su esencia técnico-operativa-traducida en funciones y actividades orientadas al auxilio de la labor legislativa, la cual constituye la actividad esencial de la Cámara de Diputados del Estado de México.

## Capítulo IV

### Hacia una Administración Pública Parlamentaria moderna y de vanguardia en el Estado de México.

*SUMARIO: 1. Autonomía. 2. Eficiencia. 3. Transparencia. 4. Control. 5. Rendición de Cuentas. 6. Regulación.*

#### **Introducción**

A partir del estudio realizado en los capítulos anteriores, es posible demostrar que la Legislatura del Estado de México cuenta con un aparato burocrático que garantiza sus funciones sustantivas. Por tal motivo, en el presente capítulo se analizará si la administración pública parlamentaria del Poder Legislativo del Estado de México cuenta con los elementos de toda administración moderna y vanguardista, sin afectar a su autonomía. Para ello, se han establecido los principios de eficiencia, transparencia, rendición de cuentas, control y regulación, como sus parámetros de evaluación.

#### **1. Autonomía**

En un contexto en el que la denominada autonomía parlamentaria frena cualquier exigencia de transparencia del Poder Legislativo del Estado de México, es difícil conocer cómo se controla este Poder, ya que, en la práctica, dicho Poder no permite fácilmente que otros poderes públicos le exijan cuentas, bajo la premisa de su soberanía parlamentaria.

Por otra parte, a través de su órgano fiscalizador, la Cámara de Diputados estatal controla a los otros dos Poderes del Estado de México, así como a sus organismos públicos autónomos.

Ambas circunstancias colocan al Congreso del Estado de México, en la práctica, como un Poder intocable, inaccesible -salvo por la élite política que lo integra- e inescrutable por parte de una sociedad cambiante, pero más demandante e informada sobre sus gobiernos. Razón por lo cual, la credibilidad del Poder Legislativo del Estado de México podría sufrir una crisis ante la falta de transparencia con la que se conduce.

Si bien es cierto que este Poder representa el espíritu de la soberanía y representatividad popular, también es verdad que debe predicar con el ejemplo en relación con el control y/o fiscalización de sus recursos públicos. No se trata solamente de abrir al público los debates parlamentarios, o la agenda legislativa, sino de demostrar su evolución y de modernizar su pacto social, a través de una mayor transparencia y rendición de cuentas.

Para tal encomienda, el Artículo 5 de la CPELSM (2019: 1) establece que “para garantizar el ejercicio del derecho a la transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales, los poderes públicos y los organismos autónomos, transparentarán sus acciones, en términos de las disposiciones aplicables, la información será oportuna, clara, veraz y de fácil acceso”. En este sentido, nuestra Constitución Estatal determina como un derecho fundamental el acceso a la información pública, misma que debe ser garantizada por el Estado de México.

A través de este derecho, se prescribe la obligación de la rendición de cuentas de las autoridades del Estado de México y se fortalece el control ciudadano en relación con el ejercicio de sus respectivas facultades, en virtud de que se concibe a *la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios* como:

una Ley clara, concreta y garantista del derecho de acceso a la información y de la protección de datos personales, que permitirá que un mayor número de personas

accedan al conocimiento de la actividad pública de los órganos del Estado y de forma especial, del desempeño de las instituciones en el ejercicio de sus atribuciones (LTAIPEMM, 2015).

Se garantiza a través de esta Ley, el acceso a la información de la actividad pública de los órganos del Estado de México. El Poder Legislativo, como órgano del Estado de México, está claramente obligado a informar sobre el desempeño de los órganos y dependencias que lo constituyen, para cumplir a cabalidad con la obligación que tiene encomendada en aras del fortalecimiento de su soberanía.

Para lograr este cometido, habría que verificar, en un primer momento, si la administración pública parlamentaria en el Estado de México reúne los requisitos necesarios que le pudieran otorgar los distintivos de modernidad y de vanguardia que son imprescindibles en un contexto democrático o, en su defecto, cuáles de los ya señalados (eficiencia, transparencia, rendición de cuentas, control y regulación), deben ser incorporados o mejorados para el desempeño de sus labores de administración.

## **2. Eficiencia**

La eficiencia es una manera de hacer más con menos, requiere maximizar los productos, como el volumen de servicios prestados; minimizar los insumos, como la cantidad de recursos, tiempo o capital invertidos para producir esos servicios, y mantener o mejorar la calidad.

La eficiencia también se considera como un indicador de la productividad de las instituciones. Los indicadores de esta variable miden la proporción entre los recursos utilizados en relación con los productos o servicios generados (Flores Ramos, 2008: 55).

Como paréntesis, es importante mencionar que, en términos generales, se considera que los países latinoamericanos gastan de manera ineficiente, lo cual se puede deber a factores como la falta de profesionalismo, la negligencia, la corrupción,

la mala gobernanza, la falta de visión de los políticos, y a instituciones presupuestarias débiles.

Para regular las decisiones que se llevan a cabo dentro de la administración pública parlamentaria del Poder Legislativo del Estado de México, que como se señaló anteriormente, son visibilizadas a través de la Secretaría de Administración y Finanzas (SAF), en el mes de marzo de 2019 se publicó el *Código de Ética de los Servidores Públicos de la Secretaría de Administración y Finanzas del Poder Legislativo del Estado de México* (Código de Ética, 2019).

En dicho Código, se insta a los servidores públicos de la SAF a guiar su desempeño bajo la inspiración de ciertos principios y valores, encontrándose entre ellos el de la eficiencia. Dicho principio se encuentra primeramente incluido en la descripción de la “visión” de la SAF, que a la letra establece:

Visión: ser una Secretaría reconocida por la administración eficiente de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros; mediante la aplicación de políticas para la modernización y la mejora continua de sus procesos administrativos (Código de Ética, 2019: 4).

Asimismo, en el apartado correspondiente a los “principios” del servicio público, la fracción VI que versa sobre la “eficiencia”, el Código de Ética establece que los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo, comisión o función deben:

Actuar conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados, procurando en todo momento un mejor desempeño de sus funciones a fin de alcanzar las metas institucionales según sus responsabilidades y mediante el uso responsable y claro de recursos públicos, eliminando cualquier ostentación y discrecionalidad indebida en su aplicación (2019: 6).

En la administración pública parlamentaria del Poder Legislativo del Estado de México, el principio de la eficiencia se enfatiza como un valor de carácter conductual de los servidores públicos. De esta forma, la eficiencia se centra en el uso responsable y transparente de los recursos públicos.

Lo anterior indica que, en este rubro, la eficiencia si está contemplada como un principio esencial que debe aplicarse en una administración pública parlamentaria moderna y vanguardista. Sin embargo, no se explica con detalle la forma de usar responsable y transparentemente los recursos públicos, pues los datos presentados en el rubro financiero son de mero carácter informativo, es decir, sólo cumplen con un deber formal, pero sin explicar ni proporcionar información sustancial y detallada al respecto.

### **3. Regulación**

Como se afirmó en el Capítulo III de la presente investigación, todo órgano, dependencia e institución del Estado debe su razón de ser a un ordenamiento jurídico que le otorga legalidad, legitimidad, y se sustenta en un marco regulatorio que establece su origen, propósito, misión, visión, estructura orgánica, atribuciones y obligaciones para con el respectivo Estado y la correspondiente sociedad.

En este sentido, la administración pública parlamentaria del Estado de México se enmarca jurídicamente en un orden normativo jerárquico que va desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Legislación Federal, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la Legislación Estatal, hasta Códigos, Reglamentos, Normas y Manuales Administrativos. En cada uno de estos ordenamientos se establecen diversas disposiciones que conciernen a la administración pública parlamentaria del Estado de México, las cuales han sido descritas en el Tercer Capítulo.

Sin embargo, en el presente Capítulo se señala al marco jurídico como uno de los elementos que ayudan a distinguir la modernidad y la vanguardia de la administración pública parlamentaria, el cual debe enfocarse en la actualización de las normas jurídicas, de acuerdo con los avances políticos, sociales y tecnológicos que van permeando día a día.

En este orden de ideas, se privilegian términos como el de la *desregulación* o el de la *simplificación* en las labores administrativas, lo cual es evidente a partir del *Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005*, debido a la “multiplicidad de leyes administrativas, en muchos casos anacrónicas, que dificultan su cabal conocimiento y debida observancia por parte de los destinatarios de la norma, y propicia falta de sistematización y congruencia del marco jurídico” (GEM, 1999-2005: 172).

Efectivamente, para cualquier ciudadano es complicado tener presente todas las leyes, normas, reglamentos, códigos o manuales que rigen el actuar de las instancias gubernamentales y, a partir de este marco jurídico, valorar la actuación de estas. Claro está que los servidores públicos son quienes deben primordialmente tener presentes los lineamientos jurídicos que regulan sus actividades, sin embargo, muchos de ellos también las desconocen.

Aquí es relevante la *simplificación*, ya que, a través de ella se procura que las leyes contengan solamente las normas indispensables que se relacionen con los objetivos y fines que estas persigan, dejando a los reglamentos la tarea de dar operatividad a los mismos y de eliminar los trámites administrativos innecesarios, para dar mayor eficiencia y eficacia a los actos de la administración pública parlamentaria. No es que se pretenda hacer a un lado todo el marco legal de la administración pública parlamentaria del Estado de México, sino ser más precisos en los ordenamientos jurídicos de aplicación inmediata en la respectiva dependencia o el correspondiente órgano del Congreso del Estado de México.

En este contexto, destaca la publicación de diversos códigos que regulan de una forma precisa las actividades operativas de la administración pública parlamentaria del Estado de México. Entre ellos, se encuentran los Códigos que, por su tipo, pueden ser: Administrativo, Financiero, de Procedimientos Administrativos, o de Ética de los Servidores Públicos.

Con la entrada en vigor de estos Códigos se unificaron y se sistematizaron los principios e instituciones jurídicas en productos legislativos que “compilaron normas

regulatorias de materias afines, para otorgar una mayor certeza jurídica y un fácil manejo e interpretación de la ley, reduciendo a su máxima expresión el universo legislativo del Estado” (GEM, 1999-2005: 174).

A través de la publicación y entrada en vigor de estos Códigos se especifica con mayor precisión la estructura jurídica de los sistemas administrativos, financieros, procesales y de ética que orientan el trabajo de la administración pública parlamentaria en el Estado de México, lo cual contribuye sobremanera para que se le considere de modernidad y de vanguardia.

En un resumen breve, cada uno de los Códigos referidos contribuyen a la administración pública parlamentaria del Estado de México de la siguiente manera:

- a) *Código Administrativo del Estado de México*: Recopila los principios generales y los ordenamientos que regulan la actividad administrativa en cada materia, estableciendo normas claras y sencillas que rigen la actuación administrativa, para valorar su eficacia, suficiencia, propiedad y conveniencia.
- b) *Código Financiero del Estado de México*: Regula la actividad financiera del Estado de México y Municipios. La actividad financiera comprende la obtención, administración y aplicación de los ingresos públicos, así como lo conducente a la transparencia y difusión de la información financiera relativa a la presupuestación, ejercicio, evaluación y rendición de cuentas, en apego a las disposiciones legales aplicables en la materia.
- c) *Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México*: Para dar unidad, coherencia y sistematización a los actos de los órganos de la administración pública, en armonía con las disposiciones que corresponden al proceso administrativo.
- d) *Código de Ética*: A través del rescate y fortalecimiento de valores en el servicio público, busca regir la conducta de los servidores públicos además

de promover acciones que fortalezcan la transparencia, rendición de cuentas, legalidad y combate a la corrupción.

La publicación y la entrada en vigor de los Códigos, aquí descritos, han revelado una constante intención de modernizar y mantener a la vanguardia el marco regulatorio de la administración pública del Estado de México, impulsando consecuentemente, la modernización de su administración pública parlamentaria, en virtud de que rige sus funciones y actividades, en conformidad con lo dispuesto por estos Códigos, para así brindar en todo momento mayor certeza jurídica.

Esta intención se observa en el hecho de que el Código Administrativo, el Código Financiero, y el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, fueron publicados en 1999 para modernizar a la administración pública de esta entidad federada. Posteriormente, en el año 2019, se publicó el *Código de Ética de los Servidores Públicos de la Secretaría de Administración y Finanzas del Poder Legislativo del Estado de México*, con el propósito de estar a la altura de los nuevos retos que el ejercicio administrativo reclama para mejorar el servicio público.

Entre esos retos, se incluyen la eficiencia, el control, el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas de la administración pública parlamentaria de esta entidad federada.

#### **4. Control**

En términos jurídicos, el control, tiene un contenido preciso: hacer efectivo el principio de limitación del poder; esto es, todos los medios de control que existen en un Estado de Derecho tienen la finalidad de evitar abusos y fiscalizar apropiadamente la actividad de los gobernantes y de las instituciones de gobierno (Mijangos Borja, 1996: 976). En este tenor, el control se erige como un postulado básico para que la administración pública parlamentaria sea considerada moderna y de vanguardia.

Para controlar el ejercicio del poder, la administración pública parlamentaria se auxilia de un órgano de control interno, denominado *Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México*, la cual realiza funciones de auditoría, vigilancia, control, evaluación e inspección. Asimismo, dicho órgano establece los procedimientos administrativos que se seguirán a los integrantes de los Ayuntamientos de los municipios del Estado, Diputados locales y a personal adscrito al Poder Legislativo, con base en la *Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios*.

Según el *Programa Anual de Evaluación*, la Contraloría tiene como misión “impulsar la correcta aplicación de los recursos públicos y el ataque a la corrupción en el ámbito del Poder Legislativo, para el logro de sus objetivos, mediante auditorías, revisiones, supervisiones y evaluaciones al ejercicio de sus recursos, privilegiando el enfoque preventivo” (Contraloría del PLELSM, 2018: 2).

A través del control y de la evaluación, el Poder Legislativo del Estado de México, procura fortalecer una mayor transparencia, la actuación ética y eficaz de los servidores públicos, y facilitar el acceso a la información pública a la población.

Asimismo, con el propósito de generar confianza en la sociedad, esta Contraloría, a través del *Programa Desarrollo de la Función Pública y Ética en el Servicio Público*, generó el *Proyecto “Fiscalización, Control y Evaluación Interna de la Gestión Pública”* (Contraloría del PLELSM, 2018: 8), el cual busca fomentar una administración pública estatal que se traduzca en un gobierno de resultados, poniendo en práctica estrategias de acción como: a) gobernar con visión a largo plazo, b) consolidar un gobierno eficiente y c) garantizar la rendición de cuentas y la transparencia.

Esta idea sobre la administración pública estatal coincide con el argumento del jurista Diego Valadés, quien advierte que, el control parlamentario más eficaz, es aquel que no paraliza la acción de los órganos del poder, y por tanto, requiere de un sistema democrático que garantice, entre otras cosas, un equilibrio de poderes y una justa

distribución del poder, además de controles que verifiquen las acciones, la evaluación de resultados, e impidan el desbordamiento del poder mismo, lo que, en términos generales, se vincularía con una idea de codirección del gobierno entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo (citado por Ramírez León, 2013: 398).

Mientras que el control del Poder Ejecutivo del Estado de México abarca desde la etapa de planeación hasta el ejercicio del presupuesto, y la evaluación se extiende desde la planeación presupuestal hasta la aprobación de la cuenta pública, el control del Poder Legislativo del Estado de México y la evaluación de su administración pública parlamentaria están relacionados con funciones como la aplicación del Procedimiento Administrativo Disciplinario, la Presentación de la Manifestación de Bienes y Declaración de Intereses, y la Auditoría de la Gestión Pública Interna. Lo anterior de acuerdo con lo estipulado en el Artículo 155 del *Reglamento Interno del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México*.

Se puede reflexionar, en este contexto, que en realidad el Poder Legislativo del Estado de México realiza dos tipos de controles. Uno enfocado en las actividades propias de los gobiernos municipales y del gobierno estatal, a través del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM); y por otro lado, ejerce un control sobre sí mismo, a través de ejercicios de auditoría para evaluarse y fiscalizarse *ad intra*, por medio de la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México. En otras palabras, a través de dos órganos internos (OSFEM y la Contraloría), la Cámara de Diputados del Estado de México controla, fiscaliza y evalúa toda la administración pública estatal.

En consecuencia, para medir eficientemente los logros y alcances de la administración pública estatal y de la parlamentaria, se deben poner en práctica controles para lograr que los recursos públicos se ejerzan y administren con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

De ahí que la Secretaría de Administración y Finanzas, haya puesto en práctica la modalidad de Presupuesto basado en Resultados (PbR)<sup>8</sup>, a fin de asegurar un desempeño eficiente de las instituciones de la administración pública estatal (ejecutiva y parlamentaria). Ambas administraciones deben cuidar que el ejercicio del gasto público se efectúe con apego a la normatividad y procurando el cumplimiento de la responsabilidad administrativa, considerando, al efecto, las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal.

## 5. Transparencia

La transparencia demanda de personas y organizaciones cualidades o comportamientos de apertura, claridad, honestidad e información (López Ayllón, 2017: 278), el término de transparencia es usualmente sinónimo de traslucidez, es decir, de la cualidad de ser visible a los demás, y por esta razón se exige al sector público, con el objetivo de obtener visibilidad de su administración de los recursos públicos, principalmente.

La transparencia es una cualidad de un ente colectivo, empresa o asociación civil, cuando hace pública o disponible información sobre su funcionamiento, procedimientos internos, administración de recursos, criterios de decisión, actividades, desempeño o gastos. En pocas palabras, se refiere principalmente a la información sobre sus actividades y organización. Cabe considerar que no se puede hablar de transparencia sin mencionar paralelamente el derecho de acceso a la información. Ambos conceptos son prácticamente complementarios.

Por otro lado, el *Derecho de la Información* puede ser definido como el conjunto sistematizado de normas jurídicas que garantizan a cualquier ciudadano acceso libre

---

<sup>8</sup> El (PbR) mide la producción de bienes y servicios y el impacto que éstos generan en la sociedad, tomando en cuenta objetivos y metas para lo que resulta importante construir un adecuado sistema de evaluación del desempeño (Pérez-Jácome Friscione, 2012).

a la información de interés público, y que al mismo tiempo establece las obligaciones para darle un uso responsable. Su campo de estudio comprende “los principios de libertad de prensa, expresión e información; el régimen informativo del Estado; las normas que regulan las empresas y las actividades de comunicación; el estatuto de los profesionales de la información; y el régimen de responsabilidad civil y penal” (Abdo Francis, 2005: 219).

En este sentido, se puede hablar de una administración pública parlamentaria transparente cuando existe información que permite, a cualquier ciudadano, conocer las actividades que el respectivo Poder Legislativo desempeña, así como su organización interna, lo cual se fundamenta, a nivel federal en México, en la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*.

Precisamente, a través de la aprobación de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, en 2002, la obligación de la transparencia de las autoridades y el derecho ciudadano al acceso a la información pública, empezaron a reconocerse en el sistema jurídico mexicano.

Según López Ayllón (2017: 282), uno de los principales objetivos de esta ley era transparentar la gestión pública mediante la información que generaran los sujetos obligados, y prescribir la clase de información que las dependencias y entidades de la administración pública federal debían publicar a través de Internet, lo cual genera obligaciones de transparencia en la práctica gubernamental

Respecto a la administración pública parlamentaria en el Estado de México, la transparencia se asume primeramente como un valor de los servidores públicos adscritos a la Secretaría de Administración y Finanzas del Poder Legislativo:

Transparencia: proteger los datos personales que estén bajo su custodia; privilegiar el principio de máxima publicidad de la información pública, atendiendo con diligencia requerimientos de acceso y proporcionar la documentación que genera, obtiene, adquiere, transforma o conserva (Código de Ética, 2019: 8).

En esta definición destaca el principio de máxima publicidad, el cual se refiere a la cualidad de lo que es o puede hacerse público, la cual debe ser explícita en la ley y apegarse en todo momento a un sentido de justicia. En consecuencia, el *Código de Ética de los Servidores Públicos de la Secretaría de Administración y Finanzas del Poder Legislativo del Estado de México* ordena a sus servidores públicos actuar bajo el principio de publicidad de la administración parlamentaria.

Por otro lado, el principio de publicidad fue garantizado en la Reforma al Artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en febrero de 2014, al establecerse que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal o municipal, es pública, y que solamente podría ser reservada temporalmente por razones de interés público o seguridad nacional. A partir de esta reforma constitucional, la información de cualquier entidad pública debía considerarse como bien público.

La administración pública parlamentaria del Estado de México cumple con estándares de transparencia y tiene, en su estructura orgánica, la *Unidad de Información*, la cual está vinculada con los portales de transparencia federales y locales para ofrecer respuesta a las solicitudes que se realizan en el ámbito parlamentario. Asimismo, satisface las obligaciones de transparencia que corresponden al órgano legislativo en función de lo dispuesto en los Artículos 92 y 95 de la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios* (INFOEM).

Por lo que el presente trabajo terminal coincide con el Profesor López Ayllón (2017: 289), en el sentido de que, la política de transparencia ha planteado una redefinición de la información y de los procesos y las rutinas organizacionales, dotándolas de una perspectiva pública. Esta perspectiva pública está conformada por los valores de visibilidad (o de no-opacidad), de la inclusión (o construcción del espacio público), de eficiencia social y de responsabilidad.

En relación con la transparencia, la administración pública parlamentaria del Estado de México demuestra una fuerte responsabilidad y un sólido compromiso social, al publicar información en su propio portal digital y al cumplir con el marco jurídico respectivo. De este modo, el ciudadano puede solicitar la información que requiera, aún y cuando, en la práctica, la mayoría de las solicitudes se enfocan en cuestiones sobre salarios de los servidores públicos, más que en conocer cómo se administran los recursos públicos que le son otorgados al Poder Legislativo del Estado de México para realizar sus funciones sustantivas.

No obstante, se requiere incentivar el acceso a información pública más relevante y responsable, con el objetivo de aumentar la credibilidad de la sociedad mexiquense en sus instituciones. El desafío consiste en transparentar lo más posible la información pública del Congreso del Estado de México, así como en propiciar la máxima participación ciudadana en el ejercicio de su derecho de acceso a la información pública de este Poder del Estado de México.

La información aparece; no obstante, cómo interpretarla, procesarla o utilizarla para un fin lícito, corresponde a quien la solicita. En otras palabras, esta circunstancia nos advierte que hace falta regular apropiadamente el procesamiento, gestión e interpretación de la información gubernamental.

## **6. Rendición de Cuentas**

Como se afirmó anteriormente, la administración pública parlamentaria en el Estado de México se fundamenta en principios y valores, los cuales se encuentran regulados en el *Código de Ética de los Servidores Públicos de la Secretaría de Administración y Finanzas del Poder Legislativo del Estado de México*. Dentro de los principios se encuentra la rendición de cuentas, la cual este Código define como:

Asumir plenamente ante usuarios y sus autoridades la responsabilidad que deriva del ejercicio de su empleo, cargo, comisión o función, por lo que debe informar, explicar y justificar sus decisiones y acciones, sujetarse a un sistema de sanciones, así

como a la evaluación y al escrutinio público por parte de la ciudadanía (Código de Ética, 2019: 3).

Al establecerse como un deber ético de los servidores públicos, la rendición de cuentas obliga al órgano legislativo, en conjunto, a conducirse con total responsabilidad y sometimiento al escrutinio público.

En este sentido, la rendición de cuentas está integrada de tres componentes: la información, la justificación y la sanción, es decir, de tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder, las cuales lo obligan a abrirse a la inspección pública; lo fuerzan a explicar y justificar sus actos; lo supeditan a la amenaza de la sanción (Schedler, 2004: 13). En consecuencia, la obligación de transparencia de las autoridades y el derecho de acceso a la información pública de los ciudadanos se refieren a los dos primeros componentes, y constituyen, en conjunto, una condición necesaria, aunque insuficiente, para la rendición de cuentas.

La rendición de cuentas tiene dos dimensiones, una horizontal y otra vertical; la primera se refiere a la obligación de los poderes del Estado de controlarse entre sí, y la segunda a la obligación de estos poderes de informar a los ciudadanos y a la sociedad en general. De ahí que la gestión gubernamental se enfoque en generar resultados; por una parte, vigilando el cumplimiento de la aplicación del marco normativo para la administración eficiente de los recursos públicos, y por otra, fortaleciendo los principios de rendición de cuentas y de transparencia para incrementar la confianza de la población en su gobierno, publicando los resultados de sus acciones.

Según Aimée Figueroa Neri (2007: 12), en la mayoría de los Estados contemporáneos se puede identificar un sistema de rendición de cuentas integrado por tres subsistemas:

- a) Controles de unos poderes públicos frente a otros (a través de candados, frenos, contrapesos y vigilancia).

- b) Información pública (a través de la obligación de transparencia de las autoridades y el derecho de los ciudadanos de acceso a la información).
- c) Responsabilidades y sanciones para los funcionarios públicos derivadas del incumplimiento de deberes y obligaciones, las cuales se identifican a través de controles y de información pública.

En este sentido, se puede observar que la rendición de cuentas incluye un ejercicio mutuo de control de poder, el derecho de acceso a la información pública y un consecuente esquema de sanciones y obligaciones. A través de estas herramientas se pretende evitar que, el abuso de poder, la corrupción y la impunidad, se enquisten en el servicio público.

Sin embargo, la pregunta obligada es ¿Qué se puede entender por rendición de cuentas cuando una administración pública parlamentaria se juzga a sí misma? Podría decirse que se trata solamente de cumplir superficialmente con estándares de transparencia y acceso a la información, puesto que no existe evidencia de sanciones a servidores públicos del Poder Legislativo por desvío o mal uso de recursos públicos.

En la práctica, la rendición de cuentas versa sobre la gestión financiera pública, pues ese es el punto crítico que vigila la ciudadanía: el dinero de los contribuyentes. Esta circunstancia obliga a los organismos públicos a explicar y justificar el uso, inversión, aplicación y/o gasto de este dinero. Para ello, se apela a un apropiado diseño institucional de control y de vigilancia de los recursos públicos, en la inteligencia de que este diseño determinará el grado de desarrollo democrático y de salvaguarda del Estado de Derecho.

Por tal razón, los elementos que definen a una administración pública parlamentaria moderna y de vanguardia necesariamente se vinculan, puesto que no se puede hablar de este tema sin mencionar a la transparencia y al acceso a la información pública, o sin diseñar un marco regulatorio eficaz, o sin la presencia de procesos de controles democráticos, o sin uso eficiente de los recursos públicos.

En este sentido, John Ackerman e Irma Sandoval (2008: 13-15) afirman que, “uno de los principales objetivos en las leyes de acceso a la información en el mundo era el de transparentar la administración pública, mejorando el control democrático, la rendición de cuentas, la libertad de expresión y la participación ciudadana”. Por lo que el debido acceso a la información pública se convierte automáticamente en un instrumento o prerrequisito para la democratización y la mejora del gobierno.

Ahora bien, respecto de las sanciones en el proceso de la rendición de cuentas, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece claramente que quienes hagan uso indebido de los recursos públicos serán acreedores a una sanción, sin importar su rango o pertenencia a cualquiera de los poderes públicos del Estado Mexicano. Lo cual está explícitamente establecido en el Título Cuarto: “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado”, Artículo 108, párrafo tercero:

Los ejecutivos de las entidades federativas, los diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, los integrantes de los Ayuntamientos y Alcaldías, los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, así como los demás servidores públicos locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales (CPEUM, 2019).

En el caso particular del Poder Legislativo del Estado de México, el Artículo 155 del *Reglamento Interno del Poder Legislativo del Estado y Municipios del Estado de México* (RPLELSM, 2019), establece como una de las facultades de la Contraloría el presentar, a la Junta de Coordinación Política, su resolución sobre el procedimiento administrativo que se pudiera imponer a algún diputado o servidor público de este Poder.

Ambas disposiciones confirman la existencia de sanciones formales, en relación con la rendición de cuentas de los servidores públicos del Poder Legislativo del Estado de México, que incurran en un daño patrimonial del erario estatal.

Asimismo, es importante asentar que el Artículo 155, anteriormente citado, el cual regula el mecanismo de rendición de cuentas y transparencia, dispone, particularmente en su Fracción VIII, que la *Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México* es el órgano interno que debe establecer y aplicar dentro del ámbito de su competencia, los criterios de control, evaluación y auditoría para optimizar la función de las dependencias administrativas de esta Legislatura Estatal (RPLELSM, 2019).

Lo cual, indudablemente vuelve trascendental la función de esta Contraloría, como órgano interno del Poder Legislativo, pues detenta las facultades que le obligan a actuar con transparencia, y a tener un mejor control y supervisión de los recursos públicos administrados por la Cámara de Diputados del Estado de México.

## **Conclusiones**

Aun cuando todavía existen cuestionamientos (por ejemplo, en relación con el principio de autonomía, o con la auto fiscalización) sobre la imparcialidad de la administración pública parlamentaria del Poder Legislativo del Estado de México, en este capítulo se ha comprobado el papel determinante que ha jugado el *Código de Ética de los Servidores Públicos de la Secretaría de Administración y Finanzas* para contribuir a su modernidad y vanguardia.

No obstante, ha quedado claro que los principios de eficiencia, transparencia, control, regulación y rendición de cuentas no deben ser requisitos de carácter meramente informativo, sino que deben trascender como elementos distintivos y coadyuvantes del uso transparente y responsable de los recursos públicos a través de mecanismos institucionales de control y vigilancia, en total apego a una normatividad clara y accesible que demuestre el compromiso social de la administración pública

parlamentaria de la Legislatura del Estado de México con la rendición de cuentas y la publicidad, para, en suma, contribuir al fortalecimiento democrático.

## V. Conclusiones

La instauración del Estado Constitucional se sustentó básicamente en dos principios derivados de la visión de dos mundos; por una parte, la teoría de la división de poderes desarrollada en Europa por el Barón de Montesquieu, y por otra, la doctrina de los pesos y contrapesos concebida por los padres fundadores de los Estados Unidos de América. Ambos principios, complementarios en su contenido, se originaron a raíz de movimientos revolucionarios e independentistas con miras a la formación del Estado Democrático Constitucional.

A partir de dichos movimientos, se formaron los nuevos sistemas de gobierno que predominarían después en el sistema político mundial: el sistema de gobierno parlamentario (el cual conservó algunas de las tradiciones del sistema monárquico constitucional británico), el sistema de gobierno presidencial (creado por los Estados Unidos de América) y un híbrido de los dos anteriores conocido como sistema de gobierno semi presidencial.

En aras de trascender su ejercicio, éstos nuevos sistemas de gobierno apostaron por la división del poder, de acuerdo con las funciones de todo Estado de Derecho: Ejecutiva, Legislativa y Judicial; las cuales ya habían sido estudiadas por grandes filósofos clásicos, como Aristóteles y Platón, y retomadas por filósofos modernos como Rousseau, Voltaire, Siéyes, Locke y Montesquieu, hasta llegar a pensadores del nuevo continente, como los llamados *framers* de la Constitución norteamericana: John Adams, Benjamin Franklin, Alexander Hamilton, John Jay, Thomas Jefferson, James Madison y George Washington.

De esta forma, el Poder Ejecutivo, como órgano preeminente de gobierno, dio oportunidad a los Poderes Legislativo y Judicial de incorporarse al moderno modelo democrático, definido a partir del principio de representatividad.

En la misión de articular al Estado con la sociedad, el papel de la administración pública tomó notoria relevancia. De esta manera, la administración pública fue estimada como actividad propia del Poder Ejecutivo, idea que se fortaleció incluso por la gran mayoría de las escuelas de pensamiento de esta disciplina a nivel internacional.

No obstante, surgieron corrientes doctrinarias, como la alemana encabezada por *Von Stein*, la cual defendió a “la administración pública como una actividad de todo el Estado Constitucional” (Stein, 1981: 33) (Guerrero, 2018: 44), lo que implícitamente significaba que los poderes Legislativo y Judicial ejercían, en el desarrollo de sus funciones constitucionales, administración pública, puesto que formaban parte del Estado.

Derivado de esta doctrina, a la par del estudio de la administración pública del Poder Ejecutivo, se torna imperante investigar las características de la administración pública del Poder Legislativo: la administración pública parlamentaria.

La administración pública parlamentaria adquirió relevancia desde el momento en el que el Derecho Parlamentario fue reconocido como una subdisciplina que se encarga del estudio de las normas jurídicas que regulan las actividades inherentes al Poder Legislativo.

En la presente investigación, se define a la administración pública parlamentaria como el conjunto de actividades (regulación, funciones, procesos y dirección), que integran el quehacer administrativo del Poder Legislativo.

Lo oportuno de la investigación consiste en admitir que existe una burocracia interna en el Poder Legislativo que le auxilia en el desarrollo de su función sustancial dentro del Estado Constitucional. No obstante, debido a la autonomía de los poderes dentro de este Estado, el Poder Legislativo establece sus propias políticas y procedimientos, mediante los cuales administra los recursos que le son asignados por el respectivo presupuesto de egresos, aunque generalmente existe poca transparencia y apertura al escrutinio público por parte de este órgano de gobierno.

Por lo que, reconociendo que el Poder Legislativo asume primordialmente funciones de control y fiscalización, esta circunstancia debiera hacernos suponer que su facultad de revisar el ejercicio de los recursos públicos conlleva, a su vez, su obligación de transparentarse y rendir cuentas, ya que es un órgano del Estado que opera con este tipo de recursos.

Antes de abordar la realidad de la administración pública parlamentaria de nuestro país, y particularmente del Poder Legislativo del Estado de México, la presente investigación realizó un ejercicio de comparación de los portales de los poderes legislativos de otros países, el cual incluyó a los que se consideraron los más representativos de los sistemas de gobierno vigentes en el mundo.

En este tenor, se consideró al Reino Unido y a España como países representativos del sistema de gobierno parlamentario; a Francia para el caso del sistema de gobierno semi presidencial, y a Estados Unidos de América y a Chile, como países que representan el sistema de gobierno presidencial.

Con el afán de describir la administración pública parlamentaria de cada país considerado, se procedió a evaluar el nivel de transparencia y de rendición de cuentas en cada uno de ellos, con el propósito de describir y apreciar el desempeño del Poder Legislativo del Estado de México en relación con estas variables, a través de un ejercicio comparado.

En el caso del sistema de gobierno del Reino Unido, país emblemático por su historia y tradición parlamentaria, en el que el Parlamento predomina sobre los respectivos poderes Ejecutivo y Judicial, se encontró una descripción general y detallada del quehacer administrativo de la Cámara de los Comunes (sede de la administración pública parlamentaria).

Sin embargo, en cuanto al ejercicio de recursos, debido a la “soberanía” del Parlamento de Westminster, no es susceptible de ser cuestionado, pues debe prevalecer el prestigio y honorabilidad de dicho Parlamento. Así que, a pesar de que

la Cámara de los Comunes se somete a tres ejercicios anuales de auditoría, tanto de carácter interno como externo, el órgano auditor oficial solamente presenta una opinión “verdadera y justa” sobre la *regularidad* de los gastos realizados por la Cámara. De este modo, a través de su portal, presenta solamente al público informes financieros que contribuyen a la transparencia, pero no a la debida rendición de cuentas de este órgano de gobierno.

Por otro lado, España, a diferencia del Reino Unido, muestra una información más abierta y precisa respecto a la organización y funcionamiento de la administración pública parlamentaria que se lleva a cabo en su Congreso de Diputados. No obstante, la sección financiera no se exhibe, puesto que se considera como una información reservada a este Congreso. En este sentido, si bien existe cierta apertura de la información pública, esta circunstancia no significa ni se traduce en acciones concretas de transparencia o de rendición de cuentas por parte del parlamento español.

Ahora bien, en el caso del sistema de gobierno presidencial, caracterizado básicamente por un Poder Ejecutivo en equilibrio con los otros dos poderes del Estado, se encontró que en los Estados Unidos de América la descripción de la administración pública parlamentaria es superficial, puesto que el portal de la Cámara de Representantes se ocupa solamente de mencionar los cargos y las funciones generales que le caracterizan, ya que otorga total relevancia a la descripción de su labor legislativa.

Sin embargo, a diferencia de los casos del Reino Unido y de España, destaca la exhibición de los informes financieros y de las actividades de la *Oficina de Ética*, la cual muestra un interés de esta Cámara por demostrar que los recursos públicos son ejercidos con transparencia, eficiencia y probidad, para así rendir cuentas apropiadamente a su sociedad; así como interés por vigilar a los miembros que integran dicha Cámara, sin importar su nivel de responsabilidad o la función que desempeñen.

Asimismo, para la tarea de auto fiscalización, el Congreso de los Estados Unidos de América cuenta con una oficina particular (*Oficina del Inspector General*), la cual se encarga de vigilar y controlar la actuación de todos los miembros y funcionarios que pertenecen a dicho Congreso.

No obstante, el modelo de transparencia y rendición de cuentas (*accountability*) del Poder Legislativo norteamericano, implica que se erige como juez y parte en sus procesos fiscalizadores, lo cual es común en los sistemas presidenciales de gobierno, debido al riesgo de disminuir su credibilidad ante la ciudadanía, pues prácticamente en este sistema de gobierno, sólo el Poder Ejecutivo se encuentra en observación respecto a la administración de recursos públicos; y los otros dos poderes del Estado lo están generalmente de una forma interna y mínima.

En el caso de Chile se observa una administración pública parlamentaria detallada y definida, lo que coloca a este país a la altura de los países más desarrollados del mundo. No obstante, en cuanto a la transparencia de la información, la administración pública parlamentaria chilena está al mismo nivel que los sistemas parlamentarios europeos, ya que no se encontraron ejercicios de auto fiscalización, y sólo es posible conocer los estados financieros de la Cámara de Diputados a través del portal del Congreso Nacional.

Empero, destaca la reciente intención del Congreso Nacional Chileno de progresar en materia de transparencia y rendición de cuentas a través del *Plan de Acción de Parlamento Abierto*, cuya misión es avanzar en la apertura legislativa a través de un proceso innovador que implica una importante colaboración con la sociedad civil, a fin de hacer frente a la corrupción y reposicionar su prestigio ante el pueblo chileno.

Respecto al sistema de gobierno semi presidencial, caracterizado por ser un híbrido en el que el poder es compartido entre el Presidente (Jefe de Estado) y el Primer Ministro (Jefe de Gobierno), elegido por el Parlamento, y cuyo caso emblemático nos remite a Francia, se encontró que su administración pública

parlamentaria involucra a los propios diputados de la *Asamblea Nacional* en la toma de decisiones de labores administrativas, por lo que sus competencias son tanto legislativas como administrativas.

Sin embargo, respecto a la información financiera de esta *Asamblea Nacional*, al igual que en los estudios de caso anteriores, salvo el de los Estados Unidos de América, su acceso se vuelve complicado, pues se debe acceder al *Portal de Datos Abiertos* de dicha Asamblea, en el que esta información es de carácter reservada; por lo que la transparencia y rendición de cuentas de este Parlamento europeo es muy limitada ante su sociedad.

En este recorrido comparado de la administración pública parlamentaria, podemos resumir que los poderes legislativos de los países estudiados cuentan con aparatos burocráticos exclusivos y especializados, salvo el caso de Francia, donde los propios diputados también conforman la estructura burocrática de su administración pública parlamentaria.

Asimismo, en cuanto a la dimensión financiera, la cual posibilita una reflexión sobre la transparencia y la rendición de cuentas de la administración pública parlamentaria, solamente los Estados Unidos de América pueden considerarse como un país de avanzada, con controles internos y abiertos, los cuales reflejan dicha transparencia y rendición de cuentas en relación con esta dimensión.

Ahora bien, en cuanto a la administración pública parlamentaria de nuestro país, particularmente del caso del Estado de México, la presente investigación obtuvo una grata sorpresa al descubrir que dicha actividad remonta su origen al año de 1824, estando, desde entonces, en un proceso constante de actualización y renovación en sus funciones y estructuras, para el óptimo desempeño de la administración parlamentaria estatal.

En este sentido, la administración pública parlamentaria del Estado de México podría ser considerada una de las estructuras administrativas parlamentarias más

extensas, en comparación con las de Reino Unido, España, Estados Unidos de América, Chile y Francia.

De igual forma, la administración pública parlamentaria del Estado de México, en congruencia con la correspondiente a nivel federal en México, tiene su fundamento en un marco jurídico especial que comprende desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la legislación federal, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (CPELSM), la legislación estatal, hasta reglamentos y manuales que abarcan todas las actividades administrativas que se realizan al interior del órgano parlamentario estatal.

No obstante, destaca *la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México* en la regulación de la administración pública parlamentaria del Estado de México, ya que establece, clara y certeramente, el papel de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados del Estado de México, en la conformación de la estructura administrativa de esta legislatura estatal.

Por otra parte, en relación con su facultad de control y fiscalización, la Legislatura del Estado de México revisa los recursos públicos ejercidos por cualquiera entidad pública estatal, en este sentido, la propia Legislatura del Estado formalmente controla, fiscaliza y audita sus propias erogaciones, a través de órganos subordinados como la *Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México* o el *Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México*; y en el ámbito federal es controlada y fiscalizada por la *Auditoría Superior de la Federación*.

A pesar de su facultad de control y fiscalización de las entidades públicas estatales, particularmente del Poder Ejecutivo Estatal, la Legislatura del Estado de México no se fiscaliza profundamente a sí misma o al Poder Judicial del Estado de México.

Por otro lado, la autonomía del órgano fiscalizador estatal se limita a aspectos técnicos y de gestión, ya que su dependencia financiera de la Cámara de Diputados

del Estado de México dificulta su ejercicio pleno de fiscalización, aunado al hecho de que no cuenta con la facultad de sancionar conductas ilícitas en la administración de los recursos públicos, disminuyendo así su poder real como órgano fiscalizador.

Una vez descrita la administración pública parlamentaria del Estado de México, la presente investigación analizó si la burocracia parlamentaria se apega a los principios de una administración pública moderna y de vanguardia (eficiencia, rendición de cuentas, control y regulación).

En este tenor, y con fundamento en el Artículo 5 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (CPELSM), el Poder Legislativo del Estado de México está obligado a informar sobre el desempeño de los órganos y dependencias que le auxilian en el cumplimiento de sus funciones.

A través del *Código de Ética de los Servidores Públicos de la Secretaría de Administración y Finanzas del Poder Legislativo del Estado de México*, publicado en 2019, la administración pública parlamentaria del Estado de México exhorta a sus servidores públicos a conducirse con apego a valores y principios, como el de la eficiencia, el cual consiste en actuar conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados, procurando un mejor desempeño de sus funciones a fin de alcanzar las metas institucionales, según sus competencias y mediante el uso responsable y claro de recursos públicos, eliminando cualquier ostentación y discrecionalidad indebida en su aplicación.

A pesar de contemplarse la eficiencia como un principio básico de la administración pública parlamentaria, que la define como moderna y vanguardista, el *Poder Legislativo del Estado de México* no explica con detalle el uso responsable y transparente de los recursos públicos, pues los datos presentados en la sección financiera son de carácter meramente informativo, es decir, sólo cumplen con un deber formal, pero sin proporcionar ni explicar la información sustancial y detallada al respecto.

Por otra parte, a partir del *Plan de Desarrollo del Estado de México, 1999-2005*, se observó un proceso de “desregulación” y “simplificación” de la administración pública parlamentaria de esta entidad federativa. En este sentido, se procuró que las leyes contuvieran las normas indispensables que se relacionaran con los objetivos y fines de dicha administración pública, dejando a los reglamentos la tarea de dar operatividad a estas leyes y de eliminar los trámites administrativos innecesarios, para lograr así una mayor eficiencia y eficacia de los actos de la administración pública parlamentaria.

En este sentido, destaca la publicación de diversos códigos que regulan de una forma precisa las actividades operativas de la administración pública parlamentaria del Estado de México. Entre ellos, se encuentran el Código Administrativo, el Código Financiero, el Código de Procedimientos Administrativos, o el Código de Ética de los Servidores Públicos.

A través de la publicación y entrada en vigor de estos Códigos se especifica con mayor precisión la estructura jurídica del sistema administrativo, financiero, procesal y de ética que orientan el trabajo de la administración pública parlamentaria en el Estado de México; lo cual contribuye sobremanera para que se le considere de modernidad y de vanguardia.

Para controlar el ejercicio del poder, la administración pública parlamentaria del Estado de México se auxilia de la *Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México*, la cual realiza funciones de auditoría, vigilancia, control, evaluación e inspección. A través estas funciones, el Poder Legislativo del Estado de México procura fortalecer una mayor transparencia, la actuación ética y eficaz de los servidores públicos, y facilitar el acceso a la información pública a la población.

Por ello, y con el propósito de generar confianza en la sociedad, esta Contraloría, a través del *Programa Desarrollo de la Función Pública y Ética en el Servicio Público*, generó el *Proyecto “Fiscalización, Control y Evaluación Interna de la Gestión Pública”*, el cual busca fomentar una administración pública estatal que se

traduzca en un gobierno de resultados, poniendo en práctica estrategias de acción como: a) gobernar con visión de largo plazo, b) consolidar un gobierno eficiente y c) garantizar la rendición de cuentas y la transparencia.

En suma, la administración pública parlamentaria del Estado de México debe cuidar que el ejercicio del gasto público se efectúe con apego a la normatividad y procurando el cumplimiento de la responsabilidad administrativa, considerando, al efecto, las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal.

En este orden de ideas, hablar de una administración pública parlamentaria transparente requiere de la existencia de información que permita a cualquier ciudadano, conocer las actividades que el respectivo Poder Legislativo desempeña, así como su organización interna, lo cual se fundamenta, en el orden federal de México, en la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*.

En este sentido, en la administración pública parlamentaria del Estado de México, la transparencia se asume primeramente como un valor de los servidores públicos adscritos a la Secretaría de Administración y Finanzas del Poder Legislativo. Este valor destaca el principio de máxima publicidad, el cual se refiere a la cualidad de lo que es o puede hacerse público, la cual debe ser explícita en la ley y apegarse en todo momento a un sentido de justicia. En consecuencia, el *Código de Ética de los Servidores Públicos de la Secretaría de Administración y Finanzas del Poder Legislativo del Estado de México* ordena a sus servidores públicos actuar siempre bajo el principio de publicidad de la administración parlamentaria.

Así pues, la administración pública parlamentaria del Estado de México, cumple *formalmente* con estándares de transparencia y tiene, en su estructura orgánica, la *Unidad de Información*, la cual está vinculada con los portales de transparencia federales y locales para responder a las solicitudes que se realizan en el ámbito parlamentario, demostrando con ello una fuerte responsabilidad y un sólido

compromiso social, al publicar información en su propio portal digital y al cumplir con el marco jurídico respectivo.

El desafío pendiente consiste en incentivar el acceso a la información pública y propiciar la máxima participación ciudadana en el ejercicio de este derecho, pues se advierte que, como ciudadanos, nos encontramos en clara desventaja en cuanto al procesamiento, gestión e interpretación de la información gubernamental.

Sin duda, resulta de gran relevancia la entrada en vigor del *Código de Ética de los Servidores Públicos de la Secretaría de Administración y Finanzas del Poder Legislativo del Estado de México*, pues claramente imprime ese sello de modernidad y vanguardia a la administración pública parlamentaria del Estado de México. Al efecto, el Código incluye el principio de rendición de cuentas que, al establecerse como un deber ético de los servidores públicos, simultáneamente obliga al órgano legislativo, en conjunto, a conducirse con total responsabilidad y sometimiento al escrutinio público.

No obstante, queda aún sin resolverse la pregunta ¿Qué se puede entender por rendición de cuentas si la administración pública parlamentaria se juzga a sí misma? Podría responderse que se trata solamente de cumplir *formalmente* con estándares de transparencia y acceso a la información pública, puesto que no existen sanciones reales, a servidores públicos del Poder Legislativo del Estado de México, por desvío o mal uso de recursos públicos.

Esta situación indudablemente vuelve trascendental la función de la *Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México*, pues esta Contraloría posee la facultad de exigir transparencia a este Poder, así como de poner en práctica un mejor control y supervisión de los recursos públicos administrados por la Cámara de Diputados del Estado de México.

Finalmente, y sin olvidar que aún quedan cuestionamientos pendientes, como la auto fiscalización del Poder Legislativo del Estado de México, la presente

investigación nos proporciona elementos para definir a la administración pública parlamentaria del Estado de México como *formalmente* imparcial, con una estructura burocrática definida y especializada que, *procedimentalmente*, cuenta con instrumentos para desarrollar sus funciones sustantivas con eficiencia, transparencia, control, regulación y rendición de cuentas, y así ser considerada, desde una perspectiva *normativa*, como moderna, de vanguardia y a la altura de cualquier administración pública parlamentaria en el mundo.

## VI. Propuesta

A través de la administración pública parlamentaria, el Poder Legislativo del Estado de México cuenta con un cuerpo burocrático que le auxilia, mediante un conjunto de actividades administrativas de regulación, funciones, procesos y dirección, en el desarrollo de su tarea sustantiva, que es la legislativa. Por lo que la administración pública parlamentaria estatal se desenvuelve con eficiencia, con apego a un marco regulatorio definido, sujeta a esquemas de control interno y externo, y de conformidad con las leyes en materia de transparencia y rendición de cuentas; lo que la caracteriza como una administración pública parlamentaria moderna y de vanguardia.

No obstante, se cuestiona la facultad de control y fiscalización que realiza el Poder Legislativo a sí mismo, puesto que, a diferencia de los otros dos poderes del Estado, Ejecutivo y Judicial, así como de los organismos públicos autónomos, que constitucionalmente deben ser fiscalizados por los órganos auxiliares emanados del Legislativo, podría suponer un halo de opacidad el manejo y la rendición de cuentas de los recursos a cargo de la administración pública parlamentaria.

A pesar de que esta situación no es exclusiva de nuestro país, pues como se apreció en los casos del Reino Unido, España, Francia, Chile y Estados Unidos de América, se trata de una generalidad el hecho de que los poderes legislativos, independientemente del sistema de gobierno al que pertenezcan -parlamentario, presidencial o semi presidencial- tienen la misma potestad en esta atribución de ser los vigilantes de los recursos públicos, pues como señala Bolaños Cárdenas (2016: 23), “el Poder Legislativo, por representar la voluntad popular, cuenta con mayores instrumentos de control y fiscalización sobre los otros poderes y órganos constitucionales autónomos, ejerciendo lo que se conoce como control político parlamentario”.

Aunado a lo anterior, en el caso de México, el Poder Legislativo Federal, a través de su marco constitucional, se fortaleció para ejercer mayor control sobre los otros

poderes y órganos constitucionales autónomos, principalmente sobre el Poder Ejecutivo Federal, a partir de la reforma a los Artículos 73, 74 78 y 79 constitucionales que crearon la Auditoría Superior de la Federación en 1999, así como la posterior publicación de la *Ley de Fiscalización Superior de la Federación* (que le otorgó mayor capacidad técnica de autonomía y de gestión a este órgano auxiliar del Poder Legislativo) en el año 2000 (Bolaños Cárdenas, 2016: 30).

No obstante, como afirma Miguel Carbonell (2004: 106):

En el Derecho Constitucional Mexicano, la Auditoría Superior de la Federación, el Consejo de la Judicatura Federal y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, son órganos auxiliares o de relevancia constitucional, pero no son auténticos órganos constitucionales porque forman parte de alguno de los tres poderes tradicionales.

Lo cual, desde la perspectiva de la presente investigación, invita a reflexionar el alcance de la autonomía del *Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México* (OSFEM), la cual se limita al ámbito técnico y de gestión, deduciéndose que este organismo público está controlado financieramente por la Legislatura del Estado de México.

Dicha dependencia financiera dificulta que el OSFEM pueda fiscalizar con plena autonomía a los Poderes del Estado de México, incluido el Poder Legislativo. Asimismo, el OSFEM tampoco cuenta con la facultad de sancionar conductas ilícitas en la administración de los recursos públicos, lo cual disminuye aún más su poder como órgano fiscalizador, tal y como sucede en el ámbito federal con la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

Es así como, con este escenario, la reconfiguración de las fuerzas políticas en nuestro país y con una sociedad cada vez más informada y demandante, surge la imperante necesidad de lo que coloquialmente se denomina “suelo parejo” en cuanto al tema de la rendición de cuentas. Si bien es cierto que se fortaleció la rendición de cuentas en el sector público a través de la ASF, a nivel federal, y, del OSFEM, a nivel

estatal, es verdad también que, el Poder Legislativo debe dar un paso hacia adelante, renunciando al auto control y la auto fiscalización, mediante la *desvinculación financiera* del órgano fiscalizador para establecer un verdadero órgano constitucional autónomo que vele por una auténtica e integral rendición de cuentas de todos los organismos del Estado de México hacia la sociedad.

Este es el eje en que se articula la propuesta de la presente investigación: la total autonomía del órgano fiscalizador, que comprende tanto a la ASF como al OSFEM, considerando particularmente al Estado de México como entidad pionera e innovadora que promueve la rendición de cuentas de todas y cada una de las instituciones que operan con recursos provenientes del erario, sin diferencias ni privilegios.

Esta propuesta contribuiría al equilibrio del poder público y daría paso a un control de los recursos públicos de una forma autónoma e imparcial, puesto que, como todo órgano constitucional autónomo, el órgano fiscalizador está obligado a “desarrollar funciones esenciales para el Estado que no deben estar contaminadas por los intereses de los partidos políticos o de otros poderes fácticos” (Cárdenas Gracia, 2020: 7).

Al respecto, se rescata el pronunciamiento del Dr. Jorge Carpizo, quien, en una Conferencia en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en 2009, propuso las características principales de los órganos constitucionales autónomos, al promover la autonomía de la entidad de fiscalización superior de la federación:

- 1) Estar establecidos en la Constitución, la que debe señalar los principios básicos de su organización y sus facultades más importantes;
- 2) Realizar funciones públicas que corresponden al Estado y que tienen por prioridad el interés público;
- 3) No depender políticamente de ninguno de los tres poderes, con los cuales guardan una relación de coordinación no de subordinación;
- 4) Gozar de autonomía técnica y funcional, su presupuesto debe estar asegurado y ser suficiente para el cumplimiento de sus atribuciones;

- 5) Sus titulares son responsables y los órganos constitucionales autónomos deben rendir cuentas;
- 6) Realizar labores técnicas altamente especializadas;
- 7) Su actuación debe estar alejada de consideraciones políticas o partidistas;
- 8) Sus actos deben estar regidos por los principios de legalidad, imparcialidad e igualdad de todos ante la ley;
- 9) Sus titulares deben gozar de garantías para asegurarles autonomía técnica, tales como estabilidad en el encargo, remuneración adecuada y responsabilidad;
- 10) Sus decisiones están sujetas al control de constitucionalidad, e
- 11) Intangibilidad, si los órganos constitucionales autónomos fuesen suprimidos se lesionaría gravemente al Estado democrático de Derecho (Carpizo, 2009: 4-5).

En este sentido, de acuerdo con Cárdenas Gracia (2020: 17) y respetando la jerarquía constitucional, se requiere primeramente una reforma al Artículo 49 constitucional con el objetivo de que los órganos constitucionales autónomos:

Puedan estar legitimados para promover controversias constitucionales cuando los poderes formales u otros órganos constitucionales busquen limitar sus competencias constitucionales. Igualmente, su carácter cúspide dentro del sistema constitucional, les debe facultar para presentar iniciativas de carácter legal o promover acciones de inconstitucionalidad para garantizar el orden constitucional. En contrapartida, el estatuto constitucional de los órganos constitucionales autónomos los debe obligar, como al resto de los poderes públicos, a cumplir en sus actuaciones con los principios de constitucionalidad, convencionalidad, legalidad, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad de sus titulares. No debe jamás estimarse que por ser autónomos son autárquicos, inmunes a cualquier tipo de responsabilidad social o constitucional.

En este orden de ideas, recordemos que el OSFEM se crea en 2004, al igual que la *Ley de Fiscalización Superior del Estado de México*, teniendo como sustento jurídico el Artículo 116, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes.

Asimismo, la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México* establece en la fracción XXXII de su Artículo 61, como una de las facultades y obligaciones de la Legislatura del Estado de México: recibir, revisar y fiscalizar las cuentas públicas de esta entidad federativa y de sus municipios, y de todos los entes públicos que administren sus recursos; contando para tal efecto, con un Órgano Superior de Fiscalización, dotado de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la legislación aplicable.

Es importante reflexionar la opinión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la controversia 32/2005 (Fabián Ruiz, 2017: 92-93), en relación con la naturaleza de los órganos constitucionales autónomos, ya que, a pesar de su reconocimiento, estos no están contemplados ni regulados expresamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), lo que convierte en una tarea pendiente su formalización en esta Constitución:

La Suprema Corte reconoce en dicha controversia, que la Constitución no prevé (ni regula) la creación de órganos constitucionales autónomos, a pesar de que los mismos existen y son jurídicamente aceptados. Su objetivo último es garantizar los derechos fundamentales y controlar la acción de los poderes clásicos del gobierno, a través de la acción de entes ajenos a la influencia de distintos grupos sociales... La creación de dichos órganos se realiza de manera independiente de los tres poderes tradicionales, y se les asigna funciones estatales específicas en busca de una mayor especialización, agilidad y transparencia en su actuación. Dichos órganos suponen una evolución de la doctrina de la separación de poderes, pero no la destruyen. Los órganos constitucionales autónomos forman parte del Estado, situándose “a la par de los órganos tradicionales”. Afirma la Corte: “Su misión principal, se reitera, radica en atender necesidades totales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.

Con base en esta opinión se infiere que la CPEUM en el Artículo 74, Fracción II, al establecer solamente la autonomía técnica y de gestión de la *Auditoría Superior de la Federación*, la convierte en otro órgano de relevancia constitucional, pero no en

un organismo plenamente autónomo, sino hasta cierto punto dependiente de la Cámara de Diputados Federal.

Lo mismo ocurre con el *Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México* (OSFEM), ya que la CPEUM en su Artículo 116, Fracción II, establece la autonomía técnica y de gestión de las entidades estatales de fiscalización, dependientes de las Legislaturas Estatales; lo cual se confirma a su vez, en el Artículo 61, Fracción XXXII de la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*, en congruencia con la norma suprema del país.

Es decir, ambos órganos fiscalizadores son reconocidos por su relevancia constitucional, pero sin autonomía plena, pues cada uno está subordinado financieramente a su respectivo Poder Legislativo. Por todo lo anterior, y con base en lo expuesto por Carpizo (2009), Cárdenas Gracia (2020), Carbonell (2004) y Fabián Ruiz (2017), la propuesta de la presente investigación se centra en que, tanto la ASF como el OSFEM, como órganos superiores de fiscalización de la federación y del Estado de México, respectivamente, deben pasar de ser órganos técnicos especializados, dotados de autonomía técnica y de gestión, en cada una de sus respectivas esferas de gobierno, a ser:

*Organismos públicos con autonomía plena, garantizada por la Constitución, con independencia de los otros poderes del Estado (autonomía orgánica y funcional), con el establecimiento puntual de sus facultades (autonomía técnica), con la capacidad de regularse a sí mismo (autonomía financiera y administrativa), y con la instauración de un sistema detallado de controles que la relacionen con otros órganos gubernamentales (coordinación y control).*

Con la convicción de que, con autonomía plena, tanto la ASF como el OSFEM, en sus calidades de órganos fiscalizadores, federal y estatal, respectivamente,

contribuirán al fortalecimiento del Estado de Derecho Mexicano, como organismos constitucionales plenamente autónomos, equilibrando el poder público y otorgando claridad, certeza, imparcialidad, autenticidad e integridad a la rendición de cuentas de la administración del Estado, sin filias partidistas, ni influencia de los poderes fácticos, pero sí con la garantía de cumplir en sus actuaciones con los principios de constitucionalidad, convencionalidad, legalidad, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad (Cárdenas Gracia, 2020: 17).

## VII. Bibliografía General

### A

Abdo Francis, J. (2005). Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental. En J. A. Caballero Juárez, C. Gregorio, M. Popkin, & E. Villanueva, *El acceso a la información judicial en México: una visión comparada* (págs. 189-205). México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones para la Justicia.

Ackerman, J. (2008). *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. México, México: Siglo XXI.

Aguilera Portales, R. E. (2011). *Estado constitucional, derechos fundamentales e interpretación constitucional*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1-25.

Alcántara, M., & Sánchez, F. (2007). *Las formas de gobierno: las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo*. Salamanca, España: Materiales Docentes.

Anaya, M., & Nitti, M. (2015). La gestión administrativa y financiera del Poder Legislativo: ámbito, particularidades y especificidades propias. *XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, Perú*, 1-6.

Asamblea Nacional. (2019). *Organización y funcionamiento de la Asamblea*. Recuperado el enero de 2020, de Asamblea Nacional de Francia: <http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/folder/organisation-et-fonctionnement-de-l-assemblee/le-college-des-questeurs>.

Asamblea Nacional de Francia. (26 de agosto de 2018). Obtenido de es.wikipedia.org: [https://es.wikipedia.org/wiki/Asamblea\\_Nacional\\_de\\_Francia](https://es.wikipedia.org/wiki/Asamblea_Nacional_de_Francia).

ASF. (junio de 2020). *Auditoría Superior de la Federación*. Obtenido de asf.gob.mx: [https://www.asf.gob.mx/Section/45\\_Acerca\\_de\\_la\\_ASF](https://www.asf.gob.mx/Section/45_Acerca_de_la_ASF).

### B

Bárcena, J. d. (2016). El reglamento parlamenarario en los orígenes del Constitucionalismo europeo y español. *Historia Constitucional*, 17, 54-81.

BCN.cl. (junio de 2020). *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*. Obtenido de Poderes del Estado Chileno: [https://www.bcn.cl/formacioncivica/detalle\\_guia?h=10221.3/45682](https://www.bcn.cl/formacioncivica/detalle_guia?h=10221.3/45682).

Berlin Valenzuela, F. (1995). *Derecho Parlamentario*. México: Fondo de Cultura Económica.

Bolaños Cardenas, L. A. (2016). *El Poder Legislativo Federal. Los Acuerdos Parlamentarios y los Puntos de Acuerdo*. México: Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control, LXIII Legislatura. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Bombillar Sáenz, F. (2010). *El Sistema Constitucional del Reino Unido*. Estancia de investigación, Universidad de Cambridge y Universidad de Londres, Centre for European Legal Studies and Centre of European Law of the King's College, Cambridge.

## C

Cámara de Diputados de Chile. (2018). *Cámara de Diputados de Chile*. Recuperado el 8 de octubre de 2019, de Organización y Autoridades Parlamentarias periodo legislativo 2018-2022: [https://www.camara.cl/camara/autoridades\\_adm.aspx](https://www.camara.cl/camara/autoridades_adm.aspx).

Cámara de Diputados de Chile. (2019). *Cámara de Diputados de Chile*. Recuperado el 8 de octubre de 2019, de Transparencia de la Cámara de Diputados de Chile: <https://www.camara.cl/camara/transparencia.aspx>.

Carbonell, M. (2004). *Elementos de Derecho Constitucional*. México: Fontamara.

Cardenas Gracia, J. (2020). Soberanía Popular vs Órganos Constitucionales Autónomos. En M. A. Lopez Olvera, *Poderes Tradicionales y Órganos Constitucionales Autónomos* (págs. 3-26). México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Carpizo, J. (Enero-Abril de 2006). Características Esenciales del Sistema Presidencial e Influencias para su Instauración en América Latina. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* (115), 48-73. doi:<http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2006.115.3868>.

Carpizo, J. (2009). *¿Por qué la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación debe ser un Órgano Constitucional Autónomo?* México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM (págs. 4-5).

Cervantes Gomez, J. C. (2012). *Derecho Parlamentario. Organización y Funcionamiento del Congreso*. México, México: Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias. Obtenido de H. Cámara de Diputados, LXI Legislatura, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

Chávez Hernández, E. (2016). *El Derecho Parlamentario Estatal Mexicano. Análisis y Propuesta de Reforma*. México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Código de Ética. (21 de marzo de 2019). *Código de Ética de los Servidores Públicos de la Secretaría de Administración y Finanzas del Poder Legislativo del Estado de México*. Recuperado el febrero de 2020, de Poder Legislativo del Estado de México: [http://administracionyfinanzasplem.gob.mx/Documentos/C\\_E.pdf](http://administracionyfinanzasplem.gob.mx/Documentos/C_E.pdf).

Congreso de los Diputados. (10 de abril de 2019). *congreso.es*. Recuperado el 7 de octubre de 2019, de Congreso de los Diputados: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Organos/SecGen>.

Congreso de España. (24 de agosto de 2018). *congreso.es*. Obtenido de Congreso de los Diputados: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Organos/JuntPor>.

Congreso Nacional de Chile. (17 de diciembre de 2016). *Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional*. Recuperado el 8 de octubre de 2019, de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30289>.

Congreso Nacional de Chile. (2018). *Plan de Acción de Parlamento Abierto 2017-2018*. Recuperado el febrero de 2020, de Congreso Nacional de Chile: <https://www.camara.cl/media/docs/plandeaccion.pdf>.

Contraloría del PLELSM. (2018). *Programa Anual de Evaluación*. Dirección de Autiroría Interna. Toluca: Cámara de Diputados.

CPLEM. (2019). *Informe de Actividades*. Recuperado el febrero de 2020, de Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México: [http://www.contraloriadelpoderlegislativo.gob.mx/informesanualescpl/Informe\\_de\\_actividades\\_2019.pdf](http://www.contraloriadelpoderlegislativo.gob.mx/informesanualescpl/Informe_de_actividades_2019.pdf).

CPELSM. (2016). *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*. Estado de México, México.

CPEUM. (2019). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

## D

Data.Assemblee-Nationale.Fr. (2019). *Data.Assemblee-Nationale.Fr*. Recuperado el enero de 2020, de Portal de Datos Abiertos: <http://data.assemblee-nationale.fr/>.

Del Rosario-Rodríguez, M. (2018). La Supremacía Constitucional: naturaleza y alcances. *Dikaion*, 100-111.

De la Torre Villar, E., & García Laguardia, J. M. (1976). *Desarrollo Histórico del Constitucionalismo Hispanoamericano*. México: UNAM.

## E

Escamilla, J. (2015). Breves notas sobre el Parlamento Británico. *Alegatos*, 1-11.

Espinoza Toledo, R. (2012). *Sistemas Parlamentario, Presidencial y Semipresidencial*. México: Instituto Federal Electoral.

## F

Fabian Ruiz, J. (diciembre de 2017). Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora. *Cuestiones Constitucionales (online)* (37), 85-120.

Ferraris, C. (2017). *Ensayos sobre la Ciencia de la Administración*. Hermosillo, Sonora, México: Universidad de Sonora. División de Ciencias Sociales.

Figuroa Neri, A. (2007). *La Auditoría Superior de México en el Horizonte Internacional de la Fiscalización Superior* (Primera ed.). México, México: Auditoría Superior de la Federación.

Flores Ramos , J. M. (septiembre-diciembre de 2008). El Control y la Evaluación en el Sistema Integral de Administración del Gasto Público en México. *Revista de Administración Pública*, XLIII(3), 49-62.

Fraga, G. (2000). *Derecho Administrativo*. México: Porrúa.

## G

GAO. (diciembre de 2005). *Sirviendo al Congreso y a la Nación. Plan Estratégico 2004-2009*. (C. d. Unión, Ed.) México, México.

GEM. (1999-2005). *Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005*. Toluca: Gobierno del Estado de México.

Gobierno del Estado de México. (1999). *Constituciones del Estado de México*. Toluca, México: Secretaría General de Gobierno.

González Chávez, J. (octubre de 2000). *El Sistema Parlamentario en Cinco Países de Europa*. Recuperado el enero de 2020, de diputados.gob.mx: <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polint/cua12/asp.rele.htm>

Guerrero Orozco, O. (1986). *La Teoría de la Administración Pública*. México: Harla.

Guerrero Orozco, O. (2016). *Gobierno*. Recuperado el septiembre de 2019, de omarguerrero.org: <http://www.omarguerrero.org/articulos/Gobierno.pdf>.

Guerrero, O. (2018). *La Administración Pública*. México: Bootktique. Art Books and Publishing SA de CV.

Gómez Díaz de León, C. (2015). Sistema Político y Formas de Gobierno. *Repositorio Institucional de la Universidad Autónoma de Nueevo León*, 29-48. Obtenido de <http://eprints.uanl.mx/8760/1/Documento1.pdf>.

## H

house.gov. (15 de enero de 2020). *United States House of Representatives*. Obtenido de house.gov: <https://www.house.gov/the-house-explained/officers-and-organizations/inspector-general>.

## L

López Ayllón, S. (2017). La transparencia gubernamental. En G. Esquivel, F. Ibarra Palafox, P. Salazar Ugarte, & S. d. República (Ed.), *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (Vol. 2, págs. 277- 296). México, México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Belisario Domínguez.

LTAIPEMM. (2015). *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios*. Toluca: Gobierno del Estado de México.

LOPLELSM. (2016). *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México*. Estado de México, México.

Llave, S. T. (2012). Las fuentes formales del derecho parlamentario y su normatividad constitucional en México. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional* (26), 169-219.

## M

Martínez Robledo, Marybel (2014). Acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas en México. 37 años de evolución. *El cotidiano*, (187), 203-215. {fecha de consulta 24 de junio de 2020}. ISSN: 0186-1840. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/325/32531885013.pdf>.

Mijangos Borja , M. (1996). Control del Gasto Público. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* (87), 965-983.

## N

Nitti, M. (2016). Autonomía de la administración legislativa: la necesidad de contar con normativa y presupuesto propio a fin de resguardar la independencia de poderes. *XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago, Chile: CLAD. (págs. 1-9).

## P

Parlamento del Reino Unido. (2020). *The House of Commons, Administration*. Recuperado el 13 de enero de 2020, de parliament.uk: <https://www.parliament.uk/business/commons/governance-of-the-house-of-commons-/house-governance-structure/>.

Pedroza de la Llave, S. (2017). Notas actuales sobre el Derecho Parlamentario en los Sistemas de Gobierno de Asamblea, Parlamentario, Presidencial y el Semipresidencial o Semiparlamentario. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 61 (255), 353-389. Recuperado el 20 de Noviembre de 2017, de <http://revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/view/30272/28119>.

Pendás, B. (1995). *Derecho de los contratos públicos*. España: Ciss Praxis.

Pereira Menaut, Antonio-Carlos (2010). *El ejemplo constitucional de Inglaterra*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Pérez-Jácome Friscione, D. (02 de julio de 2012). Presupuesto basado en resultados: Origen y aplicación en México. Recuperado en noviembre de 2020, de [www.hacienda.gob.mx](http://www.hacienda.gob.mx): [http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio\\_pbr/Documents/Pbr\\_Mex\\_02072012.pdf](http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Documents/Pbr_Mex_02072012.pdf).

Pichardo Pagaza, I. (2002). Teoría política de la división de poderes. En I. Pichardo Pagaza, *Introducción a la Nueva Administración Pública de México* (págs. 79-86). México: IJ-UNAM.

## R

Ramírez León, L. (2013). Control parlamentario, mecanismo legislativo para co-dirigir al gobierno junto con el Ejecutivo. En L. Ramírez León, *El control parlamentario y el rediseño de las políticas públicas*. México: H. Cámara de Diputados, LXII Legislatura, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. (págs. 387-407).

Rives Sanchez, R. (1984). *Elementos para un Análisis Histórico de la Administración Pública Federal en México, 1821-1940*. México: INAP.

Rossell, M. (2000). *Congreso y gobernabilidad en México, una perspectiva desde la experiencia internacional*. México: LVII Legislatura y Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

RPLELSM. (2019). *Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México*. Recuperado el Febrero de 2020, de [legislacion.edomaex.gob.mx](http://legislacion.edomaex.gob.mx): <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/rgl/vig/rglvig111.pdf>.

## S

SAF. (2020). *Secretaría de Administración y Finanzas del Poder Legislativo del Estado de México*. Recuperado el febrero de 2020, de [administracionyfinanzasplem.gob.mx](http://administracionyfinanzasplem.gob.mx): <http://administracionyfinanzasplem.gob.mx/antecedentes.php>.

Salazar Abaroa, E. A. (2005). *Derecho Político Parlamentario*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Santaolalla, F. (1990). *Derecho parlamentario español*. Madrid, España: Calpe.

Sartori, G. (2016). Límite de la Ingeniería Constitucional. *Conferencias Magistrales. Temas de la democracia*. México: INE. (págs. 1-54).

Schedler, A. (2004). ¿Qué es la rendición de cuentas? *Cuadernos de Transparencia 2* (Vol. 2). México, México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Stein, L. (1981). *Movimientos Sociales y Monarquía*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Suárez Iñiguez, E. (1993). *De los Clásicos Políticos*. México: Porrúa.

## T

Tirado, T. H. (julio-diciembre de 2017). La transparencia interna del proceso legislativo en la Cámara de Diputados mexicana. *Estudios en Derecho a la Información* (4), 55-76.

Tosi, S. (1993). *Derecho parlamentario*. Milán: Giuffré.

Tosi, S. (1996). *Derecho Parlamentario*. México: Miguel Ángel Porrúa. Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas de la LVI Legislatura. Cámara de Diputados.

Tudela Aranda, J. (2010). La Administración parlamentaria en la encrucijada de la renovación. *Anuario de Derecho Parlamentario* (23), 157-191.

## U

U.S. House of Representatives. (s.f.). *U.S. House of Representatives*. Recuperado el 7 de octubre de 2019, de house.gov: <https://www.house.gov/>.

Uvalle Berrones, R. (1984). *El gobierno en acción*. México: Fondo de Cultura Económica.

Uvalle, R. (2003). *La responsabilidad política e institucional de la Administración Pública*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Uvalle Berrones, R. (2016). Fundamentos de la transparencia en la sociedad contemporánea. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 199-220.

## V

Villanueva, G. L. (2014). *La división de poderes: teoría y realidad*. México: IIJ-UNAM.

VIII Legislatura. (5 de septiembre de 2007). Personal y organización administrativa. *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (596).

## VIII. Índice de Figuras

| <b>Figura</b>  | <b>Pág.</b> |
|--|-------------|
| Fig. 1. Estructura de Gobierno de la Cámara de los Comunes, U.K.   | 52          |
| Fig. 2. Organigrama del Congreso de los Diputados, España.   | 56          |
| Fig. 3. Estructura de la Cámara de Representantes, E.E.U.U.  | 63          |
| Fig. 4. Secretaría Administrativa de la Cámara de Diputados, Chile.  | 68          |
| Fig. 5. Organigrama de la Cámara de Diputados, Chile.  | 70          |
| Fig. 6. Organigrama de la Asamblea Nacional, Francia.  | 76          |
| Fig. 7. Cuadro Comparativo de la Administración Pública Parlamentaria.   | 79          |
| Fig. 8. Cuadro Cronológico del Desarrollo Histórico de la Administración Pública Parlamentaria en el Estado de México. | 85          |
| Fig. 9. Estructura de Secretaría de Administración y Finanzas del Poder Legislativo del Estado de México.              | 88          |
| Fig. 10. Marco Jurídico de la Administración Pública Parlamentaria del Poder Legislativo del Estado de México.         | 89          |
| Fig. 11. Organigrama de la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México.                                     | 104         |