



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO
COORDINACIÓN DE ESTUDIOS AVANZADOS



**“LA INSTAURACIÓN DE LA FIGURA PARLAMENTARIA
DENOMINADA *MOCIÓN DE CENSURA* DENTRO DEL SISTEMA
CONSTITUCIONAL MEXICANO”**

T R A B A J O T E R M I N A L

Que para obtener el grado de:
DOCTOR EN DERECHO PARLAMENTARIO

P R E S E N T A:
M. EN D. NAHUM MIGUEL MENDOZA MORALES

TUTORA ACADÉMICA:
Dra. en D. María Elizabeth Díaz López

TUTORES ADJUNTOS:
Dra. en D. Claudia Elena Robles Cardoso
Dr. en D. Edgar Humberto Cruz Martínez

“LA INSTAURACIÓN DE LA FIGURA PARLAMENTARIA DENOMINADA *MOCIÓN DE CENSURA* DENTRO DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO”

ÍNDICE

	Pág.
DEDICATORIA.	V
AGRADECIMIENTOS.	VI
RESUMEN.	VII
INTRODUCCIÓN.	X
PROTOCOLO.	XIX

CAPÍTULO PRIMERO

TEORÍA DEL CONTROL PARLAMENTARIO, APLICADA A LA MOCIÓN DE CENSURA DENTRO DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO

1.1. <i>Teoría del Control Parlamentario.</i>	1
1.2. El control parlamentario como control político.	6
1.2.1. Características del control político.	6
1.2.1.1. La subjetividad en el control.	6
1.2.1.1.1. Agentes del control.	6
1.2.1.1.2. Objetos del control.	7
1.2.1.1.3. El resultado del control.	7
1.2.1.2. La voluntariedad del control.	8
1.2.2. El significado del control parlamentario.	9
1.2.3. Los instrumentos de control y la imposibilidad de deslindar procedimentalmente una específica función parlamentaria de control.	9
1.2.4. La doble condición del control parlamentario: control por el Parlamento y control en el Parlamento.	10
1.2.5. Medios de control parlamentario.	11
1.3. Contrastación de la <i>Teoría del Control Parlamentario.</i>	12
1.3.1. Ideal.	13
1.3.2. Real.	13

1.3.3. Factible.	14
1.4. Diagrama de la <i>Teoría del Control Parlamentario</i>	15

CAPÍTULO SEGUNDO

**MECANISMOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL SISTEMA JURÍDICO
MEXICANO Y LA INCORPORACIÓN DE LA *MOCIÓN DE CENSURA***

2.1. Los sistemas de control constitucional.	16
2.2. Instrumentos de defensa constitucional relacionados con actos legislativos.	21
2.3. Breve reseña histórica del origen y desarrollo de la <i>moción de censura</i>	26
2.4. Concepto y definición de la <i>moción de censura</i>	28
2.5. Elementos que componen a la <i>moción de censura</i>	29
2.6. Fundamentos jurídicos, sociales y de Estado que integran a la <i>moción de censura</i>	30
2.7. El procedimiento de la <i>moción de censura</i>	31
2.8. Naturaleza política de la <i>moción de censura</i>	35
2.9. Racionalidad de la <i>moción de censura</i>	36

CAPÍTULO TERCERO

LA ORGANIZACIÓN CONSTITUCIONAL DEL GOBIERNO FEDERAL MEXICANO

3.1. Las formas de Estado en la <i>Teoría General del Estado</i>	38
3.2. La forma de gobierno.	40
3.3. La base de la forma de Estado y de gobierno en la organización constitucional mexicana.	43
3.4. La naturaleza del poder público.	46
3.5. La división del poder como base del equilibrio del poder público.	47
3.6. El poder legislativo como la representación de la soberanía de la Nación.	48
3.7. Principios básicos de la representatividad gubernamental.	50
3.8. Atribuciones y facultades de los diputados y senadores ante sus electores.	53

CAPÍTULO CUARTO

SISTEMAS DE CONTROL DE LA FUNCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL EQUILIBRIO DEL PODER PÚBLICO

4.1. Bases del equilibrio del poder público.	55
4.2. El Poder Ejecutivo de la Unión y sus funciones.	58
4.3. El principio de legalidad como base de la administración pública.	59
4.4. El estado de derecho que emerge de la función legislativa.	61
4.5. En qué se basa el acto administrativo.	62
4.6. Sistemas de control debidamente legislados.	62
4.6.1. En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	63
4.6.2. En la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.	64
4.6.3. En la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.	65
4.6.4. En la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.	67
4.6.5. En el Código Penal Federal.	68
4.7. Sistemas autónomos de control de la función en la administración pública federal.	69
4.7.1. Ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.	69
4.7.2. Ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.	72
4.7.3. Implementación de la actividad censurable de la administración pública.	73

CAPÍTULO QUINTO

ACERCA DEL SUPREMO PODER DE LA FEDERACIÓN Y LA ORGANIZACIÓN DEL CONGRESO EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

5.1. El Supremo Poder de la Federación.	75
5.2. Organización del Congreso en México.	81
5.3. Funciones de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores.	83
5.3.1. En forma separada y complementaria.	83
5.3.2. En forma conjunta en una Asamblea.	83
5.3.3. En forma independiente.	84
5.3.4. Cámara de Diputados.	86

5.3.5. Cámara de Senadores.	87
5.4. El Poder Legislativo y su regulación en las entidades federativas.	88

CAPÍTULO SEXTO

LA ADICIÓN DE LA FIGURA PARLAMENTARIA DENOMINADA *MOCIÓN DE CENSURA* DENTRO DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO

6.1. Justificación de la propuesta a la luz de la <i>Teoría del Control Parlamentario</i>	92
6.2. La necesidad de debatir en el Congreso de la Unión acerca de la deficiencia en la administración pública federal.	93
6.3. La remoción de secretarios de Estado que abusen de sus facultades.	94
6.4. Promoción de la rendición de cuentas.	95
6.5. La generación de la pérdida o ratificación de la confianza a la actividad del Poder Ejecutivo.	96
6.6. Rumbo al ejercicio de un control efectivo que fortalezca al esquema de pesos y contrapesos de nuestro sistema constitucional.	97
6.7. El derecho del ciudadano de conocer con profundidad los diferentes problemas de las políticas públicas del país y las acciones de los gobiernos.	98
6.8. Propuesta de reforma constitucional.	98
CONCLUSIONES	105
FUENTES DE CONSULTA	106

RESUMEN

Resumen: El control parlamentario se refiere de forma general a los mecanismos a través de los cuales se genera un procedimiento jurídico político en el que al Congreso, a la Asamblea Legislativa, al Poder Legislativo o al Parlamento, se le atribuyen facultades para incidir en la dirección, evaluación e incluso imponer sanciones sobre las acciones del Poder Ejecutivo.

Este mecanismo constitucional (*moción de censura*), no es exclusivo de los sistemas parlamentarios, en un sistema presidencial como el nuestro, será un procedimiento exclusivo para la remoción de secretarios de Estado del gabinete del Poder Ejecutivo, y de los titulares de los organismos autónomos, basados por supuesto en un análisis de rendición de cuentas y de pérdida o ratificación de la confianza o respaldo parlamentario. De la misma forma podría debatirse la aplicación de este mecanismo parlamentario para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Derivado de lo anterior, se advierten dos argumentos que fortalecen la necesidad de implementar esta figura, el primero de ellos es la posibilidad de ejercer un control efectivo que fortalezca el sistema de pesos y contrapesos de nuestro sistema constitucional, y el segundo, es la posibilidad de producir debates para que la opinión pública esté enterada de la gestión del Ejecutivo, de igual forma, podrá ser además un espacio que la misma figura otorga a la oposición, y daría la oportunidad de permitir a la opinión pública, que conozcan en mayor profundidad diferentes problemas de las políticas públicas del país y de las acciones de los gobiernos.

En virtud de ello, la propuesta que haré en este trabajo terminal de grado, será la adición en la Constitución Federal de la figura parlamentaria denominada *moción de censura*, como un mecanismo más que permita controlar políticamente al Poder Ejecutivo.

Palabras clave: Control parlamentario; control político; mecanismo constitucional; procedimiento jurídico político; Congreso; Parlamento; adición constitucional; *Teoría del Control Parlamentario*; y, *moción de censura*.

Abstract: Parliamentary control refers in general to the mechanisms through which a political legal procedure is generated in which Congress, the Legislative Assembly, the Legislative Power or the Parliament, are empowered to influence the direction, evaluation and even impose sanctions on the actions of the Executive Power

This constitutional mechanism (motion of censure), is not exclusive to parliamentary systems, in a presidential system like ours, it will be an exclusive procedure for the removal of State secretaries from the cabinet of the Executive Branch, and the holders of autonomous organizations, based of course on an analysis of accountability and loss or ratification of parliamentary trust or support. In the same way, the application of this parliamentary mechanism for the ministers of the Supreme Court of Justice of the Nation could be debated.

Derived from the above, two arguments are warned that strengthen the need to implement this figure, the first one is the possibility of exercising effective control that strengthens the system of weights and counterweights of our constitutional system, and the second is the possibility to produce debates so that public opinion is aware of the Executive's management, in the same way, it may also be a space that the same figure grants to the opposition, and would give the opportunity to allow public opinion to know in greater depth different problems of the public policies of the country and the actions of governments.

By virtue of the above, the proposal I will make in this terminal degree work will be the addition in the Federal Constitution of the parliamentary figure called the *Motion of Censure*, as a mechanism that allows the Executive Branch to be politically controlled.

Keywords: Parliamentary control; political control; constitutional mechanism; political legal procedure; Congress; Parliament; constitutional addition; Parliamentary Control Theory; and, motion of censure.

Sommario: Il controllo parlamentare si riferisce in generale ai meccanismi attraverso i quali viene generata una procedura giuridica politica in cui il Congresso, l'Assemblea Legislativa, il Potere Legislativo o il Parlamento hanno il potere di influenzare il direzione, valutazione e persino imporre sanzioni sulle azioni del Potere Esecutivo.

Questo meccanismo costituzionale (mozione di censura), non è esclusivo dei sistemi parlamentari, in un sistema presidenziale come il nostro, sarà una procedura esclusiva per la rimozione dei segretari di Stato dal gabinetto del ramo Esecutivo e dei titolari di organi autonomi, ovviamente basato su un'analisi di responsabilità e perdita o ratifica della fiducia o del sostegno parlamentare. Allo stesso modo, l'applicazione di questo meccanismo parlamentare per i ministri della Corte Suprema di Giustizia della Nazione potrebbe essere discussa.

Derivato da quanto sopra, vengono messi in guardia due argomenti che rafforzano la necessità di attuare questa cifra, il primo è la possibilità di esercitare un controllo efficace che rafforza il sistema di pesi e contrappesi del nostro sistema costituzionale, e il secondo è la possibilità produrre dibattiti in modo che l'opinione pubblica sia a conoscenza della gestione dell'Esecutivo, allo stesso modo, potrebbe anche essere uno spazio che la stessa figura concede all'opposizione e darebbe l'opportunità di consentire all'opinione pubblica di conoscere più a fondo diversi problemi delle politiche pubbliche del paese e delle azioni dei governi.

In virtù di ciò, la proposta che farò in questo lavoro di laurea terminale sarà l'aggiunta nella Costituzione Federale della figura parlamentare chiamata *Mozione di Censura*, come meccanismo che consente al ramo Esecutivo di essere controllato politicamente.

Parole chiave: Controllo parlamentare; controllo politico; meccanismo costituzionale; procedura legale politica; Congresso; Parlamento; aggiunta costituzionale; Teoria Parlamentare di Controllo; e, mozione di censura.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación académica está ubicado en la línea de generación y aplicación del conocimiento (LGAC) denominada *Derecho Constitucional (Derecho Parlamentario)*, toda vez que el elemento primordial de la investigación es la figura parlamentaria llamada *moción de censura* y que por su propia naturaleza está íntimamente relacionada con el sistema constitucional mexicano, además de la relación que posee con el propio Poder Legislativo y su actuar con el Poder Ejecutivo de nuestro país, y por lo tanto, es precisamente la línea del Derecho Constitucional la que deba estudiarla y coadyuvar al desarrollo de la misma investigación.

De esta manera, estudiaremos el contexto del Poder Ejecutivo dentro del sistema constitucional mexicano, además de la pérdida de la confianza de la acción ejecutiva por parte de diputados o senadores dentro del Congreso de la Unión o Parlamento mexicano, así mismo, observaré los límites y alcances jurídico-políticos de la moción de censura parlamentaria. De esta forma, consideraré a la *moción de censura* parlamentaria como una propuesta para ingresarla al sistema constitucional mexicano, titulado “**La instauración de la figura parlamentaria denominada *moción de censura* dentro del sistema constitucional mexicano**”, en el Cuerpo Académico Estudios en Derechos Humanos y sus Garantías (en formación), Línea de Generación y Aplicación del Conocimiento: Derechos Humanos y sus garantías.

Las líneas de investigación nos indican el curso y la dirección de un conjunto de temas, problemas y contenidos permanentes, entorno a los cuales se organizan sistemáticamente los proyectos de investigación.

Considerando que la línea de investigación es un espacio estructurado en donde los problemas y objetivos de la investigación relevante generan un campo de conocimiento, esta propuesta inicial deberá estar integrada.

Desde el inicio en mis estudios en 2017-A del **Doctorado en Derecho Parlamentario**, tuve en el proceso de investigación científica un enfoque que me permitió introducir la *Teoría Clásica del Control*, la cual se origina precisamente en la creación de mecanismos de control parlamentario, y es que el Derecho Constitucional

debe observar medios o formas de control, como una forma de reacción al absolutismo, fortaleciendo de esta forma al Poder Legislativo.

El control parlamentario se refiere en términos generales a los mecanismos a través de los cuales se genera un procedimiento jurídico político, por el que el Congreso, la Asamblea Legislativa, el Poder Legislativo o el Parlamento, se le otorgan facultades para incidir en la dirección, evaluación e incluso hasta imponer sanciones sobre las acciones del Poder Ejecutivo.

De esta manera, es posible observar que dentro de la *Teoría del Control Parlamentario* existen diversos elementos los cuales precisan, cumplen y requieren en esa división del poder que establece el artículo 49 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así mismo, es importante hablar de la *rendición de cuentas*, concepto que hasta este día no aparece ni se vislumbra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de manera explícita, sin embargo, diversas reformas (699) se han ido conformando y encaminado a cumplir ese objetivo. Entre otras, puedo mencionar algunas instituciones orientadas a la creación de mecanismos de información y fiscalización, a saber, la obligación de los secretarios de Estado y otros funcionarios de comparecer ante el Congreso o la creación de la entidad superior de fiscalización, así como las normas y procedimientos que regulan las diferentes dimensiones de la responsabilidad de los servidores públicos.

Sin embargo, aún estamos alejados de que nuestro país cuente con una verdadera política de rendición de cuentas claras, objetivas, confiables y transparentes. A partir de diciembre de 2019, se ha iniciado la construcción de las bases de un nuevo sistema, pero aún requerimos de normas, instituciones, actores y procedimientos bien definidos y articulados que sostengan esa infraestructura.

Aunque la Constitución y las leyes ya prevén normas en materia de transparencia y acceso a la información, fiscalización y responsabilidades de los servidores públicos, estas figuras todavía no tienen los medios, ni los elementos

necesarios, ni suficientes para construir una verdadera política de rendición de cuentas.

Así, observamos que la figura parlamentaria denominada *moción de censura*, la cual pretendo estudiar, investigar y analizar con la finalidad de implementar en nuestro sistema constitucional, se trata de un mecanismo que permite regular los poderes del Ejecutivo, mecanismo que genera una forma de control político y de rendición de cuentas, y posibilita a la oposición a debatir temas trascendentales de una forma abierta desde el escenario más adecuado para ello, nuestro Congreso.

Este mecanismo constitucional no es exclusivo de los sistemas parlamentarios, en un sistema presidencial como el nuestro la *moción de censura* será un procedimiento exclusivo, por el momento, para la remoción de secretarios de Estado del gabinete del Poder Ejecutivo, basados por supuesto en un análisis de rendición de cuentas y de pérdida o ratificación de la confianza o respaldo parlamentario. Y derivado de un análisis más profundo, podría debatirse la aplicación de este mecanismo parlamentario para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el argumento principal de que en nuestro sistema bicameral, es la cámara alta la que elige a una de las tres propuestas que le envía a ella el titular del Ejecutivo, y por lo tanto, será el mismo Congreso que al advertir una pérdida en la confianza que en algún momento depositó el Parlamento en ellos, sea él mismo quien tuviera las facultades para remover a quien para ese lapso nombró.

Derivado de lo anterior, podemos advertir dos argumentos que fortalecen la necesidad de implementar esta figura, el primero es la posibilidad de ejercer un control efectivo que fortalezca el sistema de pesos y contrapesos de nuestro sistema constitucional, y el segundo, es la posibilidad de producir debates para que la opinión pública esté enterada de la gestión del Ejecutivo, de igual forma, podrá ser además un espacio que la misma figura otorga a la oposición, y daría la oportunidad de permitir que los medios de comunicación y la opinión pública por ende, conozcan con mayor profundidad los diferentes problemas de las políticas públicas del país y de las acciones de los gobiernos, entre otros más.

Por tanto, la propuesta que haré en este trabajo terminal de grado, será establecer a la figura parlamentaria denominada *moción de censura* como un mecanismo que permita regular los poderes del Ejecutivo en nuestro país, de manera específica las facultades de los secretarios de Estado de la administración pública federal.

Sobre el particular, autores como Faig Garicoits (2014), Martínez Ocamica (2012) y Ubeda-Portugues (2011), han considerado a la *moción de censura* como una facultad del parlamento o poder legislativo por la cual se retira o refrenda el apoyo al Ejecutivo o simplemente se le llama la atención como administrador público que es, sobre una acción ejecutiva determinada en la que se hayan afectado los intereses del pueblo representados por los parlamentarios, sin que se requiera una mayoría dentro de la Cámara de Diputados o de la Cámara de Senadores, basta con una pequeña sección de parlamentarios para que pueda proceder la *moción de censura*.

La *moción de censura* parlamentaria genera un mecanismo que crea una forma de control político y de rendición de cuentas, ya que a pesar de que en nuestro país, existe debidamente legislada la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como las diversas legislaciones de la función pública y responsabilidades como es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, conformado por la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (establece las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a nivel federal y local, así como las características del Sistema Nacional de Fiscalización y de la Plataforma Digital Nacional), la Ley General de Responsabilidades Administrativas (establece las responsabilidades administrativas y la obligación de los servidores públicos de presentar declaraciones patrimonial, de conflicto de intereses y fiscal), la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se transforma en el nuevo Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y ahora podrá sancionar por faltas graves, tanto a servidores públicos como a particulares), las adecuaciones a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (fortalece a la Auditoría Superior de la Federación para el combate de la corrupción), la Ley Orgánica de la

Fiscalía General de la República (crea la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción como órgano autónomo para investigar y perseguir actos de corrupción), las adecuaciones al Código Penal Federal (establece las sanciones que serán acreditables a quienes cometan actos de corrupción: servidores públicos y particulares) y las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (fortalece a la Secretaría de la Función Pública para la prevención y combate a la corrupción), toda esta legislación, marco jurídico y andamiaje legal no ha sido suficiente para combatir eficientemente a los mecanismos de corrupción y esquemas de impunidad. A partir de 2019 el presidente de la República ha planteado estrategias para combatir frontalmente esta problemática que nuestra nación ha sufrido por bastantes décadas.

Por lo que he manifestado, el problema es mayúsculo y el mecanismo denominado *moción de censura* parlamentaria está basada en la rendición de cuentas y de pérdida o ratificación de confianza o respaldo del parlamento a las acciones del Ejecutivo.

De instaurar esta figura parlamentaria dentro del sistema constitucional, podría incluso ampliarse como un derecho de los sectores ciudadanos hacia sus propios representantes en el Congreso, y en las legislaturas locales. Pero inicialmente el problema fundamental sin duda es el considerar esta figura parlamentaria llamada *moción de censura* para regular los poderes que el Ejecutivo tiene, y de esa manera lograr un mayor control de la administración pública federal.

El problema es real y concreto, por lo tanto, esta figura parlamentaria llamada *moción de censura*, tendría que amplificarse y fortalecerse lo mayormente posible, por lo que es viable llevar a cabo este estudio en función de las siguientes razones:

a) Sociales. En principio corresponde a la sociedad el tener la posibilidad de producir debates sobre la manera en que se lleva a cabo la gestión del Ejecutivo, posibilitando el poder ejercer un control efectivo que fortalezca al esquema de pesos y contrapesos de nuestro sistema constitucional;

b) Políticas. La *moción de censura* permitiría que un conjunto de representantes en cualquiera de las dos cámaras pudieran presentar una oposición en contra del abuso de facultades del Poder Ejecutivo; y,

c) De derecho administrativo y administración pública. La *moción de censura* permitiría a los diversos partidos políticos presentar ante el Pleno del Congreso la moción para cualquier actividad ejecutiva, a fin de que esta fuese investigada en un procedimiento de transparencia y dación de cuentas públicas.

Por tanto, desarrollar esta investigación con el tema tratado es viable toda vez que posiciona al Parlamento mexicano con la capacidad de fortalecer el esquema de pesos y contrapesos de nuestro sistema constitucional, lo cual ayudaría a equilibrar las funciones y facultades de dos o de los tres poderes de la Unión –en caso de que se incluyera a los ministros de la Corte–.

De la misma forma, permitiría estudiar y desarrollar una investigación profunda de un tema que no se ha analizado y que es de total importancia para el equilibrio en los poderes del gobierno, sobre todo con la finalidad de caminar al desarrollo de una eficaz, real y necesaria rendición de cuentas de los funcionarios del más alto nivel del gabinete presidencial.

También se puede observar que académicamente resultaría bastante útil, toda vez que los temas de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, son torales en la participación activa de los ciudadanos en la consolidación de nuestro sistema constitucional mexicano y es necesario abordarlos desde la forma teórica (*Teoría del Control Parlamentario*), para después llevarlos a la práctica en auxilio del mejor desempeño de los funcionarios del más alto nivel en nuestra nación.

En la investigación, me permití formular una propuesta específica, la reforma y adición de la fracción XXX del artículo 73 en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a la *moción de censura*. En materia de Derecho Constitucional, con el tema de Derecho Parlamentario, me permito incorporar como catalizador el principio de legalidad, el cual precisa que la autoridad puede hacer de manera específica todo lo que la ley le faculta o le permite, ello tiene su utilidad por una parte, como parámetro de legitimidad de las actividades gubernamentales, y por

la otra, como principio de respeto entre los individuos y de un fortalecimiento de las instituciones del país.

Consideré pertinente, en cuanto al contenido del trabajo de investigación, el tratamiento del Derecho Constitucional y Derecho Parlamentario en todos sus aspectos y elementos que los distingue. Este trabajo terminal de grado está conformado por seis capítulos que justifican el tratado que he titulado *La instauración de la figura parlamentaria denominada moción de censura dentro del sistema constitucional mexicano*, para lo cual desarrollo por categorías los capitulados, por indicadores los aspectos generales de la categoría, por índices elementos importantes para explicar el indicador, e ítems que explican el índice, en los siguientes términos.

En la categoría del capítulo primero, trato el marco teórico al que he denominado *Teoría del Control Parlamentario, aplicada a la moción de censura dentro del sistema constitucional mexicano*, constituido por cuatro indicadores, que son: 1.1. *Teoría del Control Parlamentario*; 1.2. *El control parlamentario como control político*, este a su vez está conformado por cinco índices; 1.2.1. *Características del control político*, este formado por dos ítems; 1.2.1.1. *La subjetividad en el control*, este a su vez por tres sub ítems; 1.2.1.1.1. *Agentes del control*; 1.2.1.1.2. *Objetos del control*; y, 1.2.1.1.3. *El resultado del control*; 1.2.1.2. *La voluntariedad del control*; 1.2.2. *El significado del control parlamentario*; 1.2.3. *Los instrumentos de control y la imposibilidad de deslindar procedimentalmente una específica función parlamentaria de control*; 1.2.4. *La doble condición del control parlamentario: control por el Parlamento y control en el Parlamento*; y, 1.2.5. *Medios de control parlamentario*; 1.3. *Contrastación de la Teoría del Control Parlamentario*, este a su vez formado por tres ítems; 1.3.1. *Ideal*; 1.3.2. *Real*; y, 1.3.3. *Factible*; y finalmente 1.4. *Diagrama de la Teoría del Control Parlamentario*.

En el capítulo segundo trato el marco conceptual, histórico y referencial-jurídico al que he denominado *Mecanismos de Control Constitucional en el Sistema Jurídico Mexicano y la incorporación de la moción de censura*, constituido este por nueve indicadores, que son: 2.1. *Los sistemas de control constitucional*; 2.2. *Instrumentos de defensa constitucional relacionados con actos legislativos*; 2.3. *Breve reseña histórica*

del origen y desarrollo de la moción de censura; 2.4. Concepto y definición de la moción de censura; 2.5. Elementos que componen a la moción de censura; 2.6. Fundamentos jurídicos, sociales y de Estado que integran a la moción de censura; 2.7. El procedimiento de la moción de censura; 2.8. Naturaleza política de la moción de censura; y para terminar el capítulo, el indicador 2.9. Racionalidad de la moción de censura.

La categoría del capítulo tercero, trato la doctrina organizativa del Estado mexicano al que he denominado *La Organización Constitucional del Gobierno Federal Mexicano*, constituido por ocho indicadores, que son: *3.1. Las formas de Estado en la Teoría General del Estado; 3.2. La forma de gobierno; 3.3. La base de la forma de Estado y de gobierno en la organización constitucional mexicana; 3.4. La naturaleza del poder público; 3.5. La división del poder como base del equilibrio del poder público; 3.6. El poder legislativo como la representación de la soberanía de la Nación; 3.7. Principios básicos de la representatividad gubernamental; y termino el capítulo con el indicador 3.8. Atribuciones y facultades de los diputados y senadores ante sus electores.*

Respecto del capítulo cuarto, trato el marco conceptual y referencial-jurídico al que he denominado *Sistemas de Control de la Función de la Administración Pública y el Equilibrio del Poder Público*, constituido por siete indicadores, que son: *4.1. Bases del equilibrio del poder público; 4.2. El Poder Ejecutivo de la Unión y sus funciones; 4.3. El principio de legalidad como base de la administración pública; 4.4. El estado de derecho que emerge de la función legislativa; 4.5. En qué se basa el acto administrativo; 4.6. Sistemas de control debidamente legislados, este a su vez está conformado por cinco índices; 4.6.1. En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; 4.6.2. En la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; 4.6.3. En la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; 4.6.4. En la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; y, 4.6.5. En el Código Penal Federal; 4.7. Sistemas autónomos de control de la función en la administración pública federal, este a su vez está conformado por tres índices; 4.7.1. Ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; 4.7.2. Ante el Tribunal*

Federal de Justicia Administrativa; y, 4.7.3. Implementación de la actividad censurable de la administración pública.

En relación al capítulo quinto, trato el marco conceptual, histórico y jurídico al que he denominado *Acerca del Supremo Poder de la Federación y la organización del Congreso en los Estados Unidos Mexicanos*, constituido por cuatro indicadores, que son: 5.1. *El Supremo Poder de la Federación*; 5.2. *Organización del Congreso en México*; 5.3. *Funciones de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores*, el cual cuenta con cinco índices; 5.3.1. *En forma separada y complementaria*; 5.3.2. *En forma conjunta en una Asamblea*; 5.3.3. *En forma independiente*; 5.3.4. *Cámara de Diputados*; y, 5.3.5. *Cámara de Senadores*; finalmente 5.4. *El Poder Legislativo y su regulación en las entidades federativas*.

Y al final, durante la categoría del capítulo sexto, trato la propuesta a la que he denominado *La adición de la figura parlamentaria denominada moción de censura dentro del sistema constitucional mexicano*, constituido por ocho indicadores, los cuales son: 6.1. *Justificación de la propuesta a la luz de la Teoría del Control Parlamentario*; 6.2. *La necesidad de debatir en el Congreso de la Unión acerca de la deficiencia en la administración pública federal*; 6.3. *La remoción de secretarios de Estado que abusen de sus facultades*; 6.4. *Promoción de la rendición de cuentas*; 6.5. *La generación de la pérdida o ratificación de la confianza a la actividad del Poder Ejecutivo*; 6.6. *Rumbo al ejercicio de un control efectivo que fortalezca al esquema de pesos y contrapesos de nuestro sistema constitucional*; 6.7. *El derecho del ciudadano de conocer con profundidad los diferentes problemas de las políticas públicas del país y las acciones de los gobiernos*; y, para finalizar, 6.8. *Propuesta de reforma constitucional*.



PROTOCOLO

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO



Con fundamento en lo dispuesto por el Capítulo Octavo *De la evaluación de grado* del Reglamento de los Estudios Avanzados de la Universidad Autónoma del Estado de México.

PROTOCOLO DE INVESTIGACIÓN DEL TRABAJO TERMINAL DE GRADO DEL DOCTORADO EN DERECHO PARLAMENTARIO

NAHUM MIGUEL MENDOZA MORALES

I. Título del trabajo de investigación

**“LA INSTAURACIÓN DE LA FIGURA PARLAMENTARIA DENOMINADA
MOCIÓN DE CENSURA DENTRO DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO”**

II. Objeto de estudio

El objeto de estudio de este tema de investigación será analizar las diferentes formas que existen en nuestro sistema constitucional mexicano de establecer los límites y los frenos y contrapesos por parte de cada uno de los Poderes de la Unión, los cuales permiten de una u otra forma que se intente equilibrar el actuar de cada uno de ellos en relación con los otros dos, y por lo tanto se busque estabilizar al propio sistema constitucional, específicamente el mecanismo constitucional de la *moción de censura* parlamentaria.

III. Pregunta de investigación

¿Es necesario adicionar la figura parlamentaria denominada *moción de censura* dentro de nuestro sistema constitucional mexicano, y establecerla dentro de las

facultades exclusivas de cada una de las cámaras previstas por el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos?

IV. Hipótesis

Si se adiciona el mecanismo constitucional *moción de censura* en el Congreso mexicano que representa la instancia para rendición de cuentas de los funcionarios del más alto nivel en el Poder Ejecutivo del gobierno federal, **entonces** se robustece el equilibrio y la funcionalidad entre los poderes de la Unión, cuya consecuencia es el fortalecimiento del sistema constitucional y por lo tanto la sociedad accede a un nuevo sistema de control de la administración pública a través del Poder Legislativo.

V. Objetivos de estudio

General

Evaluar que la figura parlamentaria denominada *moción de censura*, en principio es necesaria para nuestro sistema constitucional mexicano, ya que genera un mecanismo o forma de control político de rendición de cuentas al Poder Ejecutivo desde el Poder Legislativo y posibilita a la oposición a debatir temas trascendentales de una forma abierta desde el escenario más adecuado como lo es la tribuna del Congreso legislativo.

Específicos

Con el fin de tener elementos suficientes que nos permitan desahogar el objetivo general, se requieren despejar objetivos particulares como son:

- Establecer un marco teórico conceptual de la figura parlamentaria denominada *moción de censura*, lo cual evidentemente nos llevará a analizar legislaciones de países parlamentarios europeos, especialmente España y Alemania, que son aquellos en los que la *moción de censura* se ha podido desarrollar de manera real y concreta.

- Examinar la organización constitucional del gobierno federal, a fin de denotar que en las atribuciones y facultades actuales de los diputados y senadores, no existe el menor resquicio de una figura parecida a la *moción de censura*, la cual pueda aplicarse o desarrollarse con la finalidad de implementar un sistema de pesos y contrapesos al Ejecutivo federal.
- Comparar a la *moción de censura* parlamentaria con otros diversos controles que se plantean, desde la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, el Código Penal Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para poder aquilatar la *moción de censura* y la forma en que puede coordinarse con todo este sistema que ya existe en la administración pública, como estado de derecho para el equilibrio del poder público.
- Justificar doctrinalmente la propuesta con la finalidad de que pueda ser instaurada la figura parlamentaria denominada *moción de censura* dentro del sistema constitucional mexicano, muy posiblemente podamos establecerla dentro de las facultades exclusivas de cada una de las cámaras, previstas por el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde podría ingresarse como una de sus facultades.
- Proponer la reforma y adición de la fracción XXX del artículo 73 en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para elevar a rango constitucional la *moción de censura* como un mecanismo de control constitucional y como una facultad del H. Congreso de la Unión.

VI. Marco teórico, conceptual e histórico de la investigación

Desde esta parte protocolaria, considero que tres podrían ser los conceptos que se deben de conocer antes de iniciar esta investigación, estos son:

1. Origen y evolución de la *moción de censura* parlamentaria;

2. La figura parlamentaria denominada *moción de censura*; y,
3. El sistema constitucional mexicano.

Respecto del origen histórico de la *moción de censura*, Comellas García-Lera¹ (2014) asegura que existe un antecedente que data del 2 de enero de 1874 en las Cortes españolas, cuando Emilio Castelar y Ripoll, presidente del Poder Ejecutivo de la primera República entre 1873 y 1874, se vio envuelto en supuestas arbitrariedades, que dio origen a la intervención parlamentaria, cuya *moción de censura* triunfó 120 votos contra 100 en contra de la imposición de una pena de muerte en un crimen que generó un acto de despotismo.

Por otra parte, Suárez Fernández² (2012), considera que la *moción de censura* aprobada por las Cortes significa un voto de desconfianza, y que a pesar de que se tiene noción de su existencia en el parlamentarismo británico hacia la segunda mitad del siglo XVII como un elemento de control característico del propio Parlamento, es en España en donde más se ha dado esta figura jurídica política.

Frente a esto, Álvarez Tolcheff³ (1992) manifiesta que fue en el siglo XIX la orientación que reinó en los parlamentos que impulsó el uso frecuente de la *moción de censura*, desencadenando consigo nefastas consecuencias, ya que propiciaba la inestabilidad de los gobiernos, todo esto auspiciado bajo el ideal de que todo gobierno que quede en minoría como consecuencia de una votación importante, debe de dimitir.

Paralelamente a estos autores, se pueden considerar también antecedentes de esta institución en el Bundestag alemán, pero ahí se conoció como un voto de censura constructivo, que fue tomado como un voto de confianza dirigido a aceptar la continuación del Ejecutivo en su administración pública.

Por lo que se refiere a la historia de este concepto, básicamente se da con mayor tecnicismo a partir de la década de los ochenta del siglo pasado en la gran

¹ Comellas García-Lera, José Luis (2014): *Historia de España contemporánea*; Madrid, España, ediciones Rialp, p. 247.

² Suárez Fernández, Luis (2012): *Historia general de España y América; la época de Franco*; Madrid, España, ediciones Rialp, 2ª ed., t. XIX, p. 440.

³ Álvarez Tolcheff, Enrique, "La moción de censura en general", en Santamaría Pastor, Juan Alfonso [coord.] (1992): *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Navarra*; Madrid, España, Ministerio para las Administraciones Públicas, p. 318.

mayoría de los parlamentos europeos, como es el de Alemania, Bélgica, Eslovenia, España y Hungría. Ahora bien, por el momento dejamos hasta aquí el origen y desarrollo de la *moción de censura*, ya que en el capítulo segundo lo tocaré con mayor extensión.

Con respecto al concepto, para Fernández Fernández⁴ (2016) la *moción de censura* es una manifestación política por la que una cámara parlamentaria expresa al gobierno su aspiración, voluntad o deseo. La *moción de censura* no es más que una de estas manifestaciones, caracterizada por encerrar una crítica sustancial al comportamiento del Ejecutivo.

Como puede observarse, la moción por su propia palabra es una petición, y como *moción de censura*, se compone por la oposición que presenta una petición en contra del Poder Ejecutivo, alegando alguna circunstancia que se haya realizado en la administración pública, esta moción realmente no requiere de un gran sector del Parlamento, tan sólo que exista la oposición y con eso es más que suficiente para lograr una investigación apropiada al acto administrativo que se está censurando.

He considerado definir en este pequeño marco teórico protocolario con el nuestro sistema constitucional, del cual, Aguilar Balderas⁵ (2014) manifiesta que el sistema constitucional mexicano es una forma de organización en el sentido de normar y reglamentar la distribución política de las cargas de gobierno, a fin de utilizar mejor los recursos financieros de este, señalando facultades y obligaciones de todas y cada una de las entidades que forman el poder público, llámese Ejecutivo, Legislativo o Judicial, generando inicialmente un derecho constitucional que analiza y controla las leyes fundamentales que rigen al Estado y su configuración, así como el estudio de la forma de gobierno y la regulación de los poderes públicos en relación directa con los ciudadanos.

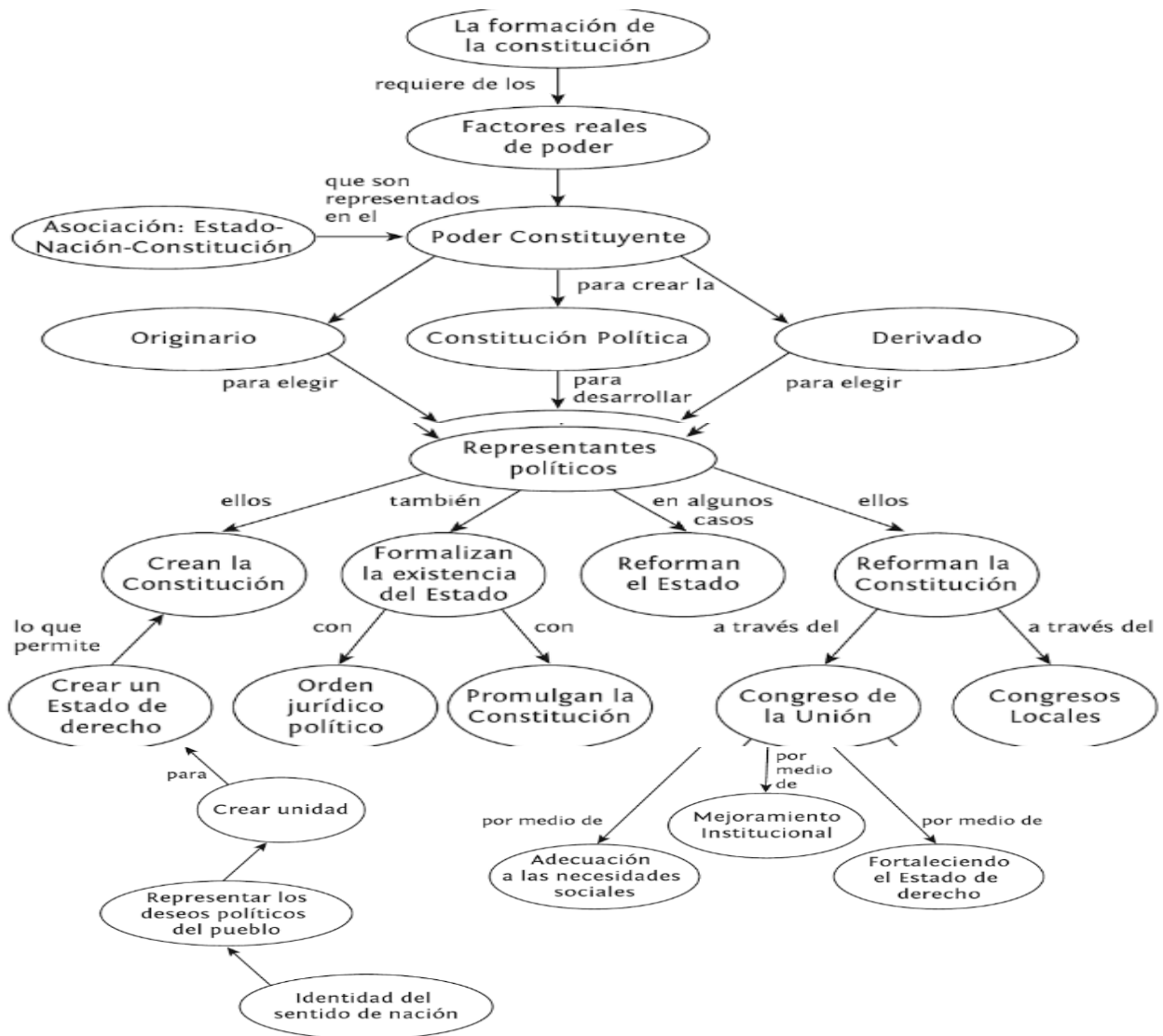
Como la semántica lo dice, el sistema constitucional mexicano refleja toda una estructura normativa a través de la cual, desde el ángulo superior de la jerarquía

⁴ Fernández Fernández, Octavio Manuel (2016): *La moción de censura y la cuestión de confianza local*; Madrid, España, Fundación Asesores Locales, p. 23.

⁵ Aguilar Balderas, Lidia (2014): *Derecho Constitucional: Sistema Constitucional Mexicano*; México, Grupo Editorial Patria, p. 37.

legislativa, se podrá establecer la forma y manera por la que los poderes públicos establecidos en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos han de llevar a cabo su función, siempre en beneficio de todos los mexicanos.

A través del cuadro siguiente:



Aguilar Balderas, Lidia (2014): *Derecho Constitucional: Sistema Constitucional Mexicano*; México, Grupo Editorial Patria

Se observa que hay una interacción directa entre los órganos de gobierno y sus servicios, los cuales deben prestarle al ciudadano y por supuesto la obligación del ciudadano de contribuir con su impuesto, con la finalidad de lograr el financiamiento

estatal. Tocaré este tema con mayor precisión en el capítulo 3, cuando desahogue uno de los objetivos particulares como es la organización constitucional del gobierno federal mexicano.

Finalmente, en un sistema de democracia constitucional basado en pesos y contrapesos entre los poderes públicos, la *moción de censura* constituye un mecanismo de control y rendición de cuentas que permitiría cualificar la democracia y la pluralidad, fomentar los debates e informar a la opinión pública de problemas relevantes de interés general.

De la misma manera, analizaré la viabilidad política, jurídica y parlamentaria de que además de ser una figura vinculante, la *moción de censura* podría incluir la ratificación del nombramiento de los secretarios de Estado por parte del mismo Congreso o en su debido caso, Legislatura.

Por todo lo anterior, es necesario estudiar, analizar, investigar y concluir cuáles son los fines de la auténtica práctica parlamentaria encaminada a la rendición de cuentas, cómo y por qué debe estudiarse deontológicamente la actividad legislativa en función de esa misma figura de rendición de cuentas, misma que deberá estar siempre orientada a la búsqueda de la mejora social en el desarrollo y creación de las leyes, y que tenga como principal objetivo la generación del bienestar general y la práctica del bien común.

VII. Antecedentes, estado del arte o estado del conocimiento de la investigación

He realizado un análisis documental de lo que se ha escrito acerca de mi tema de investigación y he encontrado bibliografía, documentos, doctrina, publicaciones y ensayos que si bien no abundan en nuestro sistema constitucional, autores extranjeros basados en los sistemas constitucionales de sus respectivos países han realizado obras al alcance, que permiten lo necesario para establecer un estado del arte suficiente que ayude a desarrollar en condiciones favorables esta investigación.

Por tanto, el estado del arte desde el punto de vista de la investigación documental, reporta diversos autores que han versificado sobre el punto objetivo del estudio en específico, esto es, sobre la *moción de censura* parlamentaria. Algunos autores son:

Faig Garicoits en su libro “Sistema electoral y gobernabilidad en Uruguay”, publicado por editorial Trilce en el año 2014, distingue diversas categorías en el derecho a la disolución parlamentaria, a partir de la *moción de censura*, no solamente del Parlamento, sino también de la acción gubernamental del Ejecutivo; investigación científica que ayudará a adquirir el conocimiento y de bastante utilidad para desarrollar el tema seleccionado.

De la misma manera, Martínez Ocamica que ha publicado “Fiscalización parlamentaria y comisiones investigadoras. Análisis y propuestas”, editado en Santiago de Chile por Editorial Jurídica de Chile, con una quinta edición en 2012; mismo en el que el autor considera diversos aspectos positivos y negativos que se presentan con la figura *moción de censura* y cómo sobrevendrían las opiniones que justifican la aplicación de dicha moción parlamentaria.

Otra obra que nos ayudará con el tema en cuestión es la realizada por Hironori Yamamoto, quien hace una edición de estudios comparativos de ochenta y ocho parlamentos nacionales del mundo y publica un libro llamado “Instrumentos de Control Parlamentario”, editado por Inter Parliamentary Union en el 2007, en el que analiza esta figura en diversas naciones en donde se estila la *moción de censura* parlamentaria, considerando que son pocos los países que en la actualidad tienen esta posibilidad de que el Congreso pueda censurar la acción de la administración pública ejecutiva.

De la misma forma, otro documento importante para el desarrollo de esta investigación es el publicado por Ubeda-Portugues, intitulado “Sistemas políticos constitucionales en el mundo”, editado por Aebius Editorial en 2011; en esta obra se considera que la *moción de censura* tendría que ser una propuesta incluida en la mayor parte de los países democráticos o que dicen llamarse democráticos, y que no solamente se utilicen a nivel parlamentario sino en todo el sistema gubernamental.

Estas publicaciones y demás que se señalan en la bibliografía inicial en este protocolo, posibilitan la comprensión crítica sobre el conocimiento del fenómeno que estudiaré, en este caso, la moción de la censura parlamentaria, y hace que en un momento determinado sea posible generar nuevos conocimientos y comprensiones que nos permitan adoptar una perspectiva teórica de la figura de la moción parlamentaria dentro del sistema constitucional mexicano.

VIII. Descripción metodológica

Derivado de una estructura lógica y partiendo de una premisa constitucional y su necesidad de tener mayores controles sobre la acción del Poder Ejecutivo federal, se ha de llevar a cabo una investigación inicialmente documental, basada en la bibliografía que se presenta en este protocolo.

Desde el punto de vista formal se utilizará un método deductivo, partiendo de premisas generales de tipo constitucional para llegar a preceptos particulares que se refieran al control de la acción del Ejecutivo federal.

Dependiendo del grado de abstracción, se empleará un método de investigación aplicada, a fin de resolver el problema específico que se ha planteado.

Desde el punto de vista del enfoque cuantitativo y cualitativo de la investigación se utilizará un sistema mixto, en virtud de que el objeto de estudio es externo al sujeto que se trata de analizar, obteniendo necesariamente la máxima objetividad. Por supuesto también es cualitativa, porque se basa en el análisis subjetivo e individual, y esto hace que la investigación sea interpretativa también, por lo que, tanto el método cuantitativo como el método cualitativo habré de emplear en el desarrollo de esta investigación.

Ahora bien, en relación al tipo de la investigación, esta eminentemente es exploratoria, puesto que no hay suficiente doctrina y bibliografía sobre la materia y aún menos en lo referente a nuestro país, debido a que regularmente los poderes ejecutivos son cuidadosos de estas situaciones, esto con la finalidad de que no haya ideas o innovaciones que limiten su función.

El funcionalismo a partir de una interpretación metodológica orientada a explicar el equilibrio social, será un método importante para el buen desarrollo de mi investigación, ya que deberé contemplar que al final de la misma exista la conservación de las condiciones sociales establecidas, con la única diferencia que estará implementada la figura parlamentaria llamada *moción de censura*.

El estructuralismo será otra perspectiva metodológica que ayude bastante a la investigación, toda vez que habré de concebir al sistema constitucional mexicano como un todo, y los elementos básicos del objeto o conjunto de ellos, es decir, el parlamento o Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, en los que deba de identificar la estructura, la unidad y la conjunción.

Por supuesto que la *Teoría del Caos* deberá estar definida de manera muy precisa para coadyuvar en esta investigación; hemos podido observar que existe un enorme desorden, irregularidades e imprecisiones en los trabajos que atañen a los secretarios de Estado del Poder Ejecutivo en nuestro país, a partir de ahí, tomar una actitud abierta y propositiva con base en el conocimiento y el desarrollo de la misma investigación científica para entenderla, explicarla y mejorarla.

Definitivamente considero que la perspectiva metodológica que es posible adecuar de la mejor manera a mi tema de investigación es el materialismo histórico-dialéctico. Toda vez que este método también conocido como método marxista, método dialéctico o método materialista histórico está integrado por tres partes, a saber, la concepción materialista de la realidad, la particularidad del momento histórico y la dinamicidad del movimiento dialéctico, es posible encaminar el tema de investigación por estos tres conceptos de integración para el desarrollo del mismo y la obtención de elementos necesarios para el perfeccionamiento de su estructura.

El estructurar dialécticamente (a través de un procedimiento) la realidad que se nos presenta, nos permite reconstruirla por medio de categorías; estas categorías sean simples o concretas, ilustran lo estable, lo esencial de la relación social, como es en este caso la categoría del poder; y lo específico, histórico, particular, como puede ser la categoría de Estado.

Aquí cabe mencionar nuevamente que el principio metodológico de la investigación dialéctica de la realidad social es el punto de vista de la realidad concreta, lo cual significa que cada uno de los fenómenos, en este caso la *moción de censura*, puede ser comprendido como elemento del todo.

Ahora bien, en términos generales, la metodología que se usará debe necesariamente reflejar una estructura lógica derivada del rigor científico del proceso de investigación documental, el cual se realizará con base en la búsqueda de la bibliografía correspondiente.

Esta misma investigación estará orientada hacia la elaboración de conclusiones, toda vez que la naturaleza del tema lo amerita. Como consecuencia, la posibilidad de establecer datos eminentemente objetivos, sin que los mismos lleguen a manipularse, es la posibilidad más extrema que debemos de considerar.

Aún más, considero importante mencionar que para el mejor desarrollo de esta investigación habrá de ser necesario el uso de una teoría del derecho fundada en la rama del estudio correspondiente, la cual será el pilar del mismo trabajo, para este caso concreto, propongo la utilización de la llamada *Teoría del Control Parlamentario*, misma que habré de desentrañar en todos sus elementos para la adecuada fusión de esta con la propia investigación.

Por lo que se refiere a la dimensión cronológica, la investigación será de un tipo descriptivo en relación a las fuentes bibliográficas que se citan al final del protocolo, y puesto que utilizaré un enfoque correctivo, trataré de demostrar los objetivos generales y específicos y comprobar la hipótesis a partir de los datos documentales que sea posible extraer de la bibliografía presentada, situación que hecho sea, me llevará a la elaboración de conclusiones.

IX. Revisión de fuentes de información

Bibliografía

Aguilar Balderas, Lidia (2014): *Derecho Constitucional: Sistema Constitucional Mexicano*; México, Grupo Editorial Patria.

Álvarez Tolcheff, Enrique, “La moción de censura en general”, en Santamaría Pastor, Juan A. (coord.) (1992), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Navarra*; Madrid, España, Ministerio para las Administraciones Públicas.

Álvarez Vélez, María Isabel [coord.] (2004): *Escritos en conmemoración al 25 aniversario de la Constitución*; Madrid, España, Universidad Pontificia Comillas.

Burgoa Orihuela, Ignacio (2009): *Derecho Constitucional Mexicano*; México, Porrúa, 20ª ed.

Cerda Gutiérrez, Hugo (2011): *Hacia la construcción de una línea de investigación*; Colombia, Universidad Cooperativa de Colombia, Centro de Investigación, Facultad de Educación.

Comellas García-Lera, José Luis (2014): *Historia de España contemporánea*; Madrid, España, Ediciones Rialp.

Ubeda-Portugués, José Escribano (2011): *Sistemas políticos constitucionales en el mundo*; Aebius Editorial.

Faig Garicoits, Juan Francisco (2014): *Sistema electoral y gobernabilidad en Uruguay*; Editorial Trilce.

Fernández Fernández, Octavio Manuel (2016): *La moción de censura y la cuestión de confianza local*; Madrid, España, Fundación Asesores Locales.

Martínez Ocamica, Gutenberg (2012): *Fiscalización parlamentaria y comisiones investigadoras. Análisis y propuestas*; Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 5ª ed.

Suárez Fernández, Luis (2012): *Historia general de España y América; la época de Franco*; Madrid, España, ediciones Rialp, 2ª ed., t. XIX.

Yamamoto, Hironori (2007): *Instrumentos de control parlamentario. Estudio comparativo de 88 parlamentos nacionales*; Suiza, Inter-Parliamentary Union.

Sitios de internet

<https://contralacorrupcion.mx/category/investigaciones/>

<http://www.animalpolitico.com/>

http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/examen-de-confianza/

<http://imco.org.mx/temas/la-estafa-maestra-lecciones-nos-deja/>

<https://veracruz.quadratin.com.mx/Admite-el-Presidente-una-%E2%80%9Cperdida-de-confianza%E2%80%9D-de-los-mexicanos/>

<http://eleconomista.com.mx/sociedad/2017/09/05/como-esquema-desviar-recursos-publicos-denunciado-mcci>

CAPÍTULO PRIMERO

TEORÍA DEL CONTROL PARLAMENTARIO, APLICADA A LA MOCIÓN DE CENSURA DENTRO DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO

SUMARIO: 1.1. Teoría del Control Parlamentario; 1.2. *El control parlamentario como control político*; 1.2.1. *Características del control político*; 1.2.1.1. *La subjetividad en el control*; 1.2.1.1.1. *Agentes del control*; 1.2.1.1.2. *Objetos del control*; 1.2.1.1.3. *El resultado del control*; 1.2.1.2. *La voluntariedad del control*; 1.2.2. *El significado del control parlamentario*; 1.2.3. *Los instrumentos de control y la imposibilidad de deslindar procedimentalmente una específica función parlamentaria de control*; 1.2.4. *La doble condición del control parlamentario: control por el Parlamento y control en el Parlamento*; 1.2.5. *Medios de control parlamentario*; 1.3. *Contrastación de la Teoría del Control Parlamentario*; 1.3.1. *Ideal*; 1.3.2. *Real*; 1.3.3. *Factible*; y, 1.4. *Diagrama de la Teoría del Control Parlamentario*.

1.1. Teoría del Control Parlamentario

Para iniciar con una reflexión epistémica, se debe referir que en los Estados democráticos modernos forjados alrededor de la idea nuclear de una Constitución escrita como instrumento para limitar al poder, han configurado con el tiempo los principios de control y responsabilidad como elementos consustanciales a la idea misma de democracia, en palabras de Melado Lirola⁶ (2008). De esta forma, se ha dado cumplimiento a una serie de pretensiones centrales de la teorización de Montesquieu –*es una constante histórica que quien detenta el poder tiende a abusar de él hasta que se encuentra con una barrera; este es el derecho*–, por cuanto la separación de poderes que no es, en el fondo, otra cosa que la articulación feliz de la idea de que *el poder limite al poder* –esto es el principio de legalidad–.

La teoría clásica del control se origina en la creación de mecanismos de control parlamentario, y es que el derecho constitucional debe observar medios o formas de control como una forma de reacción al absolutismo, fortaleciendo de esta forma al Poder Legislativo.

El control parlamentario se refiere en términos generales a los mecanismos a través de los cuales se genera un procedimiento jurídico político por el que al

⁶ Melado Lirola, Ana Isabel (2008): *El control parlamentario de la ley de presupuestos en el Ordenamiento constitucional español*; Madrid, España, Editorial Universidad de Almería, p. 10.

Congreso, a la Asamblea Legislativa, al Poder Legislativo o al Parlamento, se le otorgan facultades para incidir en la dirección y evaluación, e incluso hasta imponer sanciones sobre las acciones del Poder Ejecutivo.

De esta manera, vamos a observar que dentro de la *Teoría del Control Parlamentario* existen diversos elementos, los cuales precisan, se cumplen y se requieren en esa división del poder que establece el artículo 49 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁷ (2017), que a la letra dice:

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

El poder concentrado tiende a corromperse, y durante varias décadas en nuestro país el sistema político, a través de medios operativos corruptos, generó un altísimo índice de pobreza con el único fin de adquirir votos baratos y controlar el presupuesto con enormes esquemas de impunidad.

Para nuestra Nación, el esquema jurídico ha definido claramente un régimen presidencial, por lo que una sola persona titular del Poder Ejecutivo asume la jefatura del Estado y la jefatura del gobierno. Esta figura denominada *presidente de la República* no está facultado para ser miembro de dos poderes de manera simultánea, no puede disolver el Congreso y tampoco el Congreso puede remover al presidente de la República por medio de la *moción de censura*.

La estructura de la separación de los órganos constituidos y la distribución de funciones y sus relaciones definen al sistema presidencial mexicano, aquella, es una forma de organización dentro de un régimen eminentemente republicano en la que no hay una subordinación del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo.

⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2017), Primer Centenario de la Constitución del Pueblo Mexicano 1917-2017, México, H. Cámara de Diputados, LXIII Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 6ª ed., p. 255.

Existen algunos autores que intentan atribuirle ciertos tintes parlamentarios a nuestro sistema constitucional, pero nada más alejado de la realidad, ya que los elementos de control que buscan considerar de ventaja al Legislativo, son procedimientos de origen eminentemente formales que en nada altera el régimen establecido por la Constitución y únicamente configuran la validez de ciertos actos, por lo que no son auténticos mecanismos de control como en un verdadero sistema parlamentario, fundamentalmente porque no existe una sanción. El ejemplo de ello es la obligación de entregar un informe presidencial de manera anual; la de los secretarios de Estado a ser reconvencidos por las cámaras para informar sobre el estado de sus asuntos; la decisión de reubicar el recinto del Congreso poniéndose de acuerdo ambas cámaras; o la designación de presidente provisional o interino por el Congreso o por la Comisión Permanente en su caso.

Estima Pedroza de la Llave⁸ (1996), que en un sistema presidencial como el mexicano, la finalidad del control que realiza el Legislativo no es derrocar al presidente, sino criticar los errores del gobierno, lo cual provoca en el electorado una opinión que lo evidencia.

De esta forma es posible observar que el Congreso no puede emitir una *moción de censura* en contra del presidente de la República, pero si puede formar una crítica a su gobierno o más aún, no apoyar las iniciativas que el mismo presidente envíe al Legislativo.

En los sistemas parlamentarios, el jefe de gobierno es representativo, no hay una elección directa del ciudadano, es el líder del partido que tiene mayor número de representantes electos para el Congreso, y ese jefe de gobierno que por cierto también nombra a su gabinete, puede ser removido de su cargo mediante una *moción de censura*, o bien, pérdida de confianza o voto de confianza.

En estos sistemas parlamentarios existe una relación de suprasubordinación entre el jefe de gobierno y el Poder Legislativo, siendo aquel subordinado a este. Aquí cabe precisar que todos los órganos constituidos gozan de un mismo rango en un

⁸ Pedroza de la Llave, Susana Thalía (1996): *El control del gobierno: función del Poder Legislativo*; México, Instituto Nacional de Administración Pública, p. 79.

sistema presidencial y se distinguen por la distribución competencial realizada por la propia Constitución.

Sostiene Aragón Reyes⁹ (2012) que todos los medios de control en el Estado constitucional tienen como fin fiscalizar la actividad del poder para evitar abusos.

Precisamente el control tiene como principal objetivo limitar al poder, y mediante este control es posible hacer efectivas las limitaciones siempre estableciéndolas en la Constitución.

Considera Aragón Reyes¹⁰ (1986) que es necesario distinguir limitación y control, ya que identificarlos es reducir el control a las formas menos eficaces del mismo y excluye las que poseen mayor relevancia. La limitación deriva de una norma abstracta y por lo tanto el órgano controlante es actualizador de dicha limitación. Con respecto al control, este no sólo es comprobación, sino que puede tener aparejada una sanción, la cual no es imprescindible pero es recomendable.

Es loable distinguir las diversas modalidades del control a través de la pluralidad conceptual del control. Aragón Reyes¹¹ (1986) estima que el poder limitado es poder controlado, pues limitación sin control es inefectiva o irrealizable.

Para Loewenstein, citado por Cervantes Gómez¹² (2012), la esencia del constitucionalismo radica en el establecimiento de sistemas de control y de limitaciones externas al proceso del poder político. La supremacía de la Constitución es el remate de un sistema integral de controles políticos.

El método más eficaz para el control de los detentadores del poder es la atribución de diferentes funciones estatales a diferentes órganos. A su vez, la función de control se distribuye entre todos los órganos detentadores de poder, a saber, el gobierno, el parlamento y el electorado.

⁹ Aragón Reyes, Manuel (2012): *El significado del control parlamentario*; México, ITAM, p. 6.

¹⁰ Aragón Reyes, Manuel (1986): "La interpretación de la Constitución y el carácter objetivo del control jurisdiccional", *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 6, núm. 17, mayo-agosto, p. 93.

¹¹ *Ibidem*, p. 95.

¹² Cervantes Gómez Juan Carlos (2012): *Derecho Parlamentario, Organización y Funcionamiento del Congreso*; México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXI Legislatura, Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, p. 58.

De la misma forma, Loewenstein¹³ considera a la distribución de funciones un control recíproco del poder en sí, es decir, se trata de una función de control en virtud de la Constitución. Por tanto, un acto político es eficaz en la medida en que participan y cooperan en él diversos detentadores de poder.

La Constitución misma es para Loewenstein¹⁴ [...] un dispositivo de control del poder, por lo cual se deben de prever sus mecanismos de reforma y mutación constitucional.

Es viable exigir responsabilidad política como finalidad del control, y esto es posible cuando un detentador del poder da cuenta a otro del cumplimiento de la función que le ha sido asignada. Derivado de lo anterior, puedo afirmar que la responsabilidad es una institución de control constitucional.

Loewenstein¹⁵ considera que:

Para permitir el funcionamiento del control parlamentario frente al gobierno es preciso que se elimine la influencia de este en la elección de los miembros del Poder Legislativo y de la preponderancia del Ejecutivo en el proceso legislativo, al igual que el control de este sobre las sesiones del Congreso. También debe ser eliminada toda influencia de las cuestiones relativas al funcionamiento de las cámaras, así como toda posibilidad de que el gobierno ejerza presión en los miembros del parlamento.

El control parlamentario es un control político tanto del gobierno como de los detentadores del poder que efectúa el Parlamento. Es un control horizontal de tipo interorgánico que se ejerce ya sea mediante la cooperación de órganos estatales, o con la intervención discrecional de un detentador de poder constitucional. Estoy hablando de un control contenido en la Constitución que tiene como fin restringir y limitar el ejercicio del poder político.

Después de expuesto lo anterior, es posible observar la enorme necesidad de instaurar la figura parlamentaria denominada *moción de censura* dentro del sistema constitucional mexicano.

¹³ *Ibidem*, p. 69.

¹⁴ *Ibidem*, p. 149.

¹⁵ *Ibidem*, p. 255.

1.2. El control parlamentario como control político

Para Aragón Reyes¹⁶ (1986), el control parlamentario es una especie del control político y aquel posee determinadas características.

1.2.1. Características del control político

Aragón Reyes¹⁷ (1986) propone una serie de características que describen al control político.

1.2.1.1. La subjetividad en el control

El carácter subjetivo es una condición propia del control político, quien busca controlar a la vez limita y por tanto se configura el control, para que esta figura se construya es necesario una serie de elementos, a saber, los agentes del control, los objetos del control y el resultado.

1.2.1.1.1. Agentes del control

Los agentes del control son representados por el sujeto de poder, órgano o autoridad que ejercen precisamente el control de manera necesaria e indispensable desde un espacio de supremacía o jerarquía sobre el órgano controlado.

Precisando claramente que el poder y el control se basan en la capacidad de una voluntad de imponerse a otra voluntad, esta relación entre agentes y objetos de control no estará sustentada en la independencia, sino en la superioridad y el sometimiento, es decir, tendrá como pilares al principio de supremacía, así como al principio de jerarquía.

¹⁶ Aragón Reyes, Manuel (1986): "El control parlamentario como control político", Revista de Derecho Político, Universidad de Valladolid, España, núm. 23, pp. 11-39.

¹⁷ *Ídem.*

El control político es un control institucionalizado y por ello los agentes que lo realizan tienen reconocida esa competencia por el ordenamiento, por lo que es posible decir que los agentes de control poseen una potestad jurídicamente establecida.

Derivado de lo anterior, es posible afirmar que el control político solo puede ser ejercido por los agentes políticos “institucionalizados”, y no así por todos los agentes políticos.

Los verdaderos agentes de control político gozan necesariamente de una condición institucionalizada, a quienes la Constitución les otorga el estatus de sujeto dotado de potestad.

1.2.1.1.2. Objetos del control

De manera general es posible admitir que el control político se efectúa sobre órganos, y que este es precisamente el objeto del control, los órganos o las organizaciones institucionalizadas, es decir, los órganos del mismo poder sobre las que se ejerce el control, el cual se puede realizar directamente sobre él o indirectamente a través de la actividad que el mismo órgano desempeña.

1.2.1.1.3. El resultado del control

El resultado del control forma parte del control mismo, toda vez que no es necesario solamente comprobar que se ejerció el control, ya que por el sólo hecho de activarse ya está implicando un resultado, sin esperar a que se consolide el efecto final. El que se muestre que existe una fiscalización del poder, implica que las actividades públicas están sometidas ya, a una crítica y valoración pública e institucionalizada, es decir, de manera automática se observa como una limitación al poder, un control al poder que produce un resultado por el sólo hecho de ponerlo en marcha.

Examinando la decisión final en la que el control se expresa, si esta es positiva para el objeto controlado en ese momento termina el procedimiento; por el contrario,

si derivado del control político la decisión final es desaprobatória, es decir, el resultado es negativo, entonces se produce una sanción, para este caso la anulación del acto o la remoción del titular o titulares del órgano objeto del control.

En ocasiones los resultados del control político son inmediatos y otras tantas veces ayudan a iniciar controles políticos posteriores. De esta manera es posible distinguir que el control político no incluye siempre la sanción, sin embargo incluye siempre la posibilidad de perfilar sanciones indirectas o posteriores que el mismo ejercicio del control puede originar.

1.2.1.2. La voluntariedad en el control

Aragón Reyes¹⁸ (1986) refiere que la voluntad tiene dos significados, que el primero se refiere a la *puesta en marcha del control*, el control político puede ser instado por agente distinto al que ha de efectuarlo –convocatoria de elecciones, cuestión de confianza–, pero también iniciado por la propia voluntad del órgano controlante –situación que nunca puede darse en el control jurídico–; y el segundo, a la *realización del control mismo*, es decir la práctica misma del control, el factor voluntario se manifiesta en que, instado el control –por propio impulso del órgano controlante o a instancia de otro– este no tiene por qué, necesariamente, llevarse a cabo en todos los supuestos ni por qué ejercitarse obligatoriamente por todos los titulares con derecho a ejercerlo.

Estos caracteres de voluntariedad en el control político están íntimamente relacionados con la condición subjetiva de ese control. Esto no significa una pérdida de eficacia para el control político, sencillamente porque no es un control jurídico y si es un control de oportunidad y no de necesidad.

¹⁸ *Ídem.*

1.2.2. El significado del control parlamentario

Aragón Reyes¹⁹ (1986) refiere que junto con el control que se realiza a través de los votos populares, el control parlamentario constituye uno de los medios más específicos y más eficaces del control político. La defensa de su validez como instrumento de limitación del poder no radica, sin embargo, en perder su conversión conceptual. La derrota del gobierno es uno de los resultados que el control parlamentario puede alcanzar, el control parlamentario en forma de gobierno –como los presidencialistas– en las que no es posible la exigencia de la responsabilidad política.

La fuerza del control parlamentario descansa en la capacidad de crear o fomentar obstaculizaciones futuras, más que en derrocar al gobierno. Esta labor de crítica, de fiscalización, constituye el significado propio del control parlamentario.

1.2.3. Los instrumentos de control y la imposibilidad de deslindar procedimentalmente una específica función parlamentaria de control

En este tópico, Aragón Reyes²⁰ (1986) refiere que la función de control no se circunscribe a procedimientos determinados, sino que se desarrolla en todas las actuaciones parlamentarias, a excepción de la función legislativa –incluyendo en ella la legislación presupuestaria–. Las demás funciones del Parlamento se realizan a través de la completa actividad de la Cámara y no están circunscritas –y en consecuencia, limitando su ejercicio– a unos procedimientos exclusivos.

De esta manera, la llamada función de dirección política, por ejemplo, está presente tanto en el nombramiento o elección parlamentaria de cargos públicos como en la investidura, en las mociones, y desde luego, en el propio procedimiento legislativo.

El control parlamentario es, entre todas las funciones parlamentarias, el más significativo, el que es capaz de estar presente en todos los procedimientos de la

¹⁹ *Ídem.*

²⁰ *Ídem.*

Cámara, por lo que resulta imprescindible para la existencia misma del Parlamento, es decir, es un órgano distinto del gobierno, capaz de actuar como *Cámara de crítica y no de resonancia de la política gubernamental*.

1.2.4. La doble condición del control parlamentario: control por el Parlamento y control en el Parlamento

Al respecto de la temática compleja, por si sola, Aragón Reyes²¹ refiere que el control realizado por el Parlamento *en* el Parlamento, no sin una descripción correcta del fenómeno, puesto que ni toda la actividad de control se realiza *por* el Parlamento como órgano -es decir, por el Pleno e incluso por las comisiones-, ni opera exclusivamente en el ámbito reducido de la Cámara, el control se lleva a cabo no solo mediante actos que expresan la voluntad de la Cámara, sino también a través de las actividades de los grupos parlamentarios desarrolladas en la Cámara, aunque no culminen en un acto de voluntad de la Cámara misma.

Porque, el resultado sancionatorio inmediato no es consustancial al control parlamentario y porque la puesta en marcha de instrumentos de fiscalización gubernamental no tiene por objeto sólo el obtener una decisión -conminatoria- de la Cámara, sino también, -y cada vez más- el influir en la opinión pública de tal manera que en tales supuestos en el Parlamento, la sociedad es el *locus* al que se dirige, puesto que es allí donde pueden operar sus efectos.

De esta manera, el control parlamentario puede manifestarse a través de decisiones de la Cámara -adoptadas en el procedimiento legislativo, o en actos en aprobación o autorización, o en mociones- que son siempre, inevitablemente, decisiones de mayoría. Esta labor fiscalizadora del gobierno, realizada no por la mayoría sino por la minoría, es, indudablemente, un modo de control parlamentario gracias a la publicidad, y en el debate que deben acompañar (sin su existencia no habría, esencialmente Parlamento) a los trabajos de la Cámara. Aquí no hay, por tanto,

²¹ *Ídem*.

control **por** el Parlamento, pero si control **en** el Parlamento; control que no se realiza la mayoría sino más precisamente, la oposición.

1.2.5. Medios de control parlamentario

Sin duda, la limitación del poder es sólo una consecuencia del choque de intereses y voluntades, por lo que deben de limitarse y controlarse. De ahí que desde el punto de vista de la subjetividad en el control, los sujetos de poder o agentes de control deben y tienen que provenir de la representatividad nacional, tal y como lo fija y establece el artículo 40 de nuestra Constitución Política Mexicana²² (2017), que a la letra dice:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Sin duda alguna, el control político ya es un instrumento institucionalizado y totalmente reconocido, a través del cual los ciudadanos logran la representatividad y a partir de ello el ejercicio soberano de su poder como población.

Por otro lado, según Guzmán Napurí²³ (2003), en teoría, el Congreso debería poder controlar muy bien al Ejecutivo, sobre todo por tener una muy amplia gama de atribuciones y poderes que incluyen ciertas potestades como las extremas en las diversas acusaciones que han de transformarse en juicios políticos, y en este sentido puede asimilarse y entenderse fácilmente la figura del *impeachment* de los sistemas anglosajones.

El objetivo directo del control es el ejercicio democrático de la administración del presupuesto o del dinero del pueblo, que se recauda a través de los impuestos y por supuesto la explotación de los recursos naturales nacionales y los diversos negocios que genera la actividad financiera del Estado, sea federal, estatal o

²² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2017), Primer Centenario de la Constitución del Pueblo Mexicano 1917-2017, México, H. Cámara de Diputados, LXIII Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 6ª ed., p. 223.

²³ Guzmán Napurí, Christian (2003): *Las Relaciones de Gobierno entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento*; Lima, Perú, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, p. 107.

municipal, frente a la necesidad de otorgamiento de obra y servicio público a la población, la cual paga y liquida con sus contribuciones. Por lo que uno de los controles principales es la actividad transparente y el otorgamiento y dación de cuentas por parte de los administradores públicos titulares del Ejecutivo de los tres niveles de gobierno.

Otro de los elementos característicos de la *Teoría del Control Parlamentario* sin duda alguna son los criterios de valorización, esto es, la disposición de un parámetro de control que nos permita establecer sustancialmente el procedimiento de valorización de la actividad del Ejecutivo, en este caso, el federal.

Evidentemente los resultados de control deben necesariamente estar bajo la lupa de los representados en las asambleas legislativas, no solamente a la luz de las leyes de fiscalización y rendición de cuentas, sino también del acceso a la información.

Por otro lado, se requieren también instrumentos de normas jurídicas aceptables para la función de control parlamentario y una doble condición que me parece mucho muy trascendental, como es el que el control pueda instrumentarse a través del Poder Legislativo, pero en un momento determinado, también puede haber un auto control en el Poder Legislativo, es decir, dentro del Parlamento, que ya siendo una figura que va más allá de la *moción de censura*, forma parte de las características del control político.

Finalmente, por lo que se refiere a la actividad de la oposición en su participación política, los requisitos pueden permitir que una pequeña fracción de parlamentaria solicite la interposición de la *moción de censura*, para el fin y efecto de que se genere un control parlamentario y de esa manera, las actividades de la administración pública, en este caso federal, deban de quedar debidamente controladas.

1.3. Contrastación de la *Teoría del Control Parlamentario*

Es necesario contrastar la *Teoría del Control Parlamentario* desde varios ángulos del conocimiento, para esta investigación he considerado tres diferentes, a saber:

1.3.1. Ideal

Para Rivera García²⁴ (2008), las normas del Legislativo deben de contrastar su pertinencia, no sólo con la realidad, sino también ser ideales para la situación socio política que se vive continuamente, considerando su evolución y generando al control parlamentario como un mecanismo ideal.

El mecanismo legislativo debe necesariamente de contrastar con las actitudes de las bases, y tratar de satisfacer la mayoría de las expectativas e intereses que en un momento determinado, son representados por diputados y senadores en el Congreso de la Unión.

De ahí que el contraste ideal del control parlamentario, debe de garantizar una libertad de acción para el Ejecutivo y una supervisión de tal acción por parte del Legislativo.

1.3.2. Real

Para Jerónimo Sánchez-Beato y Morales Payán²⁵ (2004), la función del control parlamentario corresponde a una acción sobre el gobierno que cobra fuerza en las diferentes democracias, todo ello para poder contrastar con la confianza parlamentaria que debe de gozar el gobierno Ejecutivo en turno, como una realidad democrática.

El control del Parlamento visto como un mecanismo fundamental, refleja un sistema político de capacidad real para gobernar, ya que permite, desde el punto de vista técnico jurídico procesal y político, las medidas adecuadas a través de las cuales, el Ejecutivo deba definirse a los intereses y voluntades de los representantes del pueblo agrupados en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores.

²⁴ Rivera García, Antonio (2008): *Republicanism Calvinista*; Murcia, España, Diego Marín Librero-Editor, 3ª ed., p. 137.

²⁵ Jerónimo Sánchez-Beato, Estefanía y Morales Payán, Miguel Ángel (2004): *La presidencia de las Cortes en el constitucionalismo histórico español*; Almería, España, Universidad de Almería, Servicio de Publicaciones, p. 76.

1.3.3. Factible

Según la *Guía de Control Parlamentario del Sistema de Seguridad Pública*²⁶ (2016), el control parlamentario posee características tales como el control externo, voluntario y de carácter político, sin duda alguna es la factibilidad con la que se puede llevar a cabo, tanto por los parlamentarios a título personal como de manera colectiva.

El objeto del control es observar la acción general del gobierno Ejecutivo, y por supuesto forma parte del eje de trabajo esencial del legislador, observar que el poder Ejecutivo administre eficientemente los recursos de la Nación.

En nuestro país el titular del Ejecutivo federal está obligado a rendir cuentas al Congreso de la Unión, en los términos del artículo 69 constitucional²⁷ que dice a la letra:

*Artículo 69. En la apertura de sesiones ordinarias del Primer Periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el Presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.
[...]*

Considero como una propuesta viable la doble condición del control parlamentario, esto es, que pueda controlarse suficientemente al Ejecutivo y pueda controlarse de la misma manera el Congreso, dentro del mismo Congreso, aquí es en donde la figura de la *moción de censura* ayudaría para ello, formando un mecanismo tal que permitiera la aplicación de controles eficientes sobre responsabilidades, sobre el Sistema Nacional Anticorrupción, sobre fiscalización, rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información, esquemas que hasta el momento son figuras teóricas que se encuentran sobrecontroladas y perfiladas solamente hacia el Poder Ejecutivo.

²⁶ "Guía de Control Parlamentario del Sistema de Seguridad Pública" (2007), Foro parlamentario sobre armas pequeñas y ligeras, e Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia, p. 39.

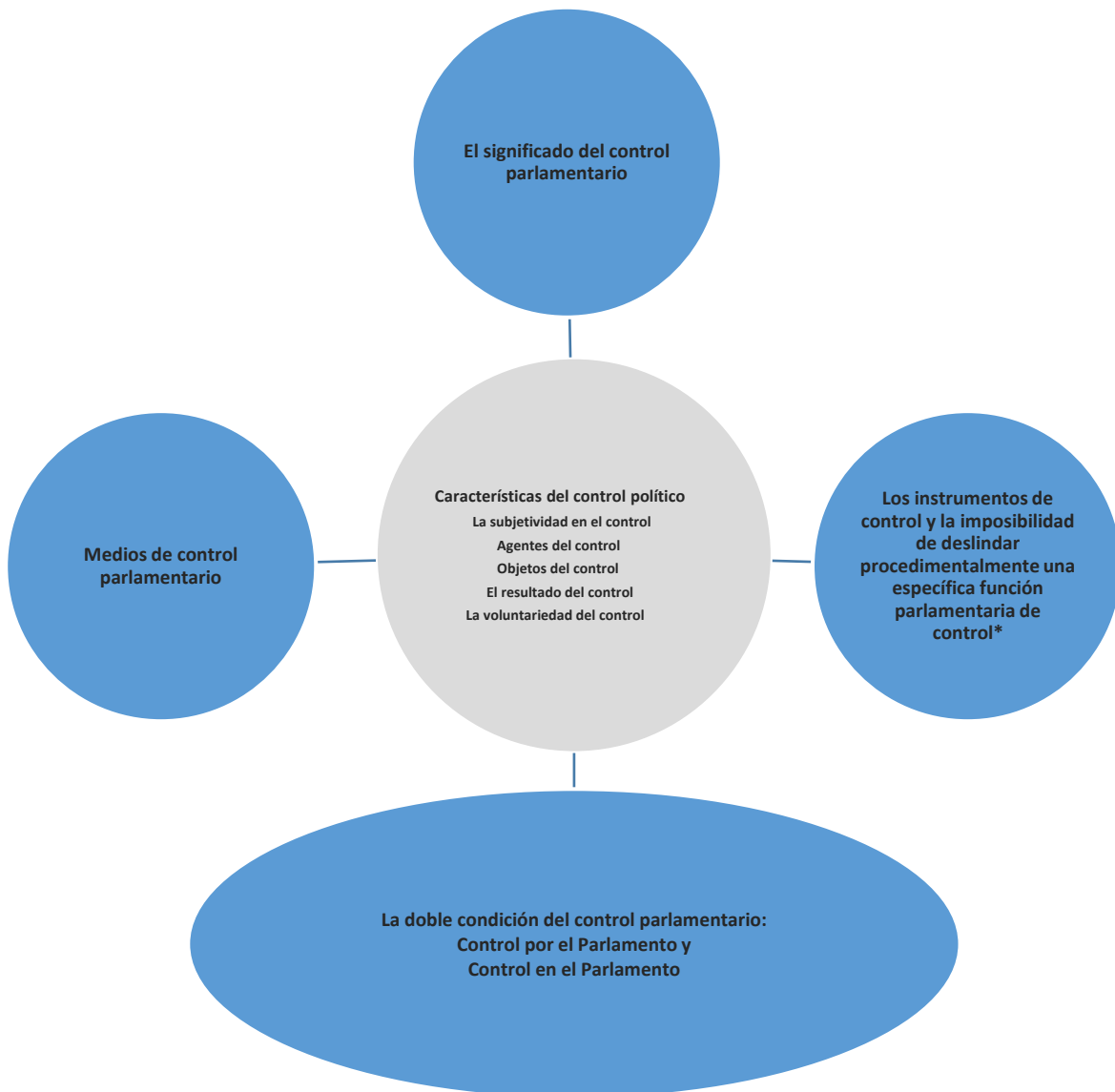
²⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2017), Primer Centenario de la Constitución del Pueblo Mexicano 1917-2017, México, H. Cámara de Diputados, LXIII Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 6ª ed., pp. 284 y 285.

1.4. Diagrama de la *Teoría del Control Parlamentario*

Teoría del Control Parlamentario, aplicada a la *moción de censura* dentro del sistema constitucional mexicano

Teoría del Control Parlamentario

El control parlamentario como control político



*Elaboró: Mtro. Nahum Miguel Mendoza Morales bajo la asesoría del Dr. Edgar Humberto Cruz Martínez

CAPÍTULO SEGUNDO

MECANISMOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO Y LA INCORPORACIÓN DE LA *MOCIÓN DE CENSURA*

SUMARIO: 2.1. *Los sistemas de control constitucional;* 2.2. *Instrumentos de defensa constitucional relacionados con actos legislativos;* 2.3. *Breve reseña histórica del origen y desarrollo de la moción de censura;* 2.4. *Concepto y definición de la moción de censura;* 2.5. *Elementos que componen a la moción de censura;* 2.6. *Fundamentos jurídicos, sociales y de Estado que integran a la moción de censura;* 2.7. *El procedimiento de la moción de censura;* 2.8. *Naturaleza política de la moción de censura;* y, 2.9. *Racionalidad de la moción de censura.*

2.1. Los sistemas de control constitucional

Para que un país pueda asegurarle a sus gobernados un carácter normativo que proteja sus derechos, debe proveer los medios de defensa constitucionales necesarios por medio de los cuales le certifique cuestionar leyes o normas jurídicas que no estén adecuadas al ámbito constitucional.

Precisamente es un sistema de control constitucional el que coadyuva a que nuestra constitución este protegida o blindada ante actos de autoridad que pongan en riesgo su esencia, su naturaleza y su estabilidad y aplicación.

De esta manera es posible observar la importancia jurídica y política que significan los medios de control con el objetivo de fortalecer a nuestra Carta Magna, los cuales se han perfeccionado en las últimas décadas de acuerdo a las circunstancias y necesidades por las que ha atravesado nuestra Nación.

Los instrumentos para la defensa de una Constitución han tenido diferentes nombres desde que aquellos existen, uno de ellos es el llamado sistema de control constitucional, nombre que nos lleva a iniciar este ensayo con la finalidad de analizar y estudiar lo que tiende a garantizar la supremacía constitucional y a evitar que las autoridades actúen fuera de los principios y lineamientos previstos en la Constitución.

En México a los instrumentos existentes en el sistema jurídico para defender a la Constitución se le ha identificado con diferentes nombres, tales como Supremacía judicial (Emilio Rabasa), control de la constitucionalidad (Felipe Tena Ramírez),

defensa procesal de la Constitución (Héctor Fix Zamudio), Garantía del derecho público (George Jellinek), garantía de las leyes constitucionales (André Hauriou), defensa constitucional (Juventino V. Castro y Castro)²⁸

Su objeto consiste en proteger los órdenes jurídicos, de manera tal que por conducto de los medios previstos para ello debe estudiarse todo tipo de violaciones a la Constitución Federal, base y sustento de los sistemas jurídicos.

El control constitucional apareció junto con la división de poderes propuesta por Montesquieu, donde las facultades de control se lo otorgaban a los jueces. Posteriormente junto con la forma de protección constitucional consolidada en Estados Unidos a partir de la resolución del caso *Marbury vs Madison*, en occidente se han generado otras vías para asegurar la constitucionalidad de las leyes y los actos de autoridad.

Existe el llamado control *difuso* o *americano*, así como el *concentrado* o *europeo*, y un tercero denominado *mixto*, cuyo nombre responde a la conjunción de las características de los sistemas *difuso* y *concentrado*.

En concordancia con Hans Kelsen, ya estudiado el sistema americano y el sistema europeo, nace la necesidad de establecer un Tribunal o Corte Constitucional, el cual debía conocer acerca de cuestiones constitucionales, aun cuando son sistemas jurídicos totalmente diferentes se observaba la necesidad de constituir ese Tribunal especializado el cual debía encargarse de las cuestiones constitucionales.

Identificado el sistema con los medios de control constitucional, los principales procesos que tutelan la protección de las normas constitucionales en México son:²⁹

- a) *Juicio Político*;
- b) *Controversias constitucionales*;
- c) *Acción de inconstitucionalidad*;
- d) *Juicio de Amparo*;

²⁸ Castro y Castro, Juventino V. (1998): *Garantías y Amparo*; México, Porrúa, 10ª ed., p. 277.

²⁹ Fix Zamudio, Héctor, "Breves Reflexiones Sobre el Concepto y Contenido del Derecho Procesal Constitucional", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo [coord.] (2013): *Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa, 7ª ed., t. I, p. 299.

- e) Juicio para la protección de los derechos político electorales;
- f) Juicio de revisión constitucional electoral; y,
- g) Procedimiento seguido ante los organismos autónomos protectores de los derechos humanos.

De lo anterior, se debe precisar aquellos que son jurisdiccionales y no jurisdiccionales, situación que ha dado lugar a que un sector doctrinal establezca la diferencia entre procesos constitucionales y procedimientos constitucionales, tal como lo menciona Elizondo Gasperín³⁰ (2013).

Ahora bien, precisando las características y funciones de cada uno de los medios de control constitucional, es posible afirmar que el juicio (proceso) de *amparo* es el instrumento protector de las garantías individuales establecidas en la Constitución federal. Tiene por objeto resolver conflictos que se presenten por leyes o actos de las autoridades que violen garantías individuales; por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o de la Ciudad de México; y por leyes o actos de estos últimos que afecten la competencia federal.³¹ La Constitución es el objeto de la tutela del amparo, de ahí que este tenga una doble finalidad, primero, preservar la Constitución federal y, segundo, guardar la esfera jurídica del gobernado contra todo acto del poder público³².

Por otra parte, la controversia constitucional³³ es un juicio (proceso) que se promueve ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando se suscitan conflictos entre poderes o niveles de gobierno por una invasión de esferas competenciales que contravenga a la constitución federal. A su vez, la acción de inconstitucionalidad³⁴ es un proceso tramitado ante la Suprema Corte de Justicia en el que se denuncia la posible contradicción entre normas de carácter general –leyes,

³⁰ Elizondo Gasperín, María Macarita, “La Justicia Electoral en el Concierto del Derecho Procesal Constitucional”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo [coord.] (2013): *Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa, 7ª ed., t. II, p. 1150.

³¹ Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador (2001): *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*; México, Porrúa/UNAM, 2ª ed., pp. 818-819.

³² Burgoa Orihuela, Ignacio (2001): *El juicio de amparo*; México, Porrúa, 38ª ed., p. 139.

³³ Cossío Díaz, José Ramón, “Similitudes y diferencias entre las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad”, en Cossío, José Ramón y Pérez de Acha, Luis M. [comps.] (1997): *La defensa de la Constitución*, México, Fontamara, pp. 65-79.

³⁴ *Ídem*.

decretos, reglamentos- o tratados internacionales, por una parte, y la Constitución federal por la otra, con el objeto de invalidar la norma general o el tratado internacional impugnados, para que prevalezcan los mandatos constitucionales.³⁵

El juicio político es una facultad del Congreso de la Unión para resolver los casos en que ciertos funcionarios de alto nivel son acusados de haber incurrido, en el desempeño de sus labores, en actos u omisiones que hayan redundado en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, y por tanto, contravengan a la Constitución federal.

El juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano³⁶ es el instrumento procesal del que los ciudadanos pueden valerse para impugnar actos de autoridades electorales que hayan violado los derechos que, en materia política, la constitución y las leyes otorgan a los ciudadanos. La protección de estos derechos no puede reclamarse a través del amparo, dado que este se intenta contra la violación de garantías individuales, mientras que los derechos político electorales son privativos de quienes, de acuerdo con los artículos 34 y 35 constitucionales, hayan cubierto los requisitos que se necesitan para ser ciudadano mexicano.

El juicio de revisión constitucional electoral es un medio de impugnación excepcional, que permite combatir los actos de las autoridades electorales de las entidades federativas, encargadas de organizar y calificar los comicios, o resolver las controversias que surjan en su transcurso, siempre y cuando se cumplan los requisitos previstos en el artículo 86 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral.

Finalmente, los organismos autónomos protectores de los derechos humanos³⁷ nacieron en Suecia y fueron bautizados con el nombre de ombudsman, que significa “representante”, “comisionado” o “mandatario”. Son instancias integradas por uno o varios funcionarios y encargadas de recibir *denuncias ciudadanas contra actos de*

³⁵ Tesis P./J.22/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. IX, abril de 1999, p. 257.

³⁶ Reyes Zapata, Mauro Miguel, “Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo [coord.] (2013): *Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa, 7ª ed., t. I, p. 773.

³⁷ Martínez Bullé Goyri, Víctor M., “El procedimiento ante los organismos autónomos protectores de los derechos humanos”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo [coord.] (2013): *Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa, 7ª ed., t. II, pp. 1454-1455.

autoridades administrativas que, presuntamente, hayan lesionado alguno de los derechos humanos fundamentales, a fin de reparar dichas violaciones mediante una recomendación sin efectos vinculantes.³⁸ Las denuncias que reciben sólo pueden referirse a actos cometidos por autoridades administrativas. El artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal, prevé que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados establezcan organismos protectores de los derechos humanos.

Por otro lado, en Latinoamérica se ha desarrollado un control constitucional que participa de las características de los sistemas concentrado y difuso. El control mixto entraña combinar el control incidental con el concentrado;³⁹ al tiempo que existe un órgano que desarrolla funciones de control de tipo abstracto y concentrado, el resto de los tribunales puede realizar un examen incidental y difuso, por el que pueden no aplicar una ley inconstitucional. Este fenómeno sucede en países como Colombia, Venezuela y México.

Más allá de su ejercicio del control constitucional abstracto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de una ley y no aplicarla a un caso concreto, facultad de la que también gozan los tribunales y juzgados de amparo, en la inteligencia que ellos no deben analizar en abstracto la posible inconstitucionalidad de una ley.

Por lo que me permito concluir y comentar en este apartado lo siguiente:

- Los tribunales constitucionales parten del principio fundamental de la interpretación constitucional de que toda norma legislativa se presume constitucional y debe apreciarse de tal manera que pueda concordar con la Carta Magna, y solo en el supuesto de que no pueda lograrse una armonización, debe declararse inconstitucional.
- La existencia de siete mecanismos de control constitucional, dos de los cuales son del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia, representa el

³⁸ Véase el artículo 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

³⁹ Fernández Segado, Francisco (2004): *La justicia constitucional ante el siglo XXI: la progresiva convergencia de los sistemas americano y europeo-kelseniano*; México, UNAM, pp. 91-93.

interés del Soberano mexicano por salvaguardar y respetar los derechos del hombre.

2.2. Instrumentos de defensa constitucional relacionados con actos legislativos

Sabemos que los medios de control constitucional se refieren a los mecanismos jurídicos por los que se garantiza la preservación del equilibrio constitucional, es decir, es el medio de defensa de la misma, a través de la salvaguarda de las normas generales y de los actos de autoridad, como eje del Estado democrático.

Así mismo, entendemos que el sistema jurídico está conformado por siete medios de control constitucional: *a). Juicio Político; b). Controversias constitucionales; c). Acción de inconstitucionalidad; d). Proceso de Investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; e). Juicio de Amparo; f). Juicio para la protección de los derechos político electorales; g). Juicio de revisión constitucional electoral; y, h). Procedimiento seguido ante los organismos autónomos protectores de los derechos humanos*, que se caracterizan de acuerdo con la autoridad ante la que se tramitan; los requisitos para la procedencia de su ejercicio; y, los sujetos legitimados para accionar el medio de control. El control de constitucionalidad que se ejerce representa en el marco del sistema de pesos y contrapesos, la garantía democrática que caracteriza a los Estados constitucionales toda vez que aquel se forma en el mecanismo de control del poder público.

Ahora bien, podemos distinguir que los instrumentos de defensa constitucional relacionados con actos legislativos son cuatro: el juicio de amparo contra normas generales, la acción de inconstitucionalidad, la controversia constitucional y el juicio político.

La procedencia constitucional del amparo contra leyes la observamos prevista en el artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴⁰, que a la letra dice:

Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

II. Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la autonomía de la Ciudad de México, y

III. Por normas generales o actos de las autoridades de las entidades federativas que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

De la misma manera, la procedencia legal del amparo contra normas generales, antes llamado amparo contra leyes, se encuentra prevista en el artículo 107 fracción I de la Ley de Amparo⁴¹ que dispone a la letra:

Artículo 107. El amparo indirecto procede:

I. Contra normas generales que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de su aplicación causen perjuicio al quejoso.

[...]

Si bien es cierto la procedencia del juicio de amparo contra leyes se presenta generalmente en amparo indirecto, la realidad es que también procede que las normas generales se impugnen en el juicio de amparo directo de conformidad con lo que establecen los artículos 158 tercer párrafo y 166 fracción IV de la Ley de Amparo.

El amparo directo no debe señalarse como acto reclamado una ley, tratado internacional o reglamento, pero sí es factible que pueda impugnarse en la demanda de amparo, por lo que si bien es cierto que cuando se pretenda promover amparo contra una ley el tipo de amparo a interponerse es el indirecto.

Por otro lado, respecto a otro medio de control constitucional que se relaciona con actos legislativos es la acción de inconstitucionalidad, la cual, definida por Cossío

⁴⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2017), Primer Centenario de la Constitución del Pueblo Mexicano 1917-2017, México, H. Cámara de Diputados, LXIII Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 6ª ed., p. 420.

⁴¹ Ley de Amparo (2016), Jalisco, México, Gallardo Ediciones, p. 175.

Díaz⁴² (2002), son procesos en los cuales determinados órganos o fragmentos de órganos, o los órganos directivos de determinadas personas morales (partidos políticos) reconocidos constitucionalmente de interés para la sociedad, plantean ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el control abstracto de regularidad constitucional de determinadas normas generales.

Del propio texto del artículo 105 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deriva que las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución.

En términos generales, el objetivo de este medio de control constitucional es la Corte, atento al principio de supremacía constitucional, someta a revisión la norma catalogada de inconstitucional y determine si se adecua a los lineamientos fundamentales dados por la propia Constitución.

A este respecto, el Pleno de la Corte ha señalado que la acción de inconstitucionalidad “[...] se promueve con el interés general de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma [...]”⁴³

Toda vez que a través de este medio de control constitucional puede declararse la invalidez de aquellas normas generales que sean contrarias a la Constitución Federal, es indudable que se ejerce con la finalidad de conservar el principio de supremacía constitucional, conforme al cual la Constitución es la norma más alta del orden jurídico nacional, fuente de validez de todas las normas y actos de autoridad, y base de la unidad del sistema normativo.

Por su parte, la Controversia Constitucional es un medio de control de la regularidad constitucional del que conoce el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y tiene por objeto resolver los conflictos competenciales que surgen entre

⁴² Cossío Díaz, José Ramón, “Artículo 115”, en Carbonell, Miguel [coord.] (2013): *Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa, 7ª ed., p. 125.

⁴³ Tesis P./J. 98/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, t. XIV, septiembre de 2001, p. 823.

Poderes y órganos federales o estatales; representa el primer medio de control constitucional, anterior incluso al Juicio de Amparo. Históricamente desde la Constitución de 1824, el sistema jurídico mexicano ha contado con este medio de control, el artículo 137, fracción I del ordenamiento citado atribuía a la Suprema Corte de Justicia, la facultad de resolver las eventuales diferencias de carácter contencioso entre Estados.

El artículo 105 de la Constitución vigente dispone que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las Controversias Constitucionales que puedan surgir entre la Federación y una entidad federativa; la Federación y un municipio; el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; cualquiera de sus cámaras y la Comisión Permanente; una entidad federativa y otra; dos municipios de diversas entidades federativas; dos Poderes de una misma entidad federativa sobre la constitucionalidad de actos o normas; una entidad federativa y uno de sus municipios sobre la constitucionalidad de actos o normas; una entidad federativa y un municipio de otra o una Alcaldía de la Ciudad de México en relación a la constitucionalidad de actos o normas y entre Órganos Constitucionales Autónomos y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo Federal o el Congreso General sobre la constitucionalidad de actos o normas.

El objeto de las controversias constitucionales ha sido claramente definido por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual, vía jurisprudencia, ha señalado que:

“[...] la tutela jurídica de la controversia constitucional es la protección del ámbito de atribuciones de los órganos del Estado que derivan del sistema federal (Federación, Estados, municipios y Distrito Federal) y del sistema de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41, 49, 115, 116 y 122 de la Constitución Federal, con motivos de sus actos o disposiciones generales que estén en conflicto o contraríen a la Norma Fundamental, lo cual se encuentra referido a los actos en estricto sentido y a las leyes ordinarias y reglamentos, ya sean federales, locales o municipales, e inclusive tratados internacionales.”⁴⁴

⁴⁴ Tesis P./J. 40/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XVI, septiembre de 2002, p. 997.

Finalmente, el juicio político es uno de los medios de control constitucional de carácter no jurisdiccional toda vez que no se observa en el ámbito del Poder Judicial, ya que su trámite corresponde al seno del Congreso Federal e involucra un procedimiento formalmente legislativo y materialmente jurisdiccional. Por su objeto, es también conocido como medio de control político, con base en el órgano controlador ante el que se desahoga.

El juicio político como procedimiento jurídico tiene por objeto el análisis y la investigación de las conductas de los servidores públicos cuando en ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que vulneren los intereses públicos fundamentales de la Nación, cuya resolución involucra la destitución del cargo o inhabilitación para obtener otro. Así, debe destacarse que la materia jurídica del Juicio Político se encuentra constituida por la responsabilidad política de los servidores públicos, por lo que el citado procedimiento solo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público denunciado se encuentre en funciones de su empleo o comisión, así como hasta dentro de un año después de la conclusión de las mismas.

Este mecanismo de control es el único instrumento que posee el Poder Legislativo para hacer prevalecer la Constitución contra actos que la contravienen. A través de este, el Legislativo cuenta con un procedimiento de naturaleza cuasi-constitucional para fincar responsabilidad política a un servidor público que ha infringido la Constitución. No debe obviarse que la naturaleza jurisdiccional reside en un juez de naturaleza política que juzga las faltas de orden público de ciertos servidores públicos.

La resolución de un juicio político es inatacable, tal como lo establece el artículo 110 de nuestra Constitución, quizá en razón de la jurisprudencia de la Corte durante la quinta época, en la que negó competencia al Poder Judicial para intervenir en la resolución de un juicio político.

2.3. Breve reseña histórica del origen y desarrollo de la *moción de censura*

Respecto del origen histórico de la *moción de censura*, Comellas García-Lera⁴⁵ (2014) asegura que existe un antecedente que data del 2 de enero de 1874 en las Cortes españolas, cuando Emilio Castelar y Ripoll, presidente del Poder Ejecutivo de la Primera República entre 1873 y 1874, se vio envuelto en supuestas arbitrariedades, que dio origen a la intervención parlamentaria, cuya *moción de censura* triunfó 120 votos contra 100, en contra de la imposición de una pena de muerte en un crimen que generó un acto de despotismo.

Por otra parte, Suárez Fernández⁴⁶ (2012) considera que la *moción de censura* aprobada por las Cortes significa un voto de desconfianza, y que a pesar de que se tiene noción de su existencia en el parlamentarismo británico hacia la segunda mitad del siglo XVII como un elemento de control característico del propio Parlamento, es en España, en donde más se ha dado esta figura jurídica-política.

Frente a esto, Álvarez Tolcheff⁴⁷ (1992) manifiesta que fue en el siglo XIX la orientación que reinó en los parlamentos, que impulsó el uso frecuente de la *moción de censura*, desencadenando consigo nefastas consecuencias, ya que propiciaba la inestabilidad de los gobiernos, todo esto auspiciado bajo el ideal de que *todo gobierno que quede en minoría como consecuencia de una votación importante, debe de dimitir*.

Paralelamente a estos autores, se pueden considerar también antecedentes de esta institución en el *Bundestag* alemán, pero ahí se conoció como un voto de censura constructivo, que fue tomado como un voto de confianza dirigido a aceptar la continuación del Ejecutivo en su administración pública.

En general y por lo que se refiere a la historia de este concepto, básicamente se da con mayor tecnicismo a partir de los ochentas, en la gran mayoría de los parlamentos europeos, como es el de Alemania, Bélgica, Eslovenia, España y Hungría.

⁴⁵ Comellas García-Lera, José Luis (2014): *op. cit.*, p. 247.

⁴⁶ Suárez Fernández, Luis (2012): *op. cit.*, p. 440.

⁴⁷ Álvarez Tolcheff, Enrique, "La moción de censura en general", en Santamaría Pastor, Juan Alfonso [coord.] (1992): *op. cit.*, p. 318.

Para el pasado siglo XX, la *moción de censura* se desarrolló como un instrumento de control político de rendición de cuentas, principalmente en los parlamentos europeos, y más atinadamente en España.

Al respecto, Vírgala Foruria⁴⁸ (2004) apunta a que en la Constitución de 1831 en España, el Congreso de Diputados aprobó la posibilidad de emitir el voto de censura, contra el gobierno o cualquiera de los ministros y por consiguiente investigarlo, exigirle cuentas y en su caso, hacerlo dimitir.

En Alemania por ejemplo, la Ley Fundamental de 1949, ratificó el derecho a la *moción de censura* pública, cuestionando la investidura de confianza del presidente de gobierno frente a su actuación administrativa. En la actualidad, la *moción de censura* se ha aplicado continuamente en el gobierno español, en innumerables veces, tantas, que se ha reafirmado como una oposición o injerencia del poder político y sus vinculaciones con altos cargos de gobierno, por lo que, los gobiernos en España por ejemplo, deben y tienen que tener aliados y allegados en los Congresos, para defenderlos del desarrollo de sus actividades.

Por otro lado, Díaz Bravo⁴⁹ (2012) considera que la *moción de censura* no puede ser confundida con el procedimiento de juicio político, inspirado principalmente en el *impeachment* anglosajón, ya que en la mayoría de los sistemas presidencialistas, este es el único mecanismo legal para poder destituir al presidente de la República; mientras que la *moción de censura* se aplica no solamente a presidentes, sino a todos y cada uno de sus secretarios de despacho o ministros, en razón a sus actividades desarrolladas, y no exactamente para que renuncien, sino para que sean transparentes.

La expresión soberana del pueblo y su representatividad a través de los diputados y senadores, requiere siempre de un mayor valor, puesto que es el pueblo soberano quien tiene el mayor interés en tener una administración pública sana, ya que incluso existe la obligación constitucional de que toda la actividad del gobierno,

⁴⁸ Vírgala Foruria, Eduardo (2004): *La moción de censura en la Constitución de 1978* (y en la historia del parlamentarismo español); Madrid, España, Centro de Estudios Constitucionales, 3ª ed., p. 39.

⁴⁹ Díaz Bravo, Enrique (2012): "La moción de censura y el caso del gobierno español presidido por Felipe González Márquez"; *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche*, v. I, número 8, febrero de 2012, p. 66.

deba de ser en beneficio del pueblo, en términos que establece el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵⁰:

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

De ahí, que en términos generales, podemos considerar las palabras de Alonso de Antonio y Alonso de Antonio⁵¹ (2006), quienes han manifestado que el control parlamentario debe en la actualidad guiarse hacia:

- a) Controlar y orientar;
- b) Controlar e inspeccionar; y,
- c) Controlar y sancionar.

Es evidente que la *moción de censura* seguirá desarrollándose y evolucionando, en los términos y condiciones que las diversas fuerzas políticas vayan acomodándose, es en este caso, la ciudadanía tendría que estar muy atenta al desempeño de su gobierno y tomar más participación sobre las decisiones importantes del país.

2.4. Concepto y definición de la *moción de censura*

Para Simón Yarza⁵² (2015), la *moción de censura* es hacer saber la posibilidad de la confianza y de la formación de un nuevo gobierno. Si la *moción de censura* se observa desde esta perspectiva pudiera parecer entonces un acto de mera obstrucción. No se puede hablar de la renuncia o la dimisión como un deber cuando se opone la moción; la *moción de censura* en las legislaciones comunistas y nacionalistas alemanas, generan una disparidad de motivos que excluye abiertamente la renuncia como un fin necesario y racional, sino que es constructivista, y trata de lograr un mejor control de la administración pública.

⁵⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2017), Primer Centenario de la Constitución del Pueblo Mexicano 1917-2017, México, H. Cámara de Diputados, LXIII Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 6ª ed., p. 223.

⁵¹ Alonso de Antonio, Ángel Luis y Alonso de Antonio, José Antonio (2006): *Derecho constitucional español*; Madrid, España, Editorial Universitas, 4ª ed., p. 45.

⁵² Simón Yarza, Fernando (2015): "La moción de censura: ¿constructiva u "obstructiva"?"; Revista Española de Derecho Constitucional, número 103, enero a abril, pp. 91 y 92.

La *moción de censura* es típica de los gobiernos parlamentarios, pero no exclusiva. En los sistemas europeos en donde el parlamento elige al presidente del gobierno o al primer ministro, es en donde debe de llevarse a cabo un mayor control por la elección directa o indirecta de la que es objeto el primer ministro o el jefe de gobierno o el presidente de la República.

Por su parte, Alba Tercedor y Vanaclocha Bellver⁵³ (1997) manifiestan que la *moción de censura* refleja todo un procedimiento por el que los partidos con representación en el Congreso, van a censurar la función del Ejecutivo en cualquiera de sus actividades y sujetos que llevan a cabo el poder, esto es, ya sea el primer ministro o a sus secretarios de despacho.

De la *moción de censura* debemos de tener una visión constructivista, puesto que no debemos considerarla como una obstrucción, sino más bien como una posibilidad de que los representantes del pueblo puedan cuestionar la aplicación del presupuesto en tal o cual obra pública y la manera de licitación y circunstancias en las cuales el erario público deba de aplicarse de la forma más eficiente y racional.

De ahí que la *moción de censura* es un procedimiento a través del cual, la oposición en el Congreso, cuestiona la actividad del Ejecutivo y la somete al escrutinio.

2.5. Elementos que componen a la *moción de censura*

Conforme a lo que hasta este momento he precisado, los elementos que componen a la *moción de censura* pueden considerarse los siguientes:

- a) Es un mecanismo de control político;
- b) Es un procedimiento político administrativo;
- c) Se puede interponer con base al procedimiento específico establecido;
- d) Significa una expresión jurídica parlamentaria que influye en el control preventivo constitucional;

⁵³ Alba Tercedor, Carlos y Vanaclocha Bellver, Francisco José (1997): *El sistema político local. Un nuevo escenario de gobierno*; Madrid, España, Universidad Carlos III, p. 55.

e) Somete a la investigación y al escrutinio la actividad del Ejecutivo y sus secretarios del gabinete; y,

f) Puede terminar con una rectificación cuando es constructiva, o bien con una dimisión cuando es obstructiva

Como consecuencia de lo anterior, es posible afirmar que la *moción de censura* es un mecanismo, establecido así por los diversos autores, que está sujeto a un procedimiento tal como la posibilidad lógica y sistemática a través de la cual puede lograrse su imposición con el fin y objeto de que sea revisada la actividad de la administración pública, llevada a cabo por el Poder Ejecutivo.

2.6. Fundamentos jurídicos, sociales y de Estado que integran a la *moción de censura*

Desde el punto de vista del interés social, el objetivo es guardar el orden, ya que esta es la base fundamental de todo tipo de conglomerados sociales. De esta manera que Nodarse⁵⁴ (2013), al hablar de sociedad, explica que la sociedad es cualquier grupo humano, relativamente permanente, capaz de subsistir en un medio físico dado y con cierto grado de organización que asegura su perpetuación biológica y el mantenimiento de una cultura, y que posee, además, una determinada conciencia de su unidad espiritual e histórica.

Si el primer poder en cualquier democracia es el pueblo, entonces el interés social es el que debe de prevalecer sobre los diversos y enormes intereses que existen en cualquier nivel de gobierno. De ahí que el fundamento social de la *moción de censura* se encuentra en la necesidad de salvaguardar la protección de los intereses sociales en la actividad del Ejecutivo.

Abundando a lo anterior, citaré el primer párrafo del artículo 41 de nuestra Constitución Federal⁵⁵, que dice a la letra:

⁵⁴ Nodarse, José J. (2013): *Elementos de Sociología*; México, editorial Selector, 36ª ed., p. 3.

⁵⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2017), Primer Centenario de la Constitución del Pueblo Mexicano 1917-2017, México, H. Cámara de Diputados, LXIII Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 6ª ed., p. 224.

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

[...]

Por lo que se refiere al esquema del fundamento político, Maritain⁵⁶ (2013) alude a que el Estado no es más que un órgano habilitado para hacer uso del poder y la coerción, compuesto de expertos especialistas en el orden y bienestar público, que es un instrumento de la población para lograr su organización.

Como organización política de ejercicio de un poder público basado en el estado de derecho, el Estado en su conjunto debe y tiene que poseer sistemas de control integral que logren la transparencia en la administración, principalmente de los recursos financieros.

Por lo anterior, la *moción de censura* desde su fundamento estatal, significará un medio del sistema de control parlamentario, a través del cual, se ha de lograr transparentar la actividad del Poder Ejecutivo, y hacer efectiva la rendición de cuentas de los recursos y bienes que se manejan en la administración pública.

2.7. El procedimiento de la *moción de censura*

En la mayoría de los parlamentos de la Unión Europea existe un procedimiento sistemático a través del cual, el Parlamento puede censurar alguna actividad realizada por el presidente o el primer ministro, en algunos países se incluye también a los secretarios o ministros de gabinete que ayudan al Ejecutivo a desempeñar su trabajo dentro de la administración pública.

Con la finalidad de poseer una idea generalizada, consideraré el ejemplo de la República española, que es el país en el que la figura de la *moción de censura* ha

⁵⁶ Maritain, Jacques (2013): *El Hombre y el Estado*; Madrid, España, ediciones Encuentro, 5ª ed., pp. 15 y 16.

tenido mayor relevancia política en función de su constante empleo señalado por la historia.

Así tenemos como el artículo 113 de la Constitución Política de la República Española, ingresada en el título quinto que habla de las relaciones entre el gobierno y las Cortes Generales, establece las siguientes cuatro condiciones para generar un procedimiento con la finalidad de interponer una *moción de censura*; este artículo dice a la letra:

Artículo 113

1. El Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura.

2. La moción de censura deberá ser propuesta al menos por la décima parte de los Diputados, y habrá de incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno.

3. La moción de censura no podrá ser votada hasta que transcurran cinco días desde su presentación. En los dos primeros días de dicho plazo podrán presentarse mociones alternativas.

4. Si la moción de censura no fuera aprobada por el Congreso, sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones.⁵⁷

En el Parlamento español, como en todo tipo de Congreso Legislativo en cualquier parte del mundo, están representados diversos intereses, los cuales evidentemente deben ajustarse y moldearse en una cierta convivencia entre el control de pesos y contrapesos.

Las diversas corrientes ideológicas, económicas, políticas y sociales se ven representadas en las asambleas legislativas y evidentemente los intereses no se hacen esperar, cada uno de los grupos pretende que su ideología y su interés sea el que prevalezca, y en muchas de las ocasiones hay debates complejos y conflictos, todos ellos con el objetivo de lograr acuerdos respecto de una contraposición de intereses dentro de todos esos sectores.

Así como hay diversas clases de mociones, tanto de orden como de prácticas dilatorias, la moción en el ámbito parlamentario debe ser entendida como una

⁵⁷ Constitución Española, ver en: https://www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion_es1.pdf

proposición que formula un miembro del Parlamento o un grupo de ellos, frente a un cierto problema que puede producir la falta de dinámica en el proceso legislativo.

Castro Abella y Corral García⁵⁸ (2011) aluden a la remisión de la notificación de la iniciativa presentada como moción en la sesión respectiva, por lo cual, dicha moción deberá estar a disposición de los concejales, considerando como punto de partida la cuestión de la confianza, pudiendo cualquiera de los miembros interponer la moción, pero llegado el momento, deberá estar apoyada por un grupo parlamentario debidamente integrado y sustentando esa moción.

Ahora bien, el Reglamento del Congreso de Diputados⁵⁹ de la República española en sus artículos 175 y 176, dicen a la letra:

De la moción de censura

Artículo 175.

1. El Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción de una moción de censura.

2. La moción deberá ser propuesta, al menos, por la décima parte de los Diputados en escrito motivado dirigido a la Mesa del Congreso y habrá de incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno que haya aceptado la candidatura.

Artículo 176.

1. La Mesa del Congreso, tras comprobar que la moción de censura reúne los requisitos señalados en el artículo anterior, la admitirá a trámite, dando cuenta de su presentación al Presidente del Gobierno y a los portavoces de los Grupos Parlamentarios.

2. Dentro de los dos días siguientes a la presentación de la moción de censura podrán presentarse mociones alternativas, que deberán reunir los mismos requisitos señalados en el apartado 2 del artículo anterior y estarán sometidas a los mismos trámites de admisión señalados en el apartado precedente.

Para que la *moción de censura* pueda entrar a la mesa de discusiones del Congreso español, por lo menos debe de estar apoyada por una décima parte de los diputados de oposición, o bien, de aquellos que interpusieron la moción.

De ahí, dentro de los dos días siguientes a la presentación de la moción, si reúne las condiciones, entonces se deberá de reunir la Asamblea para iniciar los debates respectivos, los cuales se llevarán a cabo en términos y condiciones del

⁵⁸ Castro Abella, Fernando y Corral García, Esteban [coords.] (2011): *Manual del concejal*; Madrid, España, editorial La Ley, 7ª ed., p. 489.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 489 y ss.

artículo 177 del propio Reglamento del Congreso de Diputados⁶⁰ de la República Española, el cual a la letra dice:

Artículo 177.

1. El debate se iniciará por la defensa de la moción de censura que sin limitación de tiempo, efectúe uno de los Diputados firmantes de la misma. A continuación y también sin limitación de tiempo, podrá intervenir el candidato propuesto en la moción para la Presidencia del Gobierno, a efectos de exponer el programa político del Gobierno que pretende formar.

2. Tras la interrupción decretada por la Presidencia, podrá intervenir un representante de cada uno de los Grupos Parlamentarios de la Cámara que lo solicite, por tiempo de treinta minutos. Todos los intervinientes tienen derecho a un turno de réplica o rectificación de diez minutos.

3. Si se hubiere presentado más de una moción de censura, el Presidente de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar el debate conjunto de todas las incluidas en el orden del día, pero habrán de ser puestas a votación por separado, siguiendo el orden de su presentación.

4. La moción o mociones de censura serán sometidas a votación a la hora que previamente haya sido anunciada por la Presidencia y que no podrá ser anterior al transcurso de cinco días desde la presentación de la primera en el Registro General.

5. La aprobación de una moción de censura requerirá, en todo caso, el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

6. Si se aprobase una moción de censura, no se someterán a votación las restantes que se hubieren presentado.

Aquí es necesario subrayar la garantía de audiencia que se le otorga a la persona a la cual se le interpone la *moción de censura*, quien necesariamente debe pertenecer al Poder Ejecutivo, respecto de alguna acción con la que no está de acuerdo la representatividad de la soberanía que es el pueblo, esto es, el diputado o el senador.

De tal manera que si en un momento determinado se aprueba la *moción de censura*, entonces queda totalmente censurada dicha acción, y el secretario de Estado, presidente (para el caso de sistemas parlamentarios) o bien, si se refiere a procedimientos de elección del candidato a presidente del gobierno, podría no fructificar, y en caso de que sea una acción gubernamental, el responsable podría dimitir, renunciar o ser sancionado. Si por el contrario, la *moción de censura* es

⁶⁰ *Ídem.*

rechazada, ya no podrá ser presentada en ese mismo período de sesiones, sino únicamente para el siguiente.

2.8. Naturaleza política de la *moción de censura*

Cuando hablamos de la organización política de un país nos referimos a la forma a través de la cual se organiza una Nación, en la que se debe de reconocer un poder público con suficiente impulso que le permita constreñir la voluntad de los ciudadanos en favor y en aras de la consolidación del estado de derecho. Estos son principios democráticos de una organización política de alguna manera estructurada.

En la actualidad, la ciencia política observa el poder y la manera en que se ejerce. Cruz Revueltas⁶¹ (2016) al hacernos algunos comentarios manifiesta que dentro los grupos sociales se encuentran, por un lado, los que dan las órdenes, los que mandan, los que dirigen, y por el otro lado, los que obedecen, los que siguen o los que sufren. La palabra *poder* designa a la vez el grupo de gobernantes y la función que ejercen. La ciencia política aparece como la ciencia de los gobernantes y estudia su origen, su estructura, sus prerrogativas, la extensión y los fundamentos de la obediencia que se les presta.

Como consecuencia de lo establecido, la *moción de censura* responde necesariamente al control del poder público, el cual, en la democracia, se basa y se estructura en un estado de derecho en el que se establecen los límites y alcances de la actividad gubernamental.

Chávarri Cidera y Delgado Sotillos⁶² (2011) consideran que los resultados políticos de la *moción de censura* se identifican, en primer lugar, con la necesidad de obtener información; en segundo término, con la necesidad de realizar investigaciones a través de las comisiones para lograr un control financiero parlamentario de la forma en que el Ejecutivo gasta el presupuesto nacional, de la misma manera considera una cierta responsabilidad política como mecanismo de control. Así mismo, concluyen que

⁶¹ Cruz Revueltas, Juan Cristóbal (2016): *¿Qué es la Política?*; México, Publicaciones Cruz, p. 10.

⁶² Chávarri Cidera, Pilar y Delgado Sotillos, Irene (2011): *Sistemas políticos contemporáneos*; Madrid, España, Universidad Nacional de Educación a Distancia, pp. 20-25.

la *moción de censura* refleja políticamente la falta de confianza en la ejecución de la administración pública y la manera en que se lleva a cabo.

La cuestión del otorgamiento o negación de la confianza, es una circunstancia por demás práctica, es necesario observar y determinar la forma en que se le retira la confianza en el puesto al Ejecutivo federal, en este caso, o a cualquiera de sus ministros, por supuestas violaciones a la ley o a la forma en que actúan en el ejercicio del poder de gobierno.

Todo lo anterior quiere decir que la naturaleza política de la *moción de censura* afectará eventualmente al Poder Ejecutivo, controlándolo, limitándolo, supervisándolo, transparentándolo, y en un momento determinado, exigiéndole la dación y otorgamiento de cuentas sobre una acción ejecutiva en concreto.

2.9. Racionalidad de la *moción de censura*

Para Márquez Cruz⁶³ (1992), la supuesta racionalidad de la *moción de censura* sobre la base de *contrarius actus*, es inaceptable, y debe corresponder a una dimensión adecuada de tipo administrativo y político, sobre el acto mismo que se censura.

La *moción de censura* debe de interponerse sustentada y motivadamente en una forma por demás racional; evidentemente puede confundirse muy rápido con lo que es la responsabilidad de los servidores públicos o los actos anti corrupción, o bien problemas de rendición de cuentas o de transparencia, e incluso de acceso a la información o cualquier actividad delincencial.

Pero la *moción de censura* se refiere al ejercicio efectivo de la administración pública y el desencanto cuando no se optimizan completamente los recursos que el pueblo contribuye para lograr que las finanzas del Estado sean aptas, eficientes y sanas.

⁶³ Márquez Cruz, Guillermo Manuel (1992): *Movilidad política y lealtad partidista en Andalucía, 1973-1991*; Madrid, España, Centro de Investigaciones Sociológicas, p. 55.

Por ello, la racionalidad de la censura debe de guiarnos a una circunstancia lógica, adaptada a necesidades de tipo político.

Gabín⁶⁴ (2014) considera que la administración pública es un elemento básico de todo Estado, formada por un conjunto de organismos que actúan bajo las órdenes del Poder Ejecutivo. Precisa que estos organismos son los encargados de dictar y aplicar las disposiciones necesarias para que se cumplan las leyes, fomentar los intereses públicos y resolver las reclamaciones de los ciudadanos.

La actividad del Ejecutivo necesariamente debe y tiene que guiarse bajo los principios de legalidad, al respecto, lo citado en el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁶⁵ (2017) establece:

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.
[...]

Toda actividad del gobierno debe necesariamente estar motivada en la realidad, además de estar fundada en una Ley. Desde el mismo momento del nombramiento de un funcionario, se le otorgan las facultades necesarias para poder ejercer el poder público basado en el derecho, si ejerciera ese poder público contrario a derecho iniciarían problemas de responsabilidad de diversa índole, y si no hay una actuación al respecto, podría ir creciendo la problemática que al momento en que no se acuse o se denuncie, puede convertirse en un acto de corrupción.

En términos generales la *moción de censura* debe ser racionalmente directa a lo que el estado de derecho establece, en relación a la actividad del Ejecutivo y a la forma en que se deja de obedecer una ley, que si constriñe al ciudadano, con mayor razón constriñe al poder público representado por los poderes Ejecutivo, Legislativo y/o Judicial.

⁶⁴ Gabín, María Amparo Encarnación (2014): *Administración Pública*; Ediciones Paraninfo, 3ª ed., p. 2.

⁶⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2017), Primer Centenario de la Constitución del Pueblo Mexicano 1917-2017, México, H. Cámara de Diputados, LXIII Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 6ª ed., p. 118.

CAPÍTULO TERCERO

LA ORGANIZACIÓN CONSTITUCIONAL DEL GOBIERNO FEDERAL MEXICANO

SUMARIO: 3.1. *Las formas de Estado en la Teoría General del Estado;* 3.2. *La forma de gobierno;* 3.3. *La base de la forma de Estado y de gobierno en la organización constitucional mexicana;* 3.4. *La naturaleza del poder público;* 3.5. *La división del poder como base del equilibrio del poder público;* 3.6. *El poder legislativo como la representación de la soberanía de la Nación;* 3.7. *Principios básicos de la representatividad gubernamental;* 3.8. *Atribuciones y facultades de los diputados y senadores ante sus electores.*

Con la finalidad de estudiar y observar la viabilidad de la instauración de la figura parlamentaria denominada *moción de censura* dentro del sistema constitucional mexicano, toca el turno de hacer un análisis del propio sistema, para ello, es absolutamente necesario el estudiar su organización constitucional, principalmente del gobierno federal, teniendo pleno conocimiento del nivel de organización similar que poseen los gobiernos de los Estados miembros de la Federación.

Es claro que la idea de la organización constitucional del gobierno federal mexicano es muy semejante a la organización de cada uno de los Estados de la Federación, y por supuesto del municipio.

Dicho lo anterior, es momento de hablar de la *Teoría General del Estado* con la finalidad de observar cómo es que se generan ciertos equilibrios de los poderes públicos.

3.1. Las formas de Estado en la *Teoría General del Estado*

Para Burdeau⁶⁶ (2008), “el Estado está ligado a una sociedad evolucionada, donde aparece la organización más perfecta del poder”; el Estado puede adoptar diversas formas según la propia evolución de la población y la aceptación de ese poder público sobre las vidas de los ciudadanos asentados en los territorios del mismo Estado. De esta manera, el poder individualizado y personalizado se encuentra

⁶⁶ Burdeau, Georges (2008): *Tratado de ciencia política*; México, UNAM, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, 5ª ed. revisada y aumentada, p. 16.

íntimamente ligado a las instituciones políticas que rigen a la sociedad, manteniendo un orden social con base en una idea de estado de derecho.

Este autor menciona que para que exista esa organización que le dé la posibilidad a la población de desarrollarse, siempre se requiere el respeto a ciertas reglas que surgen de los usos y costumbres del trato entre las personas miembros de la población.

De esta forma, la población reconoce ese poder público basado en un derecho, a una cierta entidad que va a consolidar al Estado; cuando se habla de Estado, se habla de una población asentada en un territorio, que tiene un gobierno que le permite su organización.

Al respecto, Burgoa Orihuela⁶⁷ (2009) precisa que “el Estado es un ente político y constantemente se habla de él en una infinita gama de situaciones”. En ese Estado regularmente convergen elementos formativos, es decir, anteriores a su creación como persona moral o jurídica, y elementos posteriores a su formación, los cuales son indispensables para que cumpla con sus más esenciales finalidades. Dentro de los elementos formativos se encuentra la población, el territorio, el poder soberano y el orden jurídico fundamental, manifestándose los segundos en el gobierno y en el poder público.

Así mismo, nos menciona que podemos distinguir la conformación del Estado de tres maneras, a saber:

- El Estado unitario;
- El Estado regional; y,
- El Estado federal.

Por otro lado, Vallado Berrón⁶⁸ (2015) considera que desde una tripartición aristotélica, los Estados pueden considerarse en:

- Simples;
- Compuestos;

⁶⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio (2009): *Derecho Constitucional Mexicano*; México, Porrúa, 20ª ed., p. 94.

⁶⁸ Vallado Berron, Fausto (2015): *Formas de Estado*; México, UNAM, pp. 65-75.

- Uniones de Estados;
- Democracias; y,
- Autocracias.

Ahora bien, nuevamente Burdeau⁶⁹ (2008) al hablar sobre las formas de Estado, nos dice que estas corresponden directamente a la cultura e idiosincrasia de una población que va a organizarse para lograr que exista una entidad con el suficiente imperio de derecho, la cual tenga la capacidad de constreñir la voluntad de los particulares, en búsqueda de un bien común y por si fuera poco, de un bien colectivo.

Desde las épocas griegas en que la reunión de la población organizada se basaba en la llamada *polis* o ciudades Estados, las formas y fórmulas de organización han sido exageradamente variadas.

En la actualidad, y debido al desarrollo teórico y en ocasiones práctico de los Derechos Humanos, los Estados principalmente se organizan en:

- Repúblicas o monarquías;
- Democráticas principalmente;
- Unitario en algunas ocasiones; y,
- Federaciones y Confederaciones.

Por el momento no haré la definición de cada una de estas formas de Estado, para reservarla en espacios posteriores y poderla aplicar a la forma seleccionada por el Estado Mexicano.

3.2. La forma de gobierno

Configurado un Estado, automáticamente debemos de tener un gobierno, una entidad con el suficiente poder público que permita la organización de la colectividad *obligatoriamente organizada*. Y si de por sí, existe una gran variación en la organización de los Estados, la forma en que se gobiernan todavía resulta mucho más multidisciplinaria.

⁶⁹ Burdeau, Georges (2008): *op. cit.*, p. 20.

Mijares Sánchez⁷⁰ (2011) señala que la teoría clásica nos muestra tres formas originales de gobierno, las cuales también son conocidas como constituciones rectas, a saber:

- Monarquía;
- Aristocracia; y,
- República o democracia.

De las cuales se desprenden sus contrapartes, catalogadas teóricamente como constituciones corrompidas o de desgobierno, respectivamente, tiranía, oligarquía y demagogia.

Tan sólo una sola forma de gobierno como es la democracia, tiene un sinfín de formas de llevarse a cabo, y a pesar de que debido a revoluciones como la inglesa (1642-1689), la independencia de los Estados Unidos (1776), e incluso la Revolución Francesa (1789), el ser humano ha procurado quitarse de encima la opresión, el aplastamiento, la presión que ejercen sobre las personas aquellos grupos que por medio de la fuerza, principalmente bélica, han sometido a otros a su voluntad. Tanto es así que hay épocas muy oscuras en la historia de la humanidad, en la que se ha utilizado el esclavismo, principalmente en Estados Unidos.

Por otro lado, hablar de las formas de Estado es hablar de la organización unitaria de la conformación política de una población asentada en un territorio, que debido a su organización, generan una entidad llamada gobierno a la que le otorgan un poder público basado en el derecho, cuya finalidad es llevar a cabo la administración pública con el objetivo de que esa población pueda contar con los servicios públicos que corresponden a la infraestructura necesaria para poder desarrollarse.

Ahora bien, al hablar de las formas de gobierno y de las formas de estado, necesariamente debemos hablar del sistema político, el cual, según Easton⁷¹ (2009), es un conjunto de interacciones políticas, y lo que distingue las interacciones políticas

⁷⁰ Mijares Sánchez, Mario Raúl (2011): *Formas de Gobierno: Lecciones de Teoría Política*; editorial Palibrio, 2ª ed., p. 21.

⁷¹ Easton, David (2009): *El sistema político*; México, editorial Siglo XXI, p. 19.

del resto de interacciones sociales es que se orientan a la asignación autoritaria de valores de una sociedad; el sistema político genera un conjunto de procesos de decisión que conciernen a la totalidad de la sociedad en forma global a través del ejercicio de la administración pública.

Algunos sectores empresariales consideran al gobierno, en no pocas de las ocasiones, como ese sistema de gerencia pública que debe de llevar a cabo la administración pública bajo estándares gerenciales de administración de empresas; de ahí que Loaiza Gallón⁷² (2014), precise que cuando nos referimos a la forma de gobierno, estamos haciendo alusión al carácter evolutivo o no electo del Jefe de Estado, el carácter vitalicio o temporal del ejercicio de las funciones constitucionales que se le atribuyen. Estas características permiten distinguir si estamos frente a una monarquía, una república, una democracia o sus respectivas formas impuras, pero sea cual fuese el sistema, lo cierto es que la penetración existe en la actualidad en las formas de administración privada en la gestión gubernamental.

Frente a la configuración de la organización estatal, la población requiere siempre de un centro, una asamblea, un congreso o alguna reunión de intereses en el que pueda manifestar sus inquietudes; este congreso de personas debe de ejercer un poder público para hacer la ley que constriña las voluntades de la población y de la función del gobierno, que tenga la capacidad de organizar la convivencia estatal y garantizar el desarrollo del ciudadano. Aquí es donde se representa a la soberanía que es el pueblo, a través de los diputados electos por el propio pueblo en los distritos electorales correspondientes. Y es aquí en este centro, donde se juega la forma en que el gobierno debe de llevarse a cabo.

Es a través del Legislativo en donde la *moción de censura* encuentra mejor ubicación, puesto que, en México, el Poder Legislativo no elige al presidente de la República, lo elige el pueblo, pero la representatividad soberana del pueblo, dentro del Poder Legislativo, debe y tiene la obligación de cuidar los intereses de sus representados frente a la administración pública que desarrolla el Poder Ejecutivo; de

⁷² Loaiza Gallón, Hernando (2014): *Estado, Gobierno y Gerencia Pública*; Bogotá, Colombia, Universidad Santo Tomás, Consejo Editorial, 4ª ed., p. 6.

ahí que resulta evidente que el sitio idóneo para proponer la figura de la *moción de censura*, sin duda alguna es en el Congreso de la Unión.

3.3. La base de la forma de Estado y de gobierno en la organización constitucional mexicana

De acuerdo con el contenido del artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁷³ (2017), el cual a la letra dice:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Observamos que el pacto social pertenece el pueblo mexicano dentro del territorio llamado Estados Unidos Mexicanos.

Para Tena Ramírez⁷⁴ (2007), el término *república* ha tenido a través de los tiempos, denotaciones por demás disímbricas, desde la muy general que engendró Roma en su etimología como *la cosa pública*, hasta la particular y más concreta que le dio Maquiavelo, al oponer conceptualmente la república a la monarquía. Así, republicano es el gobierno en el que la jefatura del Estado no es vitalicia, sino de renovación periódica, para la cual se consulta la voluntad popular. El régimen republicano se opone al monárquico, por cuanto en este último, el Jefe del Estado pertenece vitaliciamente en su cargo.

La voluntad del pueblo mexicano es que el gobierno, el que lleva la administración pública, el que administra el erario público, debe de renovarse periódicamente, consultando para ello al pueblo, eligiendo popularmente al presidente de la República, diputados y senadores en el esquema federal.

⁷³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2017), Primer Centenario de la Constitución del Pueblo Mexicano 1917-2017, México, H. Cámara de Diputados, LXIII Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 6ª ed., p. 223.

⁷⁴ Tena Ramírez, Felipe (2007): *Derecho Constitucional Mexicano*; México, Porrúa, 39ª ed., pp. 87 y 88.

Ahora bien, nuestra República es representativa, esto es, que la toma de decisiones se lleva a cabo con la representatividad soberana del pueblo, representada en las asambleas legislativas o legislaturas, en este caso, el Congreso de la Unión.

Sobre el particular, Cerroni⁷⁵ (2012) considera que la representatividad política es una institución exclusivamente moderna. Incluso en Roma, donde se indica el primer desarrollo de un derecho público, el pueblo no representaba por sí sólo al Estado y no puede considerarse, por lo tanto, sujeto al portador de la soberanía política. En el medioevo, la lenta afirmación del principio electivo, queda largamente frenada por la idea de un origen no laico de la soberanía política; la representación usualmente se refiere a la posibilidad democrática a través de la cual, funcionarios electos por el pueblo, hablan en nombre de sus representados en las asambleas legislativas.

Dentro de los regímenes democráticos, corresponde al pueblo, a la comunidad, a la ciudadanía, a la sociedad, el poder intervenir en todo lo relacionado al ejercicio de su gobierno.

Al respecto, Casas Cárdenas⁷⁶ (2011), precisa que en las democracias representativas contemporáneas, el ejercicio del poder político “está asociado con las fórmulas para la participación ciudadana, al margen del derecho al voto, hecho que, en gran medida, es resultado de la existencia de diversos factores que, simultáneamente, afectan la estabilidad social y la gobernabilidad”.

Es aquí donde el control político de los actos, no solamente del ejecutivo sino también del judicial, deben necesariamente someterse al escrutinio del representante del electorado nacional.

Por otro lado, la voluntad del pueblo mexicano es constituirse en una República representativa y además democrática. Sobre el particular y según Alfonsín⁷⁷ (2010), la

⁷⁵ Cerroni, Umberto (2012): *Política: Método, Teorías, Procesos, Sujetos, Instituciones y Categorías*; México, Siglo XXI Editores, 4ª ed., p. 151.

⁷⁶ Casas Cárdenas, Ernesto (2008): “Representación política y participación ciudadana en las democracias”; *Revista Estudios Políticos*, números 13, 14 y 15, novena época, enero a diciembre, pp. 111 y 112.

⁷⁷ Alfonsín, Raúl (2010): *Fundamentos de la República Democrática. Curso de Teoría del Estado*; Buenos Aires, Argentina, editorial Eudeba, 3ª ed., pp. 52-60.

democracia es una forma de gobierno basada en el principio de que los individuos son elegidos en representación del pueblo (en oposición a la autocracia), tienen la enorme responsabilidad de actuar por los intereses de sus representados y si su obligación la desarrollan correctamente, hacen que el sistema democrático logre una mayor satisfacción en los intereses colectivos.

Es claro que la democracia es un sistema político que tiene su base de existencia en la soberanía del pueblo, esto es, que el pueblo es y constituye el poder absoluto de gobierno.

Nuestra forma de gobierno también se basa en un esquema laico, una formación gubernamental, independiente de cualquier organización o confesión religiosa; debemos recordar que desde la llegada de los españoles a nuestro país, la imposición obligatoria del catolicismo generó un poder autoritario y dictatorial, el cual pudo regularse hasta Las Leyes de Reforma y la promulgación de la Constitución de 1857.

Debido a esa experiencia, es voluntad del pueblo mexicano que la administración pública, la elaboración de las leyes y la administración de justicia, estén totalmente alejadas de cualquier credo religioso.

Finalmente nuestra República representativa, democrática y laica, es federal, dado que está compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación, cada Estado conserva su libre y absoluta soberanía, de tal forma que al observar las palabras de Silva Bascuñán⁷⁸ (2013), es posible entender el contexto al que me refiero:

La Federación goza de plenitud del poder, salvo en cuestiones de incumbencia exclusiva de los Estados; pero principalmente se estructura por la reunión de varias entidades territoriales autónomas, que si bien conservan su soberanía, admiten el poder de imperio y de mando del Consejo federal.

A diferencia de la Confederación, que es una unión de diversos Estados que tienen como finalidad coordinar políticas concretas de cuestiones específicas, la

⁷⁸ Silva Bascuñán, Alejandro (2013): *Tratado de Derecho Constitucional*; Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 3ª ed., t. I, p. 317.

Federación es una unidad que parte del derecho constitucional, esto es, desde el origen político estructural de la República.

En la Confederación (Estados confederados) puede nulificar, anular o rescindir sus tratados o contratos de unión a un gobierno o estado federal; mientras que en la Federación, se crea un cierto vínculo entre las entidades federativas, pero se sigue conservando la posibilidad de que cualquier Estado, en cualquier momento, renuncie al ordenamiento constitucional federal, y simple y sencillamente conserve su soberanía y autonomía territorial, pero ya sin permanecer unido a una Federación.

De ahí, que el factor común de una Federación, es que los Estados permanecen unidos bajo los lineamientos de la Ley fundamental constitucional.

3.4. La naturaleza del poder público

El artículo 49 constitucional⁷⁹ (2017) es bastante claro, ya se ha citado anteriormente, pero para efectos de una lectura rápida lo menciono a continuación:

Capítulo I

De la División de Poderes

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Es muy importante no perder de vista la idea que presupone la división del poder público, de la cual hablaré en el inciso siguiente, por el momento, lo interesante es denotar la naturaleza en amplio sentido del poder público, no su división, sino su calidad de integrante entre la administración pública que se dedica a ejecutar las leyes, al Legislativo que se dedica a crear las leyes y finalmente al Poder Judicial que se dedica a administrar la justicia entre los ciudadanos y las instituciones.

⁷⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2017), Primer Centenario de la Constitución del Pueblo Mexicano 1917-2017, México, H. Cámara de Diputados, LXIII Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 6ª ed., p. 255.

Para Rodríguez-Arana Muñoz⁸⁰ (2012), las instituciones públicas que emergen de la democracia no son propiedad de sus dirigentes, son propiedad del pueblo, que es el titular de la soberanía. “Los dirigentes pasan a lo largo del tiempo y lo que se espera de ellos es que sepan dirigir la orquesta de manera que la música que suene, sea la que tiene que ser y se escuche de manera armónica”.

Per se el poder público es una verdadera abstracción que denota esa posibilidad de poder, de sometimiento, de imponer una voluntad o bien, los intereses de un sector de voluntades interesados por tal o cual situación en específico.

De esta forma es que se reconocen como poderes al Ejecutivo, al Legislativo y al Judicial, cuyo objetivo es imperar para bien sobre la población con base en la estructura legal prevista en el estado de derecho.

3.5. La división del poder como base del equilibrio del poder público

El poder concentrado, cuando se agrupa en una sola persona, corporación o incluso partido político, siempre tiende a corromperse; lo ideal para ejercer el poder, es que este esté totalmente dividido.

Sobre el particular, Escobedo⁸¹ (2014) menciona que el poder público sin límites, tiende al despotismo y a la descomposición. Por ello, “las instituciones y las autoridades de un orden político democrático necesitan de restricciones para atenuar su propensión a la impunidad y a las complicidades ilegales”.

Posteriormente, el mismo Escobedo⁸² (2014) precisa:

Tres vertientes de contención, de contrapeso y de vigilancia tendrían que imponerse en un Estado moderno y democrático: El estado de derecho constitucional, la división de poderes republicanos y el derecho al acceso a la información pública. Sin una base legal, adecuada y eficaz, el poder

⁸⁰ Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime (2012): *El ciudadano y el poder público. El principio y el derecho al buen gobierno y a la buena administración*; Madrid, España, Universidad Complutense de Madrid, editorial Reus, p. 12.

⁸¹ Escobedo, Juan Francisco (2014): *México: Poliarquía en construcción. Democracia, comunicación, información y gobernabilidad*; Universidad Iberoamericana, FIDAC, 2ª ed., p. 36.

⁸² *Ídem*.

político seguirá prolijando sus actos y decisiones en la opacidad que fomenta la corrupción.

La división del poder trata de garantizar esos pesos y contrapesos que se requieren para el mejor destino del presupuesto nacional, que se lleve a cabo en una forma transparente y en beneficio del propietario de la riqueza nacional, el pueblo.

Ninguno de los tres poderes puede concentrarse en una sola persona, a excepción de los estados de emergencia y de restricción de garantías que señala el artículo 29 constitucional, y situaciones aduaneras de rápida fluctuación entre abrir o cerrar las fronteras o imponer impuestos compensatorios o mayores fracciones arancelarias en el comercio exterior, que son esquemas bastante rápidos y por lo tanto, hay posibilidades de que el Ejecutivo pueda establecer normas al respecto, sin pasar por el Poder Legislativo.

Por el contrario, un desequilibrio del poder es extremadamente peligroso para los esquemas democráticos del mundo, puesto que lo único que fomenta es la centralización de la toma de decisiones y por lo tanto una enorme corrupción gubernamental.

3.6. El poder legislativo como la representación de la soberanía de la Nación

Inicio citando nuevamente el artículo 41 constitucional⁸³ en su primer párrafo y fracción I, que dice a la letra:

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

[...]

⁸³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2017), Primer Centenario de la Constitución del Pueblo Mexicano 1917-2017, México, H. Cámara de Diputados, LXIII Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 6ª ed., p. 224.

En virtud de este importantísimo precepto constitucional, es posible advertir que en nuestro país no es posible la existencia de una dictadura, pero lo que sí se ha palpado a lo largo de las últimas ocho décadas, es la enorme brecha que existía entre quien detenta el poder soberano, es decir, los ciudadanos, y sus respectivos representantes, los diputados, con quien en términos generales no había comunicación y mucho menos rendición de cuentas al electorado.

Al respecto, abunda Ferrer Muñoz⁸⁴ (1995) diciendo que la apropiación de la soberanía nacional por el Congreso ha sido cuestionada por muchos autores, “se juzga reprochable que la soberanía nacional no radique en el pueblo, sino en el organismo legislador”. Menciona también, que un grupo de diputados del segundo Congreso Constituyente consideró un insulto al pueblo soberano de Anáhuac, por atribuir la autoría de la Constitución al Congreso; añade, “el Congreso es al que los pueblos manifiestan enérgicamente su voluntad, precisamente los representantes hacen que la soberanía pueda manifestarse dentro de la Asamblea Legislativa”⁸⁵.

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos específicos en la competencia de éstos y en un momento determinado, en los Estados, en los congresos y en los cabildos de los municipios a través de sus ediles.

Nuestra Constitución no especifica, ni reglamenta la forma o la fórmula a través de la cual se debe generar ese concepto del Estado republicano, representativo y democrático.

El Poder Legislativo representa a la soberanía nacional, no a los partidos políticos, y es entonces cuando la soberanía nacional requiere que los diputados deban tener necesariamente una oficina en sus distritos electorales o circunscripciones, de esa forma van a atender los intereses de sus electores, de las personas que con su voto los llevaron a esa representación. Y tan es esto una

⁸⁴ Ferrer Muñoz, Manuel (1995): *La formación del Estado nacional en México (El Imperio y la República federal: 1821-1835)*; México, IJ, UNAM, p. 42.

⁸⁵ *Ídem*.

obligación, que directamente el artículo 8 del Reglamento de la Cámara de Diputados⁸⁶, establece lo siguiente:

Artículo 8.

1. Serán obligaciones de los diputados y diputadas:

[...]

XV. Mantener un vínculo permanente con sus representados, a través de una oficina física y/o virtual de enlace legislativo en el distrito o circunscripción para el que haya sido electo;

[...]

Incluso, dentro de dichas oficinas, se han de discutir las iniciativas y la forma en que deben votar todos y cada uno de los diputados.

Queda claro que en nuestro país existió una grave crisis de representatividad, incluso debe considerarse ello para establecer una reglamentación más específica sobre la manera en cómo los diputados deben de atender directamente a sus representados en oficinas establecidas en sus distritos y circunscripciones.

3.7. Principios básicos de la representatividad gubernamental

Como todo tipo de representatividad, la política también constituye un mandato. Esto es, en cualquier circunstancia que alguna persona quiera hacerse representar por otra, lo que debe de llevar a cabo necesariamente es un contrato de mandato, un contrato entre un mandante y un mandatario.

De tal manera que los principios básicos de la representatividad nacional los podemos encontrar en el contrato de mandato que el mismo Código Civil Federal⁸⁷ establece en su capítulo segundo, el cual habla sobre las obligaciones del mandatario con respecto a su mandante y especifica las siguientes:

De las Obligaciones del Mandatario con respecto al Mandante:

Artículo 2562.- El mandatario, en el desempeño de su encargo, se sujetará a las instrucciones recibidas del mandante y en ningún caso podrá proceder contra disposiciones expresas del mismo.

Artículo 2563.- En lo no previsto y prescrito expresamente por el mandante, deberá el mandatario consultarle, siempre que lo permita la

⁸⁶ Reglamento de la Cámara de Diputados, véase en:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Diputados_080518.pdf

⁸⁷ Código Civil Federal, véase en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2_030619.pdf

naturaleza del negocio. Si no fuere posible la consulta o estuviere el mandatario autorizado para obrar a su arbitrio, hará lo que la prudencia dicte, cuidando del negocio como propio.

Artículo 2564.- Si un accidente imprevisto hiciere, a juicio del mandatario, perjudicial la ejecución de las instrucciones recibidas, podrá suspender el cumplimiento del mandato, comunicándolo así al mandante por el medio más rápido posible.

Artículo 2565.- En las operaciones hechas por el mandatario, con violación o con exceso del encargo recibido, además de la indemnización a favor del mandante, de daños y perjuicios, quedará a opción de éste ratificarlas o dejarlas a cargo del mandatario.

Artículo 2566.- El mandatario está obligado a dar oportunamente noticia al mandante, de todos los hechos o circunstancias que puedan determinarlo a revocar o modificar el encargo. Asimismo debe dársela sin demora de la ejecución de dicho encargo.

Artículo 2567.- El mandatario no puede compensar los perjuicios que cause con los provechos que por otro motivo haya procurado al mandante.

Artículo 2568.- El mandatario que se exceda de sus facultades, es responsable de los daños y perjuicios que cause al mandante y al tercero con quien contrató, si éste ignoraba que aquél traspasaba los límites del mandato.

Artículo 2569.- El mandatario está obligado a dar al mandante cuentas exactas de su administración, conforme al convenio, si lo hubiere; no habiéndolo, cuando el mandante lo pida, y en todo caso al fin del contrato.

Artículo 2570.- El mandatario tiene obligación de entregar al mandante todo lo que haya recibido en virtud del poder.

Artículo 2571.- Lo dispuesto en el artículo anterior, se observará aun cuando lo que el mandatario recibió no fuere debido al mandante.

Artículo 2572.- El mandatario debe pagar los intereses de las sumas que pertenezcan al mandante y que haya distraído de su objeto e invertido en provecho propio, desde la fecha de inversión; así como los de las cantidades en que resulte alcanzado, desde la fecha en que se constituyó en mora.

Artículo 2573.- Si se confiere un mandato a diversas personas respecto de un mismo negocio, aunque sea en un sólo acto, no quedarán solidariamente obligados si no se convino así expresamente.

Artículo 2574.- El mandatario puede encomendar a un tercero el desempeño del mandato si tiene facultades expresas para ello.

Artículo 2575.- Si se le designó la persona del sustituto, no podrá nombrar a otro; si no se le designó persona, podrá nombrar a la que quiera, y en éste último caso solamente será responsable cuando la persona elegida fuere de mala fe o se hallare en notoria insolvencia.

Artículo 2576.- El sustituto tiene para con el mandante los mismos derechos y obligaciones que el mandatario.

Sin duda alguna, el contrato ya está predispuesto a partir de los artículos 39 y 40 constitucionales, al considerar que es voluntad del pueblo mexicano constituirse como una República democrática y representativa; de tal manera que la representatividad gubernamental simple y sencillamente no es otra cosa más que el

ciudadano pueda estar debidamente representado, en un poder tan importante como es el Poder Legislativo.

Si bien es cierto, durante el medioevo cayeron los principios democráticos de la forma del Estado a través de la imposición de la fuerza, la invasión y la esclavitud, después en el siglo XVIII volvieron a tomar auge y actualmente están en pleno apogeo los derechos humanos, y por tanto, la figura de la democracia es lo que debe de imperar como un principio *pro homine*⁸⁸ del ciudadano, que debe de respetarse por parte de todas y cada una de las autoridades, siendo esto un mandato constitucional vertido en el tercer párrafo del artículo 1 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁸⁹, que dice a la letra:

Artículo 1.

[...]

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

[...]

Situación que ha generado otro tipo de control de la constitucionalidad, es decir, el control difuso⁹⁰, el control concentrado⁹¹ y el control de convencionalidad⁹² por parte de todas y cada una de las autoridades en sus respectivas jurisdicciones, especialmente el Poder Judicial. Esta es una figura jurídica más para lograr que el

⁸⁸ El principio *pro homine* es un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida.

⁸⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2017), Primer Centenario de la Constitución del Pueblo Mexicano 1917-2017, México, H. Cámara de Diputados, LXIII Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 6ª ed., p. 79.

⁹⁰ El control difuso de la constitucionalidad consiste en la posibilidad de que los jueces de simple legalidad decidan, de acuerdo con el principio de supremacía constitucional, aplicar un dispositivo constitucional en lugar de una ley secundaria o, en otras palabras, decidir sobre la constitucionalidad de leyes secundarias, para la resolución de casos concretos de su competencia.

⁹¹ El control concentrado de la constitución es la facultad contenida en un determinado órgano jurídico de aplicar (o en su caso inaplicar) o interpretar la constitucionalidad de sus actos o de los ajenos, que sólo pertenece a una autoridad y que no comparte con otras más. Esta es la tesis mayormente suscrita por el Poder Judicial Federal.

⁹² El control de convencionalidad es la facultad de algún organismo jurisdiccional de interpretar y arreglarse según las normas constitucionales en virtud de los Tratados Internacionales. Dicho control de convencionalidad, de acuerdo a lo dispuesto por el art. 1 de la Ley Fundamental, permite a todos los jueces velar sobre los Tratados Internacionales siempre y cuando versen sobre Derechos Humanos. Aparte de dicho ordenamiento, también aplica el art. 133, ya que allí dispone gramaticalmente que sea difuso y por ende que los jueces de cada Estado se arreglen a dicha Constitución, leyes y tratados (...), siempre y cuando sea sobre Derechos Humanos y se ajuste al principio *pro homine* (el que otorgue más derechos a la persona).

Ejecutivo federal y todo tipo de autoridad deban respetar los derechos humanos, por lo que la *moción de censura* puede inscribirse en este rubro.

3.8. Atribuciones y facultades de los diputados y senadores ante sus electores

Ya habíamos citado las escasas obligaciones que el diputado y el senador tiene frente a sus electores; tal vez tengan un sinfín de obligaciones frente a sus partidos políticos y más aún frente a su Cámara o bancada respectiva, pero en cuanto a las obligaciones frente a sus electores son verdaderamente escasas. La razón de que solamente el artículo 8 del Reglamento de la Cámara de Diputados⁹³ hable sobre las obligaciones de los respectivos legisladores, parece ser que el principio de que la soberanía radica esencial y originalmente en el pueblo, es una simulación, por lo que, lo más viable es proponer una nueva reglamentación específica en lo concerniente el principio de representatividad soberana del pueblo.

Ahora bien, cuál sería la posición de la *moción de censura* en esta expresión soberana. En este tercer capítulo derivado del estudio respecto de la organización constitucional del gobierno federal mexicano y a través de los esquemas de la división de poderes, el Ejecutivo debe encargarse de los actos de la administración pública, los cuales deben llevarse a cabo con base en el estado de derecho, esto es, que el Ejecutivo, para llevar a cabo cualquier actividad respectiva, deba necesariamente encontrar un fundamento en la ley y una motivación en los casos concretos.

Evidentemente que el control constitucional tendría que ir mucho más lejos, tanto en el Ejecutivo, como el Legislativo y el Judicial, ya que se requiere mucho mayor control, pues la impunidad y la corrupción se encuentra en índices altísimos, hay problemas complejos y de difícil solución heredados a esta administración federal del sexenio pasado, situación que nos ha catalogado como el segundo país⁹⁴ con mayor impunidad en el planeta.

⁹³ Reglamento de la Cámara de Diputados, véase en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Diputados_080518.pdf

⁹⁴ Ver: <https://www.forbes.com.mx/mexico-el-segundo-pais-con-mas-impunidad-en-el-mundo/>

Bajo estas premisas, la *moción de censura* es *per se* una fórmula adecuada a través de la cual es posible lograr un mayor control directo de la actividad del Poder Ejecutivo.

CAPÍTULO CUARTO

SISTEMAS DE CONTROL DE LA FUNCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL EQUILIBRIO DEL PODER PÚBLICO

SUMARIO: 4.1. Bases del equilibrio del poder público; 4.2. El Poder Ejecutivo de la Unión y sus funciones; 4.3. El principio de legalidad como base de la administración pública; 4.4. El estado de derecho que emerge de la función legislativa; 4.5. En qué se basa el acto administrativo; 4.6. Sistemas de control debidamente legislados; 4.6.1. En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; 4.6.2. En la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; 4.6.3. En la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; 4.6.4. En la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; 4.6.5. En el Código Penal Federal; 4.7. Sistemas autónomos de control de la función en la administración pública federal; 4.7.1. Ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; 4.7.2. Ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa; y, 4.7.3. Implementación de la actividad censurable de la administración pública.

Derivado de los esquemas de la *Teoría General del Estado* y la organización constitucional del equilibrio del poder público en nuestro país, es momento de observar cómo es que la administración pública, independientemente del ejercicio del Poder Judicial y del Poder Legislativo, funcionará y operará única y exclusivamente bajo la regla de la norma, bajo el principio de legalidad, es decir, lo que faculta a la autoridad o al gobernado a hacer única y exclusivamente lo que la ley expresamente le permite.

4.1. Bases del equilibrio del poder público

Con el fin de entender las bases del equilibrio del poder público, es necesario considerar cómo es que nace ese poder. Según Rousseau⁹⁵ (2012) en su célebre *Contrato Social*, considera que el hombre en principio vivía en un estado de naturaleza, es decir, que su actividad no estaba limitada por ninguna norma, que desplegaba su libertad sin obstáculo alguno, que disfrutaba de una completa felicidad para cuya consecución, no operaba la razón, sino el sentimiento de piedad. Con el progreso natural, se fueron marcando diferencias entre los individuos antes colocados en una posición de verdadera igualdad, y es entonces cuando suceden divergencias y pugnas

⁹⁵ Rousseau, Juan Jacobo (2012), *El Contrato Social*; Madrid, España, editorial Alianza, 8ª ed., pp. 90-91.

entre ellos. Para evitar éstos conflictos, los hombres concertaron un pacto de convivencia, estableciendo de ésta manera la sociedad civil, limitándose ellos mismos su propia actividad particular y restringiendo de ésta forma sus derechos naturales. Al crearse la sociedad civil, en oposición al estado de naturaleza, se estableció un poder o una autoridad suprema, cuyo titular fue y es la comunidad, capaz de imponerse a los individuos, a este poder se le llamó *voluntad general*.

Hablar de la naturaleza del poder público, es decir que este nace directamente por la voluntad general del pueblo, esto es, por el concepto de soberanía, del cual se habló en la parte protocolaria, específicamente en el planteamiento del problema, aquí es viable citar el artículo 39 constitucional⁹⁶ (2017), el cual dice:

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Con el fin de lograr la organización de ese poder absoluto de gobierno que tiene la soberanía de la Nación radicado esencialmente en el pueblo mismo, se requiere la división de poderes, que parte del artículo 49 constitucional⁹⁷ (2017) que a la letra dice:

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

A través de proteger la autonomía de cada uno de éstos poderes, se guarda un equilibrio en el poder público, en el poder de gobierno, en el poder de decidir y ejecutar las leyes, constriñendo la voluntad de los individuos. En eso radica el poder.

Por su parte, Moreno Pino⁹⁸ (2010) menciona que lo se pretende con la doctrina de la división de poderes, es asegurar la libertad de las autoridades públicas en el ejercicio del poder que les está especialmente encomendado. Precisa que es

⁹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2017), Primer Centenario de la Constitución del Pueblo Mexicano 1917-2017, México, H. Cámara de Diputados, LXIII Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 6ª ed., p. 223.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 255.

⁹⁸ Moreno, Daniel (2010): *Derecho Constitucional Mexicano*; México, editorial Pax, 18ª ed., p. 390.

necesario que ninguno de los tres poderes posea o pueda adquirir superioridad sobre los otros dos, lo cual podría degenerar en omnipotencia y corrupción.

Si bien es cierto que entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo hay una cierta separación, existe un problema cuando el jefe del Ejecutivo es del mismo partido político que la mayoría de los miembros del Congreso, tanto de la Cámara de Diputados como de la Cámara de Senadores, y es entonces, cuando hay una posibilidad de concentrar el poder en una sola persona, como es el caso de los presidentes mexicanos de la segunda mitad del siglo pasado, cuando concentraban en ellos una enorme cantidad de poder político cuando su partido representaba la mayoría absoluta en las legislaturas de los Estados y sobre todo en el Congreso de la Unión. Algo similar sucede ahora, pero en un contexto democrático diferente, el Presidente de la República Andrés Manuel López Obrador llegó al gobierno en 2018 con el partido político *morena* junto con la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y con una mayoría simple en la Cámara de Senadores, pero esta vez fue un proceso auténticamente democrático, en el que los representantes populares están totalmente legitimados con el pueblo, sobre todo el mismo presidente de la República.

Controlando al Congreso con la mayoría partidista, se controla gran parte de la política nacional, y crea una especie de inmunidad, puesto que solamente el Congreso puede iniciar un juicio político en contra de los funcionarios de la administración pública.

En algún momento, todos y cada uno de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación son nombrados a partir de una terna propuesta por el presidente de la República, evidentemente tienen un compromiso creado al asumir el cargo con el jefe del Ejecutivo, ya que implícitamente existe un principio de subordinación. En nuestro país hay una gran afectación al equilibrio de poder que es necesario revisar, partiendo por el artículo 96 de la Constitución Federal. En términos generales la base principal de la división de poderes y su equilibrio es que todos y cada uno de estos poderes sean autónomos e independientes uno del otro.

4.2. El Poder Ejecutivo de la Unión y sus funciones

El Ejecutivo de la Unión tiene la responsabilidad de llevar a cabo la adecuada administración pública de la Nación, de la misma manera tiene responsabilidades que le otorga la ley. La función más relevante del poder ejecutivo es velar por que se ejecuten las leyes, de modo que se mantenga el orden dentro del Estado.

De la misma manera, el Poder Ejecutivo se encarga de regular los asuntos concernientes a las actividades financieras del país. Esto lo hace con el objeto de promover el desarrollo económico dentro del país.

Entre las funciones que forman parte de este conglomerado destacan:

- Preparar un presupuesto nacional anual;
- Administrar las riquezas del país;
- Proponer nuevos impuestos y proponer reformas o revocaciones en impuestos ya existentes;
- Seleccionar los modos a través de los cuales el país tendrá ingresos económicos. Es decir, organizar cuáles serán las actividades económicas desarrolladas por el país;
- Regular la producción y distribución de bienes;
- Regular las actividades de importación y exportación;
- Establecer negociaciones con otros países; y,
- Regular los precios de los productos dentro de la Nación;

El Poder Ejecutivo se encarga de formular los aspectos que formarán parte de su política exterior. Esta función es de gran importancia puesto que es la que regula las relaciones tanto políticas como económicas de un país con otros.

También se encarga de establecer los intereses y las prioridades de la nación. De este modo, cualquier interacción con otras naciones se llevará a cabo en el marco de los intereses del Ejecutivo.

Sumado a la conducción de la política exterior, el Poder Ejecutivo tiene el deber de proteger los intereses de la Nación.

Como parte de la conducción de la política exterior, el Poder Ejecutivo es el encargado de decidir qué tratados firmar y con qué países los va a firmar. El Ejecutivo se encarga de establecer negociaciones dentro del marco de la ley y el derecho internacional, en conjunción con la Constitución Federal.

De la misma manera se encarga de regular la política interna. Se entiende por política interna los asuntos que atañen únicamente al país, por lo que se encarga de:

- Desarrollar políticas en materia de salud pública. Asegurar la existencia de una red sanitaria eficiente;
- Promover el desarrollo cultural del país;
- Asegurar la productividad económica del país;
- Promover la educación en todos sus niveles;
- Enfrentar y solucionar los problemas sociales que se puedan presentar dentro de territorio, tales como: analfabetismo, deserción escolar, crimen organizado, vandalismo, drogadicción, entre otros; y,
- Proteger los ecosistemas del país a través de la declaración de Parques Nacionales.

La protección de la integridad del país es otra de las funciones elementales del Poder Ejecutivo. En caso de guerras debe organizar las fuerzas militares del país para que defiendan el territorio, el gobierno y la población. En caso de que sea necesario llevar a cabo negociaciones, armisticios y firmas de paz, el Poder Ejecutivo será el encargado de cumplir estas tareas. Cuando el país se encuentre en estado de paz, es su deber mantenerse alerta ante la posibilidad de que estalle una guerra. Asimismo, debe encargarse de que sus fuerzas militares estén siempre preparadas.

4.3. El principio de legalidad como base de la administración pública

Sin lugar a dudas, la base principal de toda posibilidad de llevar a cabo algún acto de autoridad recaerá en el principio de legalidad, cuya base normativa esencial la

encontramos en el primer párrafo del artículo 16 constitucional⁹⁹ (2017), que dice a la letra:

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

[...]

Sobre el particular, Burgoa Orihuela¹⁰⁰ (2013) dice que la fundamentación legal de todo acto autoritario que causa al gobernado una molestia en los bienes jurídicos a que se refiere el artículo 16 constitucional, no es sino una consecuencia del principio de legalidad que consiste en que la autoridad solo puede hacer lo que la ley le permite.

Evidentemente aquí hay que destacar que si no existe una ley, si no existe la norma, simple y sencillamente no hay legalidad de actuación por parte de la autoridad; esa autoridad que tiene un nombramiento y que dicho nombramiento tiene facultades otorgadas por la ley, ya sea de decidir el derecho o bien de ejecutarlo, tal y como lo considera Acosta Romero¹⁰¹ (2014) cuando menciona a la autoridad como el órgano estatal investido de facultades de decisión o ejecución cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o extinción de situaciones de hecho o jurídicas con trascendencia particular.

No existe otra opción, la autoridad o tiene ley que lo autoriza o simple y sencillamente no puede hacerlo; si se lo autoriza la legislación, entonces podrán llevar a cabo la actividad administrativa, si no, simple y sencillamente no lo pueden hacer, por lo que todos sus actos de autoridad tendrán que ser fundados y motivados.

Incluso, Olivera Toro¹⁰² (2011) sobre el particular menciona que:

El principio de legalidad es una de las consagraciones políticas del estado de derecho, y al mismo tiempo, la más importante columna sobre la cual se asienta el total edificio del derecho administrativo; proclama la exigencia de que la actuación administrativa se someta a las normas

⁹⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2017), Primer Centenario de la Constitución del Pueblo Mexicano 1917-2017, México, H. Cámara de Diputados, LXIII Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 6ª ed., p. 118.

¹⁰⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio (2013): *Las Garantías Individuales*; México, Porrúa, 41ª ed., p. 602.

¹⁰¹ Acosta Romero, Miguel (2014): *Teoría General del Derecho Administrativo*; México, Porrúa, 17ª ed., p. 821.

¹⁰² Olivera Toro, Jorge (2011): *Manual de Derecho Administrativo*; México, Porrúa, 9ª ed., p. 121.

legales, y pueda decidirse que expresa la cualidad de la actividad administrativa que es conforme a la ley.

El principio de legalidad es la base principal de toda la administración pública, si existe ley puede hacerse, de lo contrario sencillamente no se hará.

4.4. El estado de derecho que emerge de la función legislativa

Al igual que el Poder Ejecutivo tiene obligaciones de tipo administrativo, el Poder Legislativo también tiene sus propias obligaciones y facultades que evidentemente están derivadas de la ley, inicialmente por el Pacto Federal vertido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo principio genera la posibilidad de que el Congreso o el Poder Legislativo tenga la obligación de crear la norma y legislación necesaria para el desarrollo correcto de la administración pública.

De esta manera, el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se ha de dividir en dos cámaras, tanto la de senadores como la de diputados. Tendrán las facultades que la propia Constitución les señala, y que se vierten en el artículo 73 de la Carta Magna.

Como consecuencia de lo anterior, el derecho a iniciar leyes y decretos que puede ejercerlo tanto el presidente de la República como los diputados y senadores, las legislaturas de los Estados y la Asamblea de la Ciudad de México, así como los ciudadanos en un número equivalente a por lo menos el 0.13% de la lista nominal de electores, en los términos en que la propia legislación señale. Aquí es en donde se considerara que del estado de derecho emerge también una función legislativa al ciudadano, facultándolo para iniciar leyes; lo complejo del particular es que esas iniciativas necesariamente deberán de ingresar al proceso legislativo del Congreso de la Unión, y ahí es donde las propuestas o iniciativas pueden llegar a detenerse o *congelar*.

4.5. En qué se basa el acto administrativo

Para Serra Rojas¹⁰³ (2007), el acto administrativo es:

Un acto jurídico, es una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral externa, concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la administración pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés común.

En términos generales, el acto administrativo es una actividad que desarrolla la autoridad ejecutiva, con base en los lineamientos establecidos por la propia legislación.

Por otra parte, Castrejón García¹⁰⁴ (2012) considera que el acto administrativo:

Es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en el ejercicio de la potestad pública. Ésta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones; es generalmente ejecutiva y se propone satisfacer el interés general.

El acto administrativo está limitado exclusivamente a las facultades que la ley le establece a la autoridad, ya sea que decida, o bien, ejecute el derecho; de tal manera que al realizar la decisión o ejecución de tal derecho, debe de identificar su actitud bajo la fundamentación y motivación de la causa, que crea, extingue, modifica o establece situaciones concretas, que tienen el fin principal de satisfacer el interés general.

4.6. Sistemas de control debidamente legislados

En virtud de que la *moción de censura* es la tendencia del Legislativo a verificar si se mantiene o no la confianza con el gobierno y la posibilidad de la formación de uno nuevo, no se puede hablar de la renuncia o la dimisión como un deber cuando se opone la moción, la *moción de censura* en las legislaciones nacionalistas genera una disparidad de motivos que excluye abiertamente la renuncia como un fin necesario así como racional, además de que es constructiva, trata de lograr un mejor control de la administración pública; debido a esa naturaleza, a continuación observaremos los sistemas de control debidamente legislados que de alguna manera se asemejan a la

¹⁰³ Serra Rojas, Andrés (2007); *Derecho Administrativo*; México, Porrúa, 27ª ed., t. I, p. 230.

¹⁰⁴ Castrejón García, Gabino (2012); *Derecho Administrativo Mexicano*; México, Cárdenas Editor, 5ª ed., t. I, p. 345.

moción de censura, pero que definitivamente tienen variaciones implícitas totalmente claras.

4.6.1. En la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Esta legislación está dirigida a los funcionarios y servidores públicos de la Federación y es la forma a través de la cual protegen sus cargos y sus funciones; presidente de la República, secretarios de Estado, diputados federales, jueces y magistrados federales, además de los ministros de la Corte, en general los servidores públicos al servicio de los tres poderes federales, en fin, todos los funcionarios de los que habla el primer párrafo del artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son los que integran y son sujetos a este tipo de responsabilidad.

Sin embargo, en ningún momento se observa una posibilidad legislativa a través de la cual el Congreso Federal tenga la atribución de interponer una *moción de censura* para la actividad de cualquiera de estos altos funcionarios que señala el artículo 110 constitucional; la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos¹⁰⁵ solamente establece las causales por las que pueden ser sujetos de responsabilidad, así lo podemos observar en su artículo 7 que a la letra dice:

Artículo 7. Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

I.- El ataque a las instituciones democráticas;

II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;

III.- Las violaciones a los derechos humanos;

IV.- El ataque a la libertad de sufragio;

V.- La usurpación de atribuciones;

VI.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y

VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

¹⁰⁵ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, véase en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/115_180716.pdf

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas. El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquellos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal.

Como consecuencia de lo anterior, resulta evidente la necesidad de generar la posibilidad de la *moción de censura* como facultad dentro del Congreso Federal, así como de las legislaturas estatales con respecto a la actuación de los altos funcionarios del Ejecutivo estatal.

4.6.2. En la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

Esta ley establece las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a nivel federal y local, así como las características del Sistema Nacional de Fiscalización y de la Plataforma Digital Nacional. En ésta legislación se fijaron las bases de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno, competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y de hechos de corrupción; así como la fiscalización y control de recursos públicos.

En términos generales y para efectos de considerar el hecho de corrupción, en principio se debe de definir al servidor público como toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal centralizada o en la de la Ciudad de México, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, empresas productivas del Estado, en los órganos constitucionales autónomos, en el Congreso de la Unión, o en el Poder Judicial Federal, o que manejen recursos económicos federales. De la misma manera son aplicables a los gobernadores de los estados, a los diputados, a las legislaturas locales y a los magistrados de los tribunales de justicia locales, por la comisión de los delitos en materia federal.

El Sistema Anticorrupción persigue principalmente los delitos como el ejercicio ilícito del servicio público, el abuso de autoridad, la desaparición forzada de personas,

la coalición de servidores públicos, el uso ilícito de atribuciones y facultades, la concusión, el enriquecimiento ilícito, la intimidación, el ejercicio abusivo de funciones, el tráfico de influencias, el cohecho y el peculado.

Debemos observar que al legislador no facultó al Comité de Participación Ciudadana o al Comité Coordinador, y a ninguno de los organismos que plantea la Ley General del Sistema Nacional de Anticorrupción, con capacidad para aplicar la figura de la *moción de censura*; en esta ley básicamente hay una cierta competencia con el agente del Ministerio Público en la persecución de los delitos cometidos por funcionarios públicos.

4.6.3. En la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

Esta legislación define el marco de actuación de la Auditoría Superior de la Federación al establecer que este órgano fiscalizará las operaciones que involucren recursos públicos federales o participaciones federales, a través de contrataciones, subsidios, transferencias, donativos, fideicomisos, fondos, mandatos, asociaciones público-privadas o cualquier otra figura jurídica, y el otorgamiento de garantías sobre empréstitos de entidades y municipios.

Así mismo, reglamenta atribuciones de la misma Auditoría Superior para conocer, investigar y substanciar faltas administrativas que detecte mediante la fiscalización, en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Entre las atribuciones de la Auditoría Superior está la de fiscalizar, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales que reciben las entidades federativas. De la misma forma promoverá las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales, servidores públicos estatales, de municipios y a los particulares.

Por tanto, los servidores públicos, así como cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, fideicomiso, mandato o fondo, o cualquier otra figura jurídica,

que reciban o ejerzan recursos públicos federales o participaciones federales, deberán proporcionar la información y documentación que solicite la Auditoría Superior de la Federación para efectos de sus auditorías e investigaciones.

Existe la obligación de que la rendición de cuentas y la fiscalización de dicha auditoría deba de ser pública. Esta institución debe de llevar a cabo la revisión y fiscalización tanto de la cuenta pública como de las situaciones irregulares que se vayan denunciando en el ejercicio fiscal correspondiente, así como la aplicación de las fórmulas de distribución, ministración y ejercicios de participaciones federales, y por supuesto conocer y fiscalizar el destino y ejercicio de los recursos provenientes de financiamientos contratados por los estados y municipios, que cuenten con la garantía de la Federación.

El artículo 2 de ésta Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación¹⁰⁶ (2016), establece que:

Artículo 2. La fiscalización de la Cuenta Pública comprende:

I. La fiscalización de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas para comprobar el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, y demás disposiciones legales aplicables, en cuanto a los ingresos y gastos públicos, así como la deuda pública, incluyendo la revisión del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables, y

II. La práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas federales.

Esta es básicamente una legislación que a través de la Auditoría Superior de la Federación rinde cuentas exclusivamente a la Cámara de Diputados, situación que limita bastante las facultades y atribuciones con respecto a la fiscalización y rendición de cuentas de la federación.

Sin embargo, en ningún momento se establece una *moción de censura* o una figura semejante, sino simple y sencillamente se precisa la rendición y fiscalización de

¹⁰⁶ Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>

la cuenta pública, y llegado el momento el reporte se someterá exclusivamente a la Cámara de Diputados.

4.6.4. En la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Esta ley tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal y cualquier otra entidad federal. Entre sus objetivos se encuentra el de promover la transparencia de la gestión pública mediante la difusión de información que generan los sujetos obligados; garantizar la protección de los datos personales en posesión de dichos sujetos; favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, así como manejar la organización, clasificación y manejo de los documentos.

Entre sus principales aspectos está la forma de mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos; las excepciones al principio de publicidad; el periodo de reserva; el ámbito de aplicación; la publicidad de información sin que medie solicitud; el costo de la información; el período de resolución a una solicitud; el recurso de revisión; el control judicial; las responsabilidades y sanciones.

Cabe mencionar que esta ley creada en el 2002 fue una simulación más del gobierno federal, ya que lamentablemente la mayoría de situaciones que se presentaron con enorme sospecha de corrupción en nuestro país, las consideraron por ley como información reservada, como el caso de la empresa *Odebrech*.

Y es que ese ejercicio del derecho humano del acceso a la información pública en posesión de cualquier tipo de autoridad, está debidamente controlado, supervisado, y maniatado por el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública; situación que definitivamente hace que toda la información pública del gobierno federal, que no desee presentar a la luz, simple y sencillamente se le toma como confidencial o bajo reserva por determinado número de años, o definitivamente dicha información queda oculta para el público en general.

En términos generales, en ningún momento se señala la posibilidad de establecer una *moción de censura* a partir de esta legislación.

4.6.5. En el Código Penal Federal

En función del Sistema Nacional Anticorrupción, hay una íntima relación entre el Código Penal Federal y la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Durante ese año 2016 el Legislativo trató de hacer reformas de fondo al Código Penal Federal en materia de combate a la corrupción, entre los principales cambios legales, se precisa la condición de servidor público: toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas, fideicomisos públicos, empresas productivas del Estado, órganos constitucionales autónomos, el Congreso de la Unión, el Poder Judicial Federal, o que manejen recursos económicos federales.

Esas reformas incluyen sanciones de inhabilitación para ocupar un cargo público a los particulares y endurece las penas hasta en una mitad, en el caso de que los actos de corrupción sean cometidos por miembros de una corporación policiaca, aduanera o migratoria.

La reforma define el delito de ejercicio ilícito de servicio público como el hecho de que un servidor público sepa que el patrimonio o los intereses públicos pueden resultar gravemente afectados, por cualquier acto u omisión, y no informe por escrito a su superior jerárquico o lo evite si está dentro de sus facultades.

Castiga el delito de coalición de servidores públicos, el delito de intimidación, el de uso ilícito de atribuciones y facultades; cuando se contratan obras públicas, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, con recursos públicos, contrate deuda o realice colocaciones de fondos y valores con recursos públicos, delitos como el de tráfico de influencia, gestión de recursos a favor de un ente público a cambio de una comisión, dádiva o contraprestación; otorgamiento de contratos de obra pública o de servicios a favor de determinadas personas físicas o

morales; desvío de dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado o a un particular; y enriquecimiento ilícito, entre los principales

Las modificaciones también previeron sanciones para el servidor público que tenga a su cargo fondos públicos y les dé una aplicación distinta a la que estén destinados o haga un pago ilegal; al igual que a cualquier persona que sepa de esta ilegalidad y participe en dichos actos.

Sin embargo, tampoco en esta reforma se señaló en ningún momento la posibilidad de establecer una *moción de censura* dentro de esta legislación.

4.7. Sistemas autónomos de control de la función en la administración pública federal

Paralelamente a los sistemas de control debidamente legislados, existen posibilidades de naturaleza autónoma, a partir de las cuales, podría establecerse un mecanismo de *moción de censura* en nuestro sistema constitucional.

4.7.1. Ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo público autónomo del Estado mexicano, su misión es la defensa, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos reconocidos en la Constitución mexicana, los tratados internacionales y las leyes.

En términos del artículo 102 apartado B de nuestra Constitución Federal¹⁰⁷, se establece que:

Artículo 102. A [...]

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones

¹⁰⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2017), Primer Centenario de la Constitución del Pueblo Mexicano 1917-2017, México, H. Cámara de Diputados, LXIII Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 6ª ed., pp. 414 y 415.

de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. [...]

A través de esta Comisión, la *moción de censura* podría tener un resultado exitoso debido al control difuso que la Constitución le ha concedido a la regulación de los derechos humanos, ahora la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las comisiones estatales de toda la República se han convertido en verdaderos garantes de poder del ciudadano, esto por las siguientes razones:

El artículo 1º constitucional¹⁰⁸ (2017) establece que:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

[...]

El derecho humano fundamental ahora resulta ser de una categoría superior a cualquier otro derecho.

Frente a ésta circunstancia, se hace necesario también citar el contenido del artículo 133 constitucional¹⁰⁹ (2017), que a la letra dice:

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los

¹⁰⁸ *Ibíd*em, p. 79.

¹⁰⁹ *Ibíd*em, p. 575.

jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.

Las leyes establecidas en la Constitución están por encima de todo tipo de legislación, aún general o federal, e incluso frente a los tratados internacionales; evidentemente que los tratados internacionales que se refieren a la protección de los derechos humanos están a la par de los conceptos constitucionales, que jerárquicamente son de aplicación superior en toda la República Mexicana. Sobre el tema particular, Rabasa y Caballero¹¹⁰ (1994) consideran que la Constitución es la base de nuestra organización política, jurídica y económica, y todas las leyes y actos que dicten las autoridades deben estar en consonancia con ella.

Dos principios de gran importancia contiene el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según Rabasa y Caballero¹¹¹ (2015) esos principios son:

- La Constitución Federal es la ley primaria y fundamental; y,
- Todas las demás disposiciones, leyes federales, tratados internacionales, leyes locales, etc., en su expedición y aplicación, deben ajustarse a la norma fundamental, es decir, deben de ser constitucionales.

Es posible observar que no hay una aplicación superior a los derechos humanos. El control difuso significa el control de la constitucionalidad y convencionalidad de los derechos humanos por parte de todas y cada una de las autoridades del país.

Como consecuencia de lo anterior, ésta sería una institución adecuada para lograr establecer la *moción de censura* en la responsabilidad de la actividad de la administración pública.

¹¹⁰ Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria (1994): *Mexicano: esta es tu Constitución*; México, Porrúa, 9ª ed., p. 351.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 352.

4.7.2. Ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa es un órgano jurisdiccional contencioso administrativo dotado de plena autonomía para emitir sus fallos.

Tiene su fundamento legal en el artículo 73 fracción XXIX-H de la Constitución Federal¹¹² (2017):

Artículo 73. [...]

I. [...]

XXIX-H. [...] el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, [...]

El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.

Asimismo, será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

[...]

Este Tribunal básicamente ejerce sus funciones cuando una persona física o moral ha sido lesionada con un acto administrativo del ámbito federal, de tal manera que conocerá de promociones de tipo administrativo que los particulares quieran someter a consideración de ésta institución.

Como consecuencia de lo anterior, estamos frente a una institución que básicamente procura justicia de manera autónoma al Poder Judicial.

Bajo este esquema, es cierto que existe una impugnación del particular frente al acto administrativo, pero no hay una figura similar o cercana a la *moción de censura*, y mucho menos una que pueda subir hasta la tribuna del Congreso, en donde incluso sea pública y notoria, tal como es la propia naturaleza de la *moción de censura*.

¹¹² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2017), Primer Centenario de la Constitución del Pueblo Mexicano 1917-2017, México, H. Cámara de Diputados, LXIII Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 6ª ed., pp. 294-303.

4.7.3. Implementación de la actividad censurable de la administración pública

En términos generales, ninguna legislación en nuestro país goza de las facultades para implementar actividades censurables por parte de la administración pública.

Sobre el particular, Guerrero¹¹³ (2006) considera que toda actividad de la administración pública debe estar sometida al escrutinio público, especialmente a entidades especializadas e independientemente hacia instituciones, organizaciones de ciudadanos, a los ciudadanos, y en general a la opinión pública que esté en posibilidades de censurar los actos administrativos, dependiendo siempre de la naturaleza propia de su composición.

Implementar la actividad censurable de la administración pública sería comenzar a generar la posibilidad de una *moción de censura*. Por el momento y a la altura de este estudio, es prematuro definirlo con exactitud, por lo que es preciso considerar los siguientes capítulos.

¹¹³ Guerrero, Omar (2006): *El Estado y la Administración Pública en México*; México, Instituto Nacional de Administración Pública A. C., 4ª ed., p. 125.

CAPÍTULO QUINTO

ACERCA DEL SUPREMO PODER DE LA FEDERACIÓN Y LA ORGANIZACIÓN DEL CONGRESO EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

SUMARIO: 5.1. *El Supremo Poder de la Federación*; 5.2. *Organización del Congreso en México*; 5.3. *Funciones de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores*; 5.3.1. *En forma separada y complementaria*; 5.3.2. *En forma conjunta en una Asamblea*; 5.3.3. *En forma independiente*; 5.3.4. *Cámara de Diputados*; 5.3.5. *Cámara de Senadores*; 5.4. *El Poder Legislativo y su regulación en las entidades federativas*.

Para continuar con esta investigación académica, es necesario conceptualizar, desentrañar, extraer y aclarar el sentido de lo que significa el Poder Legislativo en los Estados Unidos Mexicanos, para ello, me sustenté en primer término en la lectura de Ríos Estavillo, quien busca esquematizar la investigación legislativa mexicana, desarrollando algunos de los principales problemas y soluciones que se han planteado para el tratamiento y automatización de la información legislativa mexicana.

Uno de los problemas más frecuentes con el que nos encontramos los abogados al hacer estudios documentales legislativos, es determinar la eficacia en el manejo de la misma información, precisar su validez y consecuentemente su actualidad y vigencia.

Ya con anterioridad algunos autores se han dado a la tarea de desarrollar interesantes estudios a efecto de dar respuesta sobre el particular. Baste señalar que, en el marco de la doctrina en materia del derecho legislativo, derecho parlamentario, técnica legislativa, filosofía del derecho, entre otras materias, se encuentran argumentos en pro o en contra de este mecanismo de formalización de lo jurídico¹¹⁴ (2004).

Así pues, en muestras de participación sociológica jurídica como el cotidiano y permanente contacto que tiene el mundo del abogado, pero con cierta particularidad, el mundo del gobernado, hace de las normas jurídicas que los rigen, que el argumento del gran cúmulo de leyes que los regulan sea permanente.

¹¹⁴ Ríos Estavillo, Juan José: "Legislación", Enciclopedia Jurídica Mexicana (2004), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Porrúa, 2ª ed., t. XII, pp. 633-635.

El legislador no se cohibe por la necesidad de consolidar los precedentes, derogarlos o abrogarlos en forma expresa y ordenada, sino que con base en una falta de “historicidad de la norma”, abroga o deroga con la simple percepción de que lo actual es mejor que lo pasado, sin revisar en muchas de las ocasiones el trasfondo de lo regulado. Ante esto, nos repite el multiusado transitorio “la presente norma deroga o abroga, según sea el caso, las disposiciones que se le opongan”.

Por supuesto que esto provoca al propio profesional del derecho una falta de rigor, a efecto de determinar la norma aplicable y así poder establecer qué es lo que existe y qué es lo no aplicable en los distintos estatutos emitidos, esto con la finalidad de regir en un mismo orden de materias.¹¹⁵ (2004)

5.1. El Supremo Poder de la Federación

Queda claro que el poder es la facultad o potestad que tiene una persona o varias para imponer su voluntad sobre los demás. En un Estado como el nuestro, el poder radica en el pueblo, quien lo manifiesta y lo plasma en la ley. De ahí que tengamos plasmada la voluntad del pueblo en nuestra Constitución.

Ahora bien, el Poder Legislativo es la expresión clásica por la que se designa al órgano o entramado de órganos que desempeñan básicamente la tarea de elaborar, reformar o derogar las leyes. En sentido amplio, puede también referirse a la facultad de elaboración de las leyes. En sentido estricto, Poder Legislativo y función legislativa no coinciden con precisión, pues órganos de otros poderes ejercen funciones normativas y los órganos del Poder legislativo también realizan algunas actuaciones materialmente no legislativas (como la declaración del estado de sitio). Algunos autores incluyen dentro del concepto de Poder Legislativo al Poder Constituyente¹¹⁶ (2002).

De la misma forma, algunos autores afirman que no es posible hablar de división de poderes, porque el poder es único e indivisible; sin embargo si podemos hablar de

¹¹⁵ *Ídem.*

¹¹⁶ Diccionario Jurídico Espasa, Siglo XXI, España, 2002, editorial Espasa Calpe, S.A., pp. 1131-1132.

la forma o manera en que se ejerce este poder. Este, de acuerdo con nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ejerce a través de tres funciones, a continuación efectúo una somera y breve referencia en los siguientes párrafos.¹¹⁷ (1999)

De acuerdo con el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹¹⁸ (2017), existen tres funciones del poder, a saber:

- Legislativa: Contenida en los artículos 50 al 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Ejecutiva: Contenida en los artículos 80 al 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y,
- Jurisdiccional: Contenida en los artículos 94 al 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este artículo constitucional queda claramente plasmado el principio de división de poderes, el cual establece que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación.

Se observa también, que la función legislativa descrita en el articulado del 50 al 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹¹⁹ (2017), estará integrada por un órgano colegiado, esto implica que está formado por más de dos elementos; la propia Constitución prohíbe que una sola persona pueda ejercer la función legislativa.

El que sea un órgano colegiado, implica que sea un órgano de discusiones, es decir, deliberativo, en el cual las decisiones se toman por mayoría de votos. Exige el establecimiento de un procedimiento, ya que se deben regular las formas para la

¹¹⁷ Apuntes de la materia de Derecho Constitucional del Dr. en D. Edgar Humberto Cruz Martínez (1999) en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México.

¹¹⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2017), Primer Centenario de la Constitución del Pueblo Mexicano 1917-2017, México, H. Cámara de Diputados, LXIII Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 6ª ed., p. 255, TÍTULO TERCERO, Capítulo I, De la división de poderes, *Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.*

¹¹⁹ *Ibidem*, 256-354.

presentación de iniciativas y quienes tienen la facultad para presentarlas, además de la forma de la discusión y aprobación de ellas.

El Poder Legislativo está integrado por dos cámaras, una de senadores y una de diputados, esto en el ámbito federal (H. Congreso de la Unión); en los estados por solo una, la de diputados.

Las facultades del Congreso de la Unión están plasmadas en el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹²⁰ (2017). Entre otras, están: crear nuevos estados; realizar el apeo y deslinde de los estados; cambiar la residencia de los Poderes; imponer las contribuciones para el presupuesto; la facultad al Ejecutivo de celebrar empréstitos; que no se den restricciones en el comercio entre los estados; elaborar leyes en materia de los recursos; crear y suprimir empleos; autorizar la declaración de la guerra por conducto del Ejecutivo; la elaboración de leyes marítimas; crear leyes de la armada; elaborar leyes en materia de extranjeros; elaborar leyes en materia de comunicaciones; crear leyes de pesos y medidas de monedas; conceder amnistía; etc.

Las facultades de la Cámara de Diputados están plasmadas en los artículos 74 y 75 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹²¹ (2017). Entre otras, son: coordinar y evaluar a la Auditoría Superior de la Federación; aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación; revisar la cuenta pública, aprobar el Plan Nacional de Desarrollo; conocer de las acusaciones de funcionarios para delitos políticos; etc.

Las facultades de la Cámara de Senadores están plasmadas en el artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹²² (2017), y entre otras son: ratificar los tratados celebrados por el Ejecutivo; ratificar entre otros los nombramientos de los secretarios de Estado; autorizar la salida de tropas; nombrar gobernadores cuando desaparezcan poderes en un estado; resolver problemas políticos; conocer en juicio político; etc.

¹²⁰ *Ibidem*, pp. 294-307.

¹²¹ *Ibidem*, pp. 328-336.

¹²² *Ibidem*, pp. 337-339.

Con respecto a la función ejecutiva, los artículos 80 al 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹²³ (2017), describe todas sus funciones y facultades. El Poder Ejecutivo recae en una sola persona y al titular se le denomina “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”¹²⁴ (2017).

El presidente de la República durará en su encargo seis años y es designado por elección popular directa.

Algunas de las facultades del presidente de la República señaladas en el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹²⁵ (2017) son las siguientes: proponer el nombramiento de los miembros del Ejército, Armada, cónsules y embajadores; declarar la guerra con aprobación del Congreso de la Unión; ejercer el mando de las Fuerzas Armadas; promulgar y ejecutar leyes; auxiliar al Poder Judicial para el ejercicio de sus funciones; proponer el nombramiento de ministros de la Corte; etc.

Con respecto a la función judicial el articulado del 94 al 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹²⁶ (2017), precisa que se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un Tribunal Electoral, en tribunales colegiados y unitarios de circuito y en juzgados de distrito, todo ello forma el esquema jurisdiccional federal de nuestra Nación.

La naturaleza del Poder Judicial se observa a partir de que es órgano colegiado para solucionar controversias y es de gran trascendencia porque controla la legalidad del sistema jurídico mexicano.

Ahora bien, todos los funcionarios federales en su calidad de servidores públicos por supuesto que tienen alguna responsabilidad en función de su encargo, y esa responsabilidad está regulada por el *título cuarto, de las responsabilidades de los*

¹²³ *Ibidem*, pp. 360-382.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 360.

¹²⁵ *Ibidem*, pp. 371-374.

¹²⁶ *Ibidem*, pp. 384-444.

servidores públicos y patrimonial del Estado, en los artículos del 108 al 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹²⁷ (2017).

Al respecto, existe una responsabilidad política, y esta consiste en los actos u omisiones en que incurren los titulares de cada uno de los poderes (en los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal) y que tales actos u omisiones sean en perjuicio del buen despacho de su encargo. La pena consiste en la destitución del empleo y la inhabilitación de un nuevo empleo.

También existe una responsabilidad administrativa, en ella incurre el servidor público que por acto u omisión infrinja un reglamento de carácter administrativo. La pena va desde una amonestación, hasta la destitución del cargo.

Con respecto a la responsabilidad civil, esta es de tipo pecuniario y es la obligación a cargo del servidor público para pagar los daños causados por la negligencia o error en ejercicio de su función, cabe señalar que este tipo de responsabilidad se rige por el Código Civil.

Finalmente la responsabilidad penal, esta es la acción u omisión realizada en ejercicio de su función y que la ley penal tipifica como delito, por ejemplo, delitos en contra de la administración pública, cohecho, peculado, etc.

Estas responsabilidades las establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero son reglamentadas a detalle por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Por otro lado, es importante describir los elementos del Estado, los cuales son:

- Territorio: Es sobre el cual tiene su potestad, pero no en forma exclusiva, si no en forma concurrente con la Federación conforme al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹²⁸ (2019). La Nación es la propietaria originaria del territorio y ella puede imprimir modalidades sobre el suelo.

¹²⁷ *Ibidem*, pp. 457-478.

¹²⁸ *Ibidem*, pp. 164-176.

- Población: Es el elemento humano, tiene vínculos con la entidad federativa, el fundamental con la nacionalidad, su población tiene obligación, no solo de tributar a la entidad si no, también a la Federación.
- Gobierno: El Estado tiene autonomía para su gobierno dentro de sus límites que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con respecto a la autonomía de los estados de la Federación, esta implica la facultad de otorgarse normas jurídicas para regular sus relaciones internas dentro del marco legal que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los estados se organizan a través de su propia Constitución Política de su respectivo estado, con un Poder Ejecutivo, un Poder Legislativo y un Poder Judicial.

Evidentemente los estados tienen obligaciones ante la Federación, y precisamente en el *título quinto, de los Estados de la Federación y del Gobierno de la Ciudad de México*, en los artículos del 115 al 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹²⁹ (2017), se regula la organización de los estados y se establecen las atribuciones de los mismos. Cabe destacar que en los artículos 117 y 118¹³⁰ (2017) se establecen las prohibiciones por parte de los mismos estados.

Con respecto a la Ciudad de México, este tiene un gobierno directo, además se compone de 16 alcaldías, con funciones autónomas y de elección popular. Aquí también se asientan los tres poderes federales y las embajadas.

Así mismo, cuanta con un Poder Ejecutivo y su representación recae sobre el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México; goza de un Poder Legislativo, cuya representación recae en un cuerpo colegiado denominado Legislatura de Gobierno de la Ciudad de México; finalmente también posee un Poder Judicial, su representación recae sobre el Tribunal Superior de Justicia para ejercer la función judicial del fuero común.

El municipio es la célula básica de la estructura del Estado, por ello, el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹³¹ (2017) nos señala

¹²⁹ *Ibidem*, pp. 481-526.

¹³⁰ *Ibidem*, pp. 509-513.

¹³¹ *Ibidem*, pp. 481-487.

que el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de la entidad federativa, es decir, todos los estados deben dividirse a su vez en municipios.

El municipio es una circunscripción territorial en donde se asienta una organización decimal que tiene facultades para autogobernarse y designar su Gobierno.

Se ha dicho que el municipio es la escuela de la democracia, porque es la instancia de gobierno más cercana al ciudadano, el cual participa directamente en la elección de sus gobernantes, en el análisis de sus problemas y en donde es posible la comunicación más directa.

5.2. Organización del Congreso en México

De acuerdo con el artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹³² (2017), el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores; así mismo lo establece el artículo 1 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos¹³³ (2017), por lo que esta se encuentra acorde con nuestra Constitución federal.

El poder público ejerce sus atribuciones que la propia Constitución le atribuye. Reconocer en la *Teoría de la División de Poderes*, que el Poder Legislativo, es decir, el Congreso Mexicano (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores) es parte del gobierno.

¹³² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2017), Primer Centenario de la Constitución del Pueblo Mexicano 1917-2017, México, H. Cámara de Diputados, LXIII Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 6ª ed., p. 256, TÍTULO TERCERO, Capítulo II, Del Poder Legislativo, *Artículo 50. El Poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.*

¹³³ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (2019), *Artículo 1° “El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.*

Se consagra la forma de gobierno de nuestro país, de acuerdo al artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹³⁴(2017), que señala que México es una República representativa democrática, laica y federal. Este poder público está dividido en tres poderes, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. El Poder Legislativo se encuentra vinculado a la parte de renovación de poderes y representación, como principal máxima. Los diputados son las personas que representan nuestros intereses en un Congreso General, denominado en México, Congreso de la Unión que funciona bicameralmente, es decir, a través de dos cámaras, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

Los diputados se eligen directamente por el voto de los ciudadanos mexicanos y permanecen en el cargo y se renovará la cámara en su totalidad cada tres años. Los senadores representan a los estados ante la Federación, se eligen también por voto directo; los senadores permanecen en el cargo y se renovará la cámara en su totalidad cada seis años. Los diputados y senadores se encargan de discutir y de elaborar las leyes del país. Pertenecen a diferentes partidos políticos para representar las diversas ideas, intereses y necesidades del pueblo. Pueden ser hombres o mujeres, siempre que sean mexicanos de nacimiento.

De acuerdo con el artículo 52¹³⁵ (2017) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Cámara de Diputados se integra con 500 diputados, 300 por el principio de mayoría relativa y 200 por el principio de representación proporcional.

El artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹³⁶ (2017), consagra que la cámara alta está integrada por 128 senadores, favoreciendo un Congreso plural y dinámico.

¹³⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2017), Primer Centenario de la Constitución del Pueblo Mexicano 1917-2017, México, H. Cámara de Diputados, LXIII Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 6ª ed., p. 223.

¹³⁵ *Ibidem*, p. 257.

¹³⁶ *Ibidem*, p. 269, TÍTULO TERCERO; Capítulo II Del Poder Legislativo, Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas

5.3. Funciones de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores

En la opinión de Patiño Camarena¹³⁷ (2006) en su obra, *Nuevo derecho electoral mexicano*, expresa lo siguiente:

Dentro del régimen constitucional mexicano le corresponde al Congreso de la Unión, integrado por la Cámara de Diputados y de Senadores, la facultad de hacer leyes; es decir, normas jurídicas de carácter general, abstracto e impersonal con apego a las cuales se debe regular la vida en sociedad.

De aquí que se pueda decir que en el proceso de elaboración de las leyes ni los senadores son representantes de los estados, ni los diputados son de su distrito, sino que unos y otros son electos en dichas demarcaciones electorales (estado y distrito) por razones de técnica electoral, pero una vez electos y en su calidad de legisladores tienen el carácter de representantes populares federales.

De acuerdo a los lineamientos trazados por la Constitución vigente, las cámaras que integran al Congreso de la Unión pueden funcionar en forma separada y complementaria, en forma conjunta en una asamblea, o en forma independiente.

5.3.1. En forma separada y complementaria

Las cámaras actúan de esta manera cuando ejercen las facultades consignadas en el artículo 73 constitucional¹³⁸ (2017) y elaboran las leyes federales que deben regir la vida en sociedad, ya que en términos de lo dispuesto por el artículo 72 constitucional¹³⁹ (2017) todo proyecto de ley o decreto debe ser discutido en primer término, en la cámara de origen y después en la cámara revisora.

5.3.2. En forma conjunta en una Asamblea

Las cámaras actuaban de esta manera en los supuestos de los artículos 69, 84, 85 y 87 constitucionales que se refieren al informe Presidencial que debe rendir el titular del Ejecutivo cada uno de septiembre (antes de la reforma del año 2008), y a los

en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos. La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

¹³⁷ Patiño Camarena, Javier (2006): *Nuevo derecho electoral mexicano*; México, IJ, UNAM, 8ª ed., pp. 171-174.

¹³⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2017), Primer Centenario de la Constitución del Pueblo Mexicano 1917-2017, México, H. Cámara de Diputados, LXIII Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 6ª ed., pp.294-307.

¹³⁹ *Ibidem*, p. 289-292.

casos en que suceda una falta absoluta del presidente de la República y el Congreso tenga que designar un presidente interino o sustituto, y para tomar la protesta que debe formular el presidente de la República al tomar posesión de su cargo.

5.3.3. En forma independiente

Esta forma se da en el momento en que la Cámara de Diputados o la Cámara de Senadores ejercen las facultades que la Constitución¹⁴⁰ (2017) les reconoce como propias y exclusivas a cada una de ellas, estipuladas en los artículos 74 y 76, respectivamente, o bien, cuando ejercen las facultades consignadas en el artículo 77.

En estos casos, las cámaras ejercen facultades sumamente importantes, pero no de carácter legislativo.

Es oportuno precisar que cuando la Cámara de Senadores ejerce las facultades exclusivas que le confiere el artículo 76 constitucional, los senadores actúan como representantes de sus estados, toda vez que dichas facultades se relacionan con el funcionamiento y respeto del pacto federal.

El Poder Legislativo ha servido como baluarte del régimen democrático, y como órgano deliberativo de los temas trascendentales del país, responsable de ejercer su independencia y autonomía frente al Ejecutivo.

A partir de la alternancia del Ejecutivo derivada del proceso electoral del año 2000, el Congreso de la Unión funge como uno de los actores políticos principales del país, funcionando como un órgano plural donde las fuerzas partidistas expresan sus programas de acción fortaleciendo el debate parlamentario en la discusión de las leyes que guiarán el futuro de nuestro país.

Las mayorías parlamentarias no sólo generan gobierno, sino que la representación deriva en una gobernabilidad donde se conjugan todas las opiniones políticas, además de la creación de un gobierno eficaz y efectivo, sin dejar de valorar la legitimidad que dan los votos.

¹⁴⁰ *Ibidem*, pp. 328-331, 337-339 y 344.

Rubio Llorente citado por Cervantes¹⁴¹ (2012) expresa: “La democracia representativa no solo es democracia, sino que es, probablemente, la única forma posible de la democracia en un Estado extenso” y agrega que “el Parlamento es un órgano del Estado cuya composición resulta de la elección de ciudadanos”.

La Constitución federal delimita puntualmente las atribuciones de la Federación y las entidades, y una de las corrientes teóricas más destacadas citada por Ochoa Campos¹⁴² (1973), nos menciona que el derecho legislativo mexicano establece cuatro tipos de funciones inherentes al Poder Legislativo:

- “a) Funciones de órgano generador:
 - a.1) Formalmente legislativas; y,
 - a.2) Materialmente legislativas.
- b) Funciones de órgano interventor:
 - b.1) Materialmente políticas;
 - b.2) Materialmente administrativas; y,
 - b.3) Materialmente jurisdiccionales.
- c) Funciones de órgano revisor:
 - c.1) Actos de control.
- d) Funciones de órgano específico:
 - d.1) De organización interior.”

La función esencial del Poder Legislativo consiste en establecer la ley, es decir, la norma general, objetiva y obligatoria, con sanciones punitivas o sin ellas.

Este mismo autor¹⁴³ (1973) sostiene que se establece un sistema congresional que funciona como órgano legislativo del poder público en calidad de un todo, ya que como depositario del Poder Legislativo, es un solo órgano y es en su conjunto, el que asume las facultades propiamente legislativas.

¹⁴¹ Cervantes Gómez, Juan Carlos (2012): *op. cit.*, p. 50.

¹⁴² Ochoa Campos Moisés (1973): *Derecho legislativo mexicano*; México, Cámara de Diputados, XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, p. 272.

¹⁴³ *Ibidem*, p. 275.

El carácter imperativo de las leyes dimana del Congreso como unidad, porque ambas cámaras son complementarias en sus funciones y facultades.

En consecuencia, las facultades del Congreso General son ejercidas por ambas cámaras en forma separada y sucesiva, pero complementaria. Así, las funciones propiamente legislativas forman un solo proceso en el seno del Congreso General, ya que carecen de validez constitucional las leyes o decretos votados por una sola Cámara, salvo los casos de facultades exclusivas de ellas.

5.3.4. Cámara de Diputados

La Cámara de Diputados está formada por un cuerpo representativo popular, colegiado y deliberante, con facultades complementarias respecto a la otra cámara.

Es un cuerpo representativo popular, porque así señala el artículo 51 de la Constitución¹⁴⁴(2017), “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. [...]”

El sufragio popular al elegir a los miembros de la cámara, da forma al sistema representativo instituido por el artículo 40 constitucional¹⁴⁵ (2017).

Los diputados como legisladores representan a sus respectivos distritos en asuntos de interés público, pero con funciones supeditadas al interés nacional y a sus deberes respecto a toda la Nación.

Es un cuerpo colegiado porque integra una asamblea de miembros revestidos de la misma dignidad y con las mismas facultades.

Es un cuerpo deliberante porque sus resoluciones son tomadas después del examen y discusión del asunto.

¹⁴⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2017), Primer Centenario de la Constitución del Pueblo Mexicano 1917-2017, México, H. Cámara de Diputados, LXIII Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 6ª ed., p. 256.

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 223.

En cuanto a sus facultades, “la Cámara de Diputados, aparte de su carácter colegislador, posee la exclusividad de ciertas materias políticas, hacendarias, judiciales y administrativas, además de las relativas a su régimen interior.”¹⁴⁶ (1973)

Esta es la esencia de la representación popular, es la asamblea popular, por ello conserva atribuciones exclusivas, como es la aprobación de la Ley de Ingresos (contribuciones) y la designación de los Consejeros Ciudadanos del Instituto Federal Electoral, entre otras.

5.3.5. Cámara de Senadores

En relación a esta cámara, Ochoa Campos¹⁴⁷ (1973) refiere que:

Está formada por un cuerpo representativo federal, colegiado y deliberante, con facultades complementarias respecto a la otra Cámara (de Diputados). Es un cuerpo representativo federal, colegiado porque se compone de dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal¹⁴⁸, electos directamente y en su totalidad cada seis años [...]

En 1997 se realizó una reforma en la cual, se agregan los senadores de primera minoría y de lista nacional. En consecuencia, constitucionalmente los senadores representan a los estados, es decir, a las entidades federativas, así lo estableció la Carta Magna de 1824. Complementariamente, el sistema representativo del Senado otorga a sus miembros el carácter de representantes ante la Nación, en razón del Pacto Federal, así mismo Ochoa Campos¹⁴⁹ (1973) abunda y dice:

El artículo 40 constitucional es el que dicta nuestra forma de gobierno, al constituir una República representativa, democrática, federal y al establecer que los Estados están unidos en una Federación. De estos dos elementos: el democrático y federal, se deriva que el Congreso General se componga de representantes del pueblo: los diputados, según el principio democrático y de representantes de los Estados, según el principio federativo [...] Respecto al carácter colegiado y deliberante del cuerpo senatorial, podemos decir que posee la misma naturaleza que reviste su colegisladora, o sea la Cámara de Diputados [...] En cuanto a sus facultades, la Cámara de Senadores, aparte de su carácter colegislador, posee la exclusividad en la materia que se refiere el orden

¹⁴⁶ Ochoa Campos, Moisés (1973): *op. cit.*, p. 72.

¹⁴⁷ *Ibidem.*, pp. 72 y 73.

¹⁴⁸ Ahora Ciudad de México.

¹⁴⁹ *Ídem.*

político internacional y en ciertas materias referidas al orden político interno, además de las relativas a su régimen interior.

La Cámara de Senadores es la representación del pacto federativo, al encontrarse representadas en ese seno las entidades del país, por ellos esta cámara trata asuntos relacionados con la soberanía, como es la ratificación de los tratados internacionales, el equilibrio de poderes y su desaparición en los estados, así como designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre otras más.

5.4. El Poder Legislativo y su regulación en las entidades federativas

Con respecto al Poder Legislativo y su reglamentación en las entidades federativas, Gamboa Montejano¹⁵⁰ (2003) refiere:

Dentro del régimen federativo, los estados representan porciones del estado federal con determinados atributos característicos [...]. Desde luego, independientemente del proceso de formación federativa, los estados son entidades con personalidad jurídica que les atribuye o reconoce el derecho fundamental o Constitución Federal. Con esta personalidad, los estados tienen la concomitante capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones tanto en sus relaciones recíprocas, como frente al estado federal y en las de coordinación que entablen con sujetos físicos o morales que no están colocados en la situación de autoridad. Consiguientemente, los estados no implican meras fracciones territoriales ni simples divisiones administrativas del estado federal, sino personas morales de derecho político que preceden a la creación federativa, conservando su entidad jurídica o que surge de la adopción del régimen federal como forma estatal en el derecho básico o Constitución que la implanta.

El federalismo es una herramienta de carácter institucional que favorece el desarrollo de un sistema democrático y garante de la autonomía de los entes locales en el proceso de crear su propia legislación.

En la actividad del fortalecimiento del Poder Legislativo deben contribuir todos los órganos internos del Congreso de la Unión y especialmente los instrumentos que con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, han sido

¹⁵⁰ Gamboa Montejano, Claudia: "Propuestas para un nuevo federalismo", Análisis comparativo que reforman los artículos 115 y 116 constitucionales presentados en los dos primeros años de ejercicio de la LX Legislatura; México, Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis, mayo de 2003, pp. 8 y 9.

diseñados para ejercer una supervisión legislativa más detallada de las actividades del Ejecutivo.

En nuestra Carta Magna¹⁵¹ la regulación del Poder Legislativo en los estados se encuentra plasmada en el siguiente texto:

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

[...]

I [...]

II [...]

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. [...]

En nuestro sistema constitucional, reviste de vital importancia el actuar de las legislaturas locales, en su esfera de competencia son el garante de constitucionalidad en el sistema de gobierno federalista en nuestro país.

Gamboa Montejano¹⁵² (2006) expone:

La función legislativa, entendida en su sentido amplio, genérico y lato, en el sistema constitucional mexicano tiene una triple manifestación: la primera, de carácter fundamental, relacionada con la expedición y reforma de la Carta Magna, mediante dos vías, una, el constituyente original, y otra, la combinación de órganos prevista en el artículo 135.

La segunda, de carácter ordinario, y en forma excepcional extraordinario, que es la que se confía a los órganos federales --Congreso de la Unión y presidente de la República-- circunscrita a las materias que en forma expresa les ha confiado la Constitución.

La tercera también es de naturaleza ordinaria, hablando en términos amplios, que con carácter genérico y residual se ha reservado a la autoridad legislativa estatal y que tiene, una doble manifestación: fundamental en el nivel local y ordinaria.

Al margen de la mayor cooperación o división de competencias que pueda existir entre las entidades federativas y la Federación, en la mayor parte de estados federales aquéllas intervienen en algunas etapas de la creación de normas federales. Desde luego, intervienen de forma continua desde las cámaras de representación territorial, pero también se les otorgan ciertas facultades específicas que les permiten contribuir con

¹⁵¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2017), Primer Centenario de la Constitución del Pueblo Mexicano 1917-2017, México, H. Cámara de Diputados, LXIII Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 6ª ed., pp. 494-503.

¹⁵² Gamboa Montejano, Claudia: "Proceso legislativo estatal"; México, Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis, febrero de 2006, pp. 12-13.

los poderes federales en el proceso de cambio e innovación del orden jurídico nacional.

En relación y en una tercera obra, Gamboa Montejano¹⁵³ (2005) explica:

La Constitución general, en diferentes partes, hace alusión a las legislaturas de los estados, para atribuirles facultades o bien para imponerles obligaciones; pero, en lo que concierne a su estructura, en forma por demás acertada, poco es lo que dispone y mucho es lo que deja al arbitrio de los constituyentes locales; respeta la autonomía estatal. [...] Los estados son autónomos para estructurar su legislatura de la manera que mejor convenga a sus intereses y más se adecue a su historia, naturaleza y circunstancias. [...] Existe una virtual uniformidad en la organización y en el funcionamiento de los congresos locales; las divergencias que se observan tienen que ver sólo con el número de miembros. [...]

¹⁵³ Gamboa Montejano, Claudia: "Regulación del Poder Legislativo"; México, Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis, abril de 2005, p. 7.

CAPÍTULO SEXTO

LA ADICIÓN DE LA FIGURA PARLAMENTARIA DENOMINADA *MOCIÓN DE CENSURA* DENTRO DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO

SUMARIO: 6.1. *Justificación de la propuesta a la luz de la Teoría del Control Parlamentario;* 6.2. *La necesidad de debatir en el Congreso de la Unión acerca de la deficiencia en la administración pública federal;* 6.3. *La remoción de secretarios de Estado que abusen de sus facultades;* 6.4. *Promoción de la rendición de cuentas;* 6.5. *La generación de la pérdida o ratificación de la confianza a la actividad del Poder Ejecutivo;* 6.6. *Rumbo al ejercicio de un control efectivo que fortalezca al esquema de pesos y contrapesos de nuestro sistema constitucional;* 6.7. *El derecho del ciudadano de conocer con profundidad los diferentes problemas de las políticas públicas del país y las acciones de los gobiernos; y,* 6.8. *Propuesta de reforma constitucional.*

Hasta ahora, he constituido el marco teórico, conceptual, histórico y referencial jurídico de la figura parlamentaria denominada *moción de censura*; denoté, además, que en nuestro sistema constitucional mexicano este tipo de moción no existe, y a lo largo de esta investigación, he podido demostrar que esta *moción de censura* podría lograr un mayor equilibrio entre los poderes públicos, todo ello con la finalidad de lograr un mejor control de la funcionalidad de la administración pública federal.

Frente a esta circunstancia, es necesario recordar el objetivo general que me propuse en la parte protocolaria, y este se refiere a evaluar que la figura parlamentaria denominada *moción de censura*, en principio es necesaria para nuestro sistema constitucional mexicano, ya que genera un mecanismo o forma de control político de rendición de cuentas al Poder Ejecutivo desde el Poder Legislativo y posibilita a la oposición debatir temas trascendentales en una forma abierta desde un escenario adecuado como lo es la tribuna del Congreso legislativo.

Definitivamente, a través del estudio, se ha podido demostrar que la organización constitucional del gobierno mexicano requiere de este tipo de mociones para lograr un mayor funcionamiento de la administración pública principalmente, de tal manera que como hipótesis de la investigación se consideró que **si** se adiciona el mecanismo constitucional *moción de censura* en el Congreso mexicano que representa la instancia para rendición de cuentas de los funcionarios del más alto nivel en el Poder Ejecutivo del gobierno federal, **entonces** se robustece el equilibrio y la

funcionalidad entre los poderes de la Unión, cuya consecuencia es el fortalecimiento del sistema constitucional y por lo tanto la sociedad accede a un nuevo sistema de control de la administración pública a través del Poder Legislativo.

Como consecuencia de lo anterior, para lograr la instauración de la figura parlamentaria denominada *moción de censura* dentro de nuestro sistema constitucional mexicano, es necesario hacer algunos razonamientos que justifiquen mi propuesta, aunque derivado de lo ya establecido, considero como suficientemente demostrada su necesidad, sin embargo, tocaré algunos puntos de precisión para lograr una mayor efectividad en esta investigación.

6.1. Justificación de la propuesta a la luz de la *Teoría del Control Parlamentario*

Para lograr una verdadera justificación de la propuesta, habré de considerar la aplicación de la *Teoría del Control Parlamentario* y la necesidad de su correspondiente debate dentro del Congreso de la Unión.

Para Aragón Reyes¹⁵⁴ (2007), el origen del control constitucional se debe de encontrar establecido en los mecanismos de control parlamentario; el juego de debate entre el ejercicio del equilibrio de poder y lograr que dicho equilibrio se lleve a cabo, se relaciona siempre con una teoría clásica del control, no solamente en el presupuesto, sino en la manera en que la administración pública genera sus proyectos, programas y presupuestos.

El equilibrio del poder al que se refiere el artículo 49 constitucional que ya he transcrito, básicamente se identifica con la posibilidad de establecer los controles que los órganos de representatividad ciudadana del Congreso de la Unión van a integrar para lograr los pesos y contrapesos necesarios que el régimen parlamentario supone, asegurando que el sistema de equilibrio permita el buen funcionamiento de la administración pública.

¹⁵⁴ Aragón Reyes, Manuel (2007): *Constitución y control del poder*; Bogotá, Colombia, Universidad del Externado de Colombia, 3ª ed., p. 15.

Del mismo modo, Aragón Reyes¹⁵⁵ (2012) nos dice que la teoría clásica del control parlamentario es el único y verdadero sistema de control que limita y vigila la actividad del gobierno, garantizando así su correcto funcionamiento y orden jurídico.

No solamente desde el punto de vista teórico, el control parlamentario, tanto en la cámara alta como en la cámara baja, permite elevar críticas, sino también sugerencias, quejas e incluso propuestas para la administración pública principalmente; y es que uno de los problemas más grandes que existen en el Congreso mexicano, es sin duda alguna la falta de preparación de sus miembros.

Pero independientemente de esta circunstancia, el control parlamentario permite una forma sistemática a través de la cual, la actividad gubernamental, sea del nivel federal o estatal, pueda quedar en el escrutinio de los representantes de la sociedad reflejado en el Congreso.

6.2. La necesidad de debatir en el Congreso de la Unión acerca de la deficiencia en la administración pública federal

Sin lugar a dudas, la necesidad de que el Congreso se constituya como ese poder de equilibrio que garantice, colabore, fiscalice y sirva de contrapeso al Poder Ejecutivo federal, es una de las actividades más importantes, pero también más complejas.

Evidentemente que los partidos de oposición coadyuvan de manera muy importante a construir esos grandes acuerdos que necesita la administración pública, cuya finalidad es alcanzar uno de los objetivos principales que es la satisfacción de los intereses colectivos.

Derivado de la acción parlamentaria, se erigen diversas comisiones en las cuales cada una de ellas posee facultades para llamar a los secretarios del despacho, cuando existe alguna circunstancia que así lo amerite y que definitivamente hagan que el secretario de Estado deba de comparecer ante una Comisión legislativa.

¹⁵⁵ Aragón Reyes, Manuel (2012): *op. cit.*, p. 95.

El control de ambas cámaras, tanto de diputados como senadores, es de suma importancia para el Ejecutivo federal, y por tal motivo, el tener la capacidad de controlar al Congreso de la Unión asegura a la administración federal el control también del ejercicio presupuestal, lo cual puede, de manera indirecta, beneficiar a un partido político con la intención de prolongar el tiempo en el poder político, esto por supuesto supone que se concentre el poder público en algún grupo o persona, sin ningún equilibrio ni contrapeso.

Desde este concepto finalista, las responsabilidades que tienen los administradores públicos no van a poder trascender, puesto que, al tener un control del Congreso, el número de votos requerido para llevar a cabo un juicio político o alguna declaración de procedencia, simple y sencillamente no pasaría, lo que en consecuencia abonaría a conservar los esquemas de impunidad de nuestro país.

6.3. La remoción de secretarios de Estado que abusen de sus facultades

Sin duda alguna, el período del Ejecutivo la administración federal pasada (2012-2018) estuvo plagado de escándalos políticos vinculados a recursos financieros públicos, supuestas malversaciones y un sinnúmero de situaciones en las que los propios secretarios de Estado fueron parte importante de ellos, y por tanto, el presidente de la República, en ese momento, tuvo que proteger, para que los controles políticos no ejercieran su poder en las decisiones que los mismos secretarios de Estado hayan tomado, por cuenta suya o por mismas instrucciones.

Problemas tan graves como fueron el socavón de Morelos y las diversas empresas fantasmas localizadas en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes cuyo titular fue Gerardo Ruíz Esparza; las citadas en la Secretaría de Desarrollo Social, en donde los titulares fueron Rosario Robles (quien en este momento enfrenta privada de su libertad un proceso penal derivado de abuso de facultades en su paso como secretaria de Estado), el mismo José Antonio Meade (candidato perdedor a la presidencia de la República por el partido que gobernó en el sexenio anterior, Luis Miranda Nava y Eruviel Pérez Magaña, secretaria en donde se encontraron desvíos

de enormes cantidades de dinero, y en la que se fraguó la llamada *estafa maestra*, enorme esquema de corrupción de desvío de miles de millones de pesos en la que están involucradas diversas universidades de nuestro país, incluyendo a esta, la Universidad Autónoma del Estado de México.¹⁵⁶

Así como los problemas de mecanismos de corrupción y duda que han tenido las diversas secretarías, tanto de la Defensa Nacional como de Marina, los problemas de Hacienda y Crédito Público en donde volvemos a encontrar a José Antonio Meade como titular, los de economía, los de energía, con la nueva reforma energética, simple y sencillamente hacen que al menos un secretario de Estado tendría que haber renunciado en el sexenio de la administración federal anterior.

La *moción de censura* es una petición que debe tratar sobre una circunstancia específica que se busca censurar, se menciona que no importa que haya debate sobre el particular o no, simple y sencillamente uno o más grupos parlamentarios censuran la actividad de una parte del Ejecutivo, y da pie a que pueda iniciarse un procedimiento.

6.4. Promoción de la rendición de cuentas

En función de los artículos 73 fracción XXIV, 74 fracción II y VI y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe existir una revisión y fiscalización de la cuenta pública, de las situaciones irregulares que se denuncien en términos de la ley, de la aplicación de las fórmulas de distribución, ministración y ejercicio de participaciones federales, y por supuesto el destino y ejercicio de recursos provenientes de financiamientos contratados por estados y municipios que cuenten con la garantía de la Federación; así como el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que mandata al Sistema Nacional Anticorrupción como la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

¹⁵⁶ Véase en: <https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/>

La fiscalización de la gestión financiera de las entidades tiene como objeto comprobar el cumplimiento de las disposiciones establecidas en las leyes de ingresos y presupuesto de egresos respectivas, incluyendo la rendición de su manejo, la custodia y la aplicación de recursos federales.

De la misma forma, vigilar la información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática de las diversas entidades federales que en un momento determinado están obligadas, todas y cada una de ellas, a entregar una cuenta pública con base en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Aún y que existen diversos mecanismos y legislaciones relativas a la rendición de cuentas, los casos *OHL*, *el socavón de Cuernavaca*, *Odebrech*, *la casa blanca*, *la estafa maestra*, las diversas empresas fantasmas localizadas en diversas secretarías de Estado y muchos otros similares más, hacen definitivamente necesaria la existencia de la *moción de censura*, con la finalidad de que al menos algún grupo parlamentario dentro del Congreso, tuviera la oportunidad de haber alzado la voz en ese período de gobierno de la administración pública federal en exceso corrupto, censurando alguna actividad perniciosa por parte de las diferentes secretarías de Estado que hayan actuado por sí o por instrucción del jefe del Ejecutivo.

6.5. La generación de la pérdida o ratificación de la confianza a la actividad del Poder Ejecutivo

Según el periódico digital *El Financiero*¹⁵⁷ durante 2017 y derivado de la percepción de corrupción del gobierno federal durante el período del expresidente priísta Enrique Peña, existió una disminución drástica de la confianza del ciudadano al presidente de la República, y un aumento de percepción de inseguridad, las cuales colocaron las tasas más bajas de confianza que se hayan tenido en los últimos sexenios, fluctuando en un rango de 14% a 20% de ciudadanos que aprobaron o percibieron la administración de Peña Nieto como benéfica.

¹⁵⁷ <http://www.elfinanciero.com.mx/monterrey/cinco-anos-de-enrique-pena-nieto>

Frente a esta circunstancia, la *moción de censura* pudo ser también una manifestación expresa a través de la cual, cualquier grupo parlamentario, sin necesidad de establecer un debate, censurará simple y sencillamente alguna actividad administradora, evidentemente identificándose con la pérdida o la ratificación de la confianza de la actividad del Poder Ejecutivo.

6.6. Rumbo al ejercicio de un control efectivo que fortalezca al esquema de pesos y contrapesos de nuestro sistema constitucional

Otro de los criterios de justificación de la propuesta es la necesidad del equilibrio del poder, en eso se basa precisamente la *Teoría de Control Parlamentario*, equilibrio que en el período de la administración federal pasada (2012-2018) de manera por demás evidente, se perdió totalmente; en ese momento, se concentró en forma excesiva el poder político, y por supuesto, ese poder político se corrompió.

Eso justifica totalmente la necesidad de encontrar en el esquema constitucional los pesos y contrapesos que se requieren dentro del Congreso, para así detener o contener acciones ilegales, irregulares o que simplemente se encuentre la desconfianza hacia los primeros mandos del Poder Ejecutivo.

Evidentemente con la *moción de censura* habrá un sistema autónomo y eficaz, que llamará la atención a la misma administración pública, con el principal objetivo, entre otros, de optimizar los recursos públicos como una de sus más importantes metas.

Nuestro sistema constitucional mexicano debe reflejar toda una estructura normativa a través de la cual, desde el ángulo superior de la jerarquía legislativa, se establezca la forma y manera por la que los poderes públicos definidos en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, han de llevar a cabo su función, siempre en beneficio de la ciudadanía del país.

En un sistema de democracia constitucional basado en pesos y contrapesos entre los poderes públicos, la *moción de censura* constituye un mecanismo de control

y rendición de cuentas que permitiría cualificar la democracia y la pluralidad, fomentar los debates e informar a la opinión pública de problemas relevantes de interés general.

El control de constitucionalidad que se ejerce representa en el marco del sistema de pesos y contrapesos, la garantía democrática que caracteriza a los Estados constitucionales toda vez que aquel se forma en el mecanismo de control del poder público.

6.7. El derecho del ciudadano de conocer con profundidad los diferentes problemas de las políticas públicas del país y las acciones de los gobiernos

El Parlamento es el lugar en donde el ciudadano se ve representado a través de su representante o diputado, quien debe entregar cuentas de la forma en que está representándolo, y la forma a través de la cual la representatividad soberana del pueblo pueda lograr ese efectivo poder de gobierno que presupone la soberanía.

De ahí, que simple y sencillamente el pueblo ejerce su poder soberano de gobierno a través de la representatividad que tiene en el Parlamento, y es ahí, donde se debe de instituir necesariamente la *moción de censura*, para el fin y efecto de lograr otro contrapeso sobre cualquier tema político, que, si se discute en la tribuna, entonces necesariamente es un tema público y por lo tanto le interesa por derecho al gobernado, al ciudadano o al pueblo.

6.8. Propuesta de reforma constitucional

Conforme a todo lo expuesto, considero que el objetivo general planteado al inicio de la investigación ha quedado suficientemente cumplido y la hipótesis correspondiente suficientemente demostrada.

Por lo tanto, **propongo reformar y adicionar la fracción XXX del artículo 73 en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos***, en la que se adicione la figura de la *moción de censura* en nuestro sistema constitucional como una de las facultades que tienen, tanto diputados, como senadores del Congreso de la Unión,

dentro de sus respectivas cámaras; por lo que, la redacción de la fracción XXX del artículo 73, debe ser la siguiente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Dice:

Sección III

De las facultades del Congreso

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. [...];

[...];

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Reforma y adición

Debe decir:

Sección III

De las facultades del Congreso

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. [...];

[...];

XXX. Cuando por lo menos el 10% de los miembros de cualquiera de las cámaras coincidan en censurar la acción de la administración pública federal, podrán gestionar ante la tribuna la moción de censura, ya sea constructiva, destructiva o continuista, en la que expresen las razones de su desconfianza en la función pública que censuran; teniendo como efecto la amonestación del funcionario a quien esté dirigida dicha censura y generándose como consecuencia de ello, el posible debate o no dentro de las cámaras correspondientes; considerando lo anterior, el funcionario que acumule más de dos mociones de censura, deberá comparecer ante la comisión respectiva, a rendir cuentas y justificar sus acciones ante los representantes de la soberanía; y,

XXXI. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Con esta propuesta de adición puedo considerar que se instituye la *moción de censura* en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por lo tanto en el nuestro sistema constitucional, por lo que de esta manera es posible garantizar un contrapeso para los partidos políticos de oposición o minoritarios, incluso con los pequeños, que en bastantes ocasiones no son escuchados, y que las censuras que procedan contra la administración pública, cuenten legalmente como una expresión de los representantes del pueblo.

Por último, cristalizó la reforma y adición de la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo relativo a la *moción de censura*, consistente en que cuando por lo menos el 10% de los miembros de cualquiera de las cámaras coincidan en censurar la acción de la administración pública federal, podrán gestionar ante la tribuna la *moción de censura*, condensando los artículos que le dan solidez y sustento de la Carta Magna, los cuales son los siguientes:

Título tercero, sección II, De la Iniciativa y Formación de las Leyes, artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete: [...] II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; [...] ¹⁵⁸

El título cuarto. De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado, artículo 108. ¹⁵⁹

¹⁵⁸ Sección II. De la Iniciativa y Formación de las Leyes Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete: I. Al Presidente de la República;

II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; *Fracción reformada DOF 09-08-2012*

III. A las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México; y, *Fracción reformada DOF 09-08-2012, 29-01-2016*

IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes. *Fracción adicionada DOF 09-08-2012*

La Ley del Congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas. *Párrafo reformado DOF 17-08-2011, 09-08-2012*

El día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones el presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen. Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el Pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales. Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del Pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas. *Párrafo adicionado DOF 09-08-2012*

No podrán tener carácter preferente las iniciativas de adición o reforma a esta Constitución. *Párrafo adicionado DOF 09-08-2012*

¹⁵⁹ Título Cuarto. De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado. *Denominación del Título reformada DOF 28-12-1982, 14-06-2002, 27-05-2015*

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier

El artículo 109¹⁶⁰ establece las sanciones a los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado.

naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. *Párrafo reformado DOF 22-08-1996, 13-11-2007, 29-01-2016*

El presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

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. *Párrafo reformado DOF 31-12-1994. Fe de erratas DOF 03-01-1995. Reformado DOF 07-02-2014, 17-06-2014, 29-01-2016*

Las Constituciones de las entidades federativas precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública. *Párrafo reformado DOF 26-05-2015, 29-01-2016*

Los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley. *Párrafo adicionado DOF 27-05-2015. Artículo reformado DOF 28-12-1982*

¹⁶⁰ Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan;

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.

Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se observará lo previsto en el artículo 94 de esta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

La ley establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los órganos internos de control.

Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución.

El artículo 110, establece quienes podrán ser sujetos de juicio político y su correspondiente sanción.¹⁶¹

Los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior, y

IV. Los tribunales de justicia administrativa impondrán a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades, las sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos federales, locales o municipales. Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta fracción cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral y en beneficio de ella. También podrá ordenarse la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la Hacienda Pública o a los entes públicos, federales, locales o municipales, siempre que la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves; en estos supuestos la sanción se ejecutará hasta que la resolución sea definitiva. Las leyes establecerán los procedimientos para la investigación e imposición de las sanciones aplicables de dichos actos u omisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas en las fracciones anteriores se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

En el cumplimiento de sus atribuciones, a los órganos responsables de la investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción no les serán oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios. La ley establecerá los procedimientos para que les sea entregada dicha información.

La Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno, podrán recurrir las determinaciones de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de conformidad con lo previsto en los artículos 20, Apartado C, fracción VII, y 104, fracción III de esta Constitución, respectivamente.

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes. *Artículo reformado DOF 28-12-1982, 27-05-2015*

¹⁶¹ Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, el consejero Presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. *Párrafo reformado DOF 10-08-1987, 31-12-1994, 22-08-1996, 02-08-2007, 07-02-2014, 10-02-2014, 29-01-2016*

Los ejecutivos de las entidades federativas, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos Título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda. *Párrafo reformado DOF 31-12-1994, 07-02-2014, 29-01-2016*

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

El artículo 111, precisa acerca de la forma en que se procederá penalmente contra los servidores públicos mencionados en el artículo 110, así como el proceso penal por delitos federales y su correspondiente sanción.¹⁶²

El no requerimiento de la declaración de procedencia cuando los servidores públicos referidos cometan un delito durante el tiempo que se encuentren separados de su cargo, referido en el artículo 112.¹⁶³

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables. *Artículo reformado DOF 28-12-1982*

¹⁶² Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado. *Párrafo reformado DOF 10-08-1987, 31-12-1994, 22-08-1996, 02-08-2007, 07-02-2014, 10-02-2014, 29-01-2016*

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculcado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda. *Párrafo reformado DOF 31-12-1994, 07-02-2014, 29-01-2016*

Las declaraciones y resoluciones de la (sic DOF 28-12-1982) Cámaras de Diputados (sic DOF 28-12-1982) Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculcado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si este culmina en sentencia absolutoria el inculcado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados. *Artículo reformado DOF 20-08-1928, 21-09-1944, 08-10-1974, 28-12-1982*

¹⁶³ Artículo 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto. *Artículo reformado DOF 28-12-1982*

El artículo 113¹⁶⁴ que incorpora al Sistema Nacional Anticorrupción y las bases para su cumplimiento.

Y finalmente el artículo 114¹⁶⁵ que se refiere al tiempo en el que se puede incoar el procedimiento de juicio político al servidor público referido.

¹⁶⁴Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:

I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;

II. El Comité de Participación Ciudadana del sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley, y

III. Corresponderá al Comité Coordinador del sistema, en los términos que determine la Ley:

a) El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales;

b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;

c) La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;

d) El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;

e) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.

Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.

Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción. *Artículo reformado DOF 28-12-1982, 14-06-2002, 27-05-2015*

¹⁶⁵ Artículo 114. El Procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a siete años. *Párrafo reformado DOF 27-05-2015; Artículo reformado DOF 28-12-1982*

CONCLUSIONES

Primera. La *moción de censura* es una figura parlamentaria que nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no previene.

Segunda. La *moción de censura* forma parte de todo un sistema de control constitucional que le permite a las fracciones parlamentarias minoritarias ser oídas y tomadas en cuenta, con base en acusaciones serias y fundadas en contra de funcionarios del Poder Ejecutivo federal.

Tercera. La *moción de censura* es un contrapeso que está dirigido a censurar con desconfianza o a ratificar con confianza, alguna actividad llevada a cabo por la administración pública federal, y en su caso, tacharla de censura por no estar apegada a principios, valores y derechos.

Cuarta. Los equilibrios de poder son constitucionalmente indispensables para el adecuado funcionamiento de un Estado, por lo que la necesidad de instaurar la figura parlamentaria *moción de censura* dentro del sistema constitucional mexicano, es una prioridad.

Quinta. Un ejemplo de ello fue el sexenio federal pasado (2012-2018), en el cual el poder político se concentró de manera totalitaria en la administración emanada del partido en el gobierno y como consecuencia de ello, se obtuvieron altísimos índices de corrupción que nuestro país presentó no solamente a nivel nacional, sino también a nivel internacional.

Sexta. Si existiera la *moción de censura*, las fracciones parlamentarias minoritarias habrían tenido la oportunidad de censurar diversas actividades de la administración pública federal, en un momento determinado.

Séptima. La *moción de censura* permitiría a las minorías parlamentarias, motivadas por una acusación seria y fundada, censurar eventualmente las actividades del Poder Ejecutivo federal, y en un momento determinado, se repitiera esta moción, iniciar la discusión o debate llamando al funcionario público a rendir cuentas ante la Comisión Parlamentaria correspondiente.

FUENTES DE CONSULTA

Bibliografía

- Acosta Romero, Miguel (2014): *Teoría General del Derecho Administrativo*; México, Porrúa, 17ª ed.
- Aguilar Balderas, Lidia (2014): *Derecho Constitucional: Sistema Constitucional Mexicano*; México, Grupo Editorial Patria.
- Alba Tercedor, Carlos y Vanaclocha Bellver, Francisco José (1997): *El sistema político local. Un nuevo escenario de gobierno*; Madrid, España, Universidad Carlos III.
- Alfonsín, Raúl (2010): *Fundamentos de la República Democrática. Curso de Teoría del Estado*; Buenos Aires, Argentina, editorial Eudeba, 3ª edición.
- Alonso de Antonio, Ángel Luis y Alonso de Antonio, José Antonio (2006): *Derecho constitucional español*; Madrid, España, Editorial Universitas, 4ª ed.
- Álvarez Tolcheff, Enrique, “La moción de censura en general”, en Santamaría Pastor, Juan Alfonso [coord.] (1992): *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Navarra*; Madrid, España, Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Álvarez Vélez, María Isabel [coord.] (2004): *Escritos en conmemoración al 25 aniversario de la Constitución*; Madrid, España, Universidad Pontificia Comillas.
- Aragón Reyes, Manuel (1986): “La interpretación de la Constitución y el carácter objetivo del control jurisdiccional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 6, núm. 17, mayo-agosto.
- Aragón Reyes, Manuel (2012): *El significado del control parlamentario*; México, ITAM.
- Aragón Reyes, Manuel (1986): “El control parlamentario como control político”, *Revista de Derecho Político*, Universidad de Valladolid, España, núm. 23.
- Aragón Reyes, Manuel (2002): *Constitución y control del poder. Introducción a una Teoría Constitucional del Control*; Bogotá, Colombia, Universidad del Externado de Colombia, 2ª ed.

- Burdeau, Georges (2008): *Tratado de ciencia política*; México, Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, 5ª edición revisada y aumentada.
- Burgoa Orihuela, Ignacio (2009): *Derecho Constitucional Mexicano*; México, Porrúa, 20ª ed.
- Burgoa Orihuela, Ignacio (2013): *Las Garantías Individuales*; México, Porrúa, 41ª ed.
- Burgoa Orihuela, Ignacio (2001), *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 38ª ed.
- Casas Cárdenas, Ernesto (2008): "Representación política y participación ciudadana en las democracias"; *Revista Estudios Políticos*, números 13, 14 y 15, novena época, enero a diciembre, pp. 111 y 112.
- Castrejón García, Gabino (2012); *Derecho Administrativo Mexicano*; México, Cárdenas Editor, 5ª ed., t. I.
- Castro Abella, Fernando y Corral García, Esteban (2011): *Manual del concejal*; Madrid, España, editorial La Ley, 7ª ed.
- Castro y Castro, Juventino V. (1998): *Garantías y Amparo*; México, Porrúa, 10ª ed.
- Cerroni, Umberto (2012): *Política: Método, Teorías, Procesos, Sujetos, Instituciones y Categorías*; México, Siglo XXI Editores, 4ª ed.
- Cervantes Gómez, Juan Carlos (2012): *Derecho Parlamentario, Organización y Funcionamiento del Congreso*; México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXI Legislatura, Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.
- Chávarri Cidera, Pilar y Delgado Sotillos, Irene (2011): *Sistemas políticos contemporáneos*; Madrid, España, Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Comellas García-Lera, José Luis (2014): *Historia de España contemporánea*; Madrid, España, Ediciones Rialp.
- Cossío Díaz, José Ramón, "Artículo 115", en Carbonell, Miguel [coord.] (2013): *Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa, 7ª ed.

- Cossío Díaz, José Ramón, “Similitudes y diferencias entre las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad”, en Cossío, José Ramón y Pérez de Acha, Luis M. [comps.] (1997): *La defensa de la Constitución*, México, Fontamara.
- Cruz Martínez, Edgar Humberto (1999), Apuntes de la materia de Derecho Constitucional del en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México.
- Cruz Revueltas, Juan Cristóbal (2016): *¿Qué es la Política?*; Publicaciones Cruz.
- Díaz Bravo, Enrique (2012): “La moción de censura y el caso del gobierno español presidido por Felipe González Márquez”; *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche*, v. I, número 8, febrero de 2012.
- Diccionario Jurídico Espasa, Siglo XXI, España, 2002, editorial Espasa Calpe, S.A.
- Easton, David (2009): *El sistema político*; México, Siglo XXI Editores.
- Elizondo Gasperín, María Macarita, “La Justicia Electoral en el Concierto del Derecho Procesal Constitucional”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo [coord.] (2013): *Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa, 7ª ed., t. II.
- Escobedo, Juan Francisco (2014): *México: Poliarquía en construcción. Democracia, comunicación, información y gobernabilidad*; Universidad Iberoamericana, FIDAC, 2ª ed.
- Faig Garicoits, Juan Francisco (2014): *Sistema electoral y gobernabilidad en Uruguay*; Editorial Trilce.
- Fernández Fernández, Octavio Manuel (2016): *La moción de censura y la cuestión de confianza local*; Madrid, España, Fundación Asesores Locales.
- Fernández Segado, Francisco (2004): *La justicia constitucional ante el siglo XXI: la progresiva convergencia de los sistemas americano y europeo-kelseniano*; México, UNAM.
- Ferrer Muñoz, Manuel (1995): *La formación del Estado nacional en México: El Imperio y la República federal: 1821-1835*; México, IJ, UNAM.

- Fix Zamudio, Héctor, “Breves Reflexiones sobre el Concepto y Contenido del Derecho Procesal Constitucional”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo [coord.] (2013): *Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa, 7ª ed., t. I.
- Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador (2001): *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*; México, Porrúa/UNAM, 2ª ed.
- Fraga, Gabino (2012): *Derecho Administrativo*; México, Porrúa, 43ª ed.
- Gabín, María Amparo Encarnación (2014): *Administración Pública*; S.A. Ediciones Paraninfo, 3ª ed.
- Gamboa Montejano, Claudia: “Propuestas para un nuevo federalismo”, Análisis comparativo que reforman los artículos 115 y 116 constitucionales presentados en los dos primeros años de ejercicio de la LX Legislatura; México, Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis, mayo de 2003.
- Gamboa Montejano, Claudia: “Proceso legislativo estatal”; México, Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis, febrero de 2006.
- Gamboa Montejano, Claudia: “Regulación del Poder Legislativo”; México, Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis, abril de 2005
- Guerrero, Omar (2006): *El Estado y la Administración Pública en México*; México, Instituto Nacional de Administración Pública A.C., 4ª ed.
- Guzmán Napurí, Christian (2003): *Las Relaciones de Gobierno entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento*; Lima, Perú, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.
- Jerónimo Sánchez-Beato, Estefanía y Morales Payán, Miguel Ángel (2004): *La presidencia de las Cortes en el constitucionalismo histórico español*; Almería, España, Universidad de Almería, Servicio de Publicaciones.
- Loaiza Gallón, Hernando (2014): *Estado, Gobierno y Gerencia Pública*; Bogotá, Colombia, Universidad Santo Tomás, Consejo Editorial, 4ª ed.
- Maritain, Jacques (2013): *El Hombre y el Estado*; Madrid, España, Ediciones Encuentro, 5ª ed.

- Márquez Cruz, Guillermo Manuel (1992): *Movilidad política y lealtad partidista en Andalucía, 1973-1991*; Madrid, España, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Martínez Bullé Goyri, Víctor M., “El procedimiento ante los organismos autónomos protectores de los derechos humanos”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo [coord.] (2013): *Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa, 7ª ed., t. II.
- Martínez Ocamica, Gutenberg (2012): *Fiscalización parlamentaria y comisiones investigadoras. Análisis y propuestas*; Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 5ª ed.
- Melado Lirola, Ana Isabel (2008): *El control parlamentario de la ley de presupuestos en el Ordenamiento constitucional español*; Madrid, España, Editorial Universidad de Almería.
- Mijares Sánchez, Mario Raúl (2011): *Formas de Gobierno: Lecciones de Teoría Política*; editorial Palibrio, 2ª ed.
- Moreno Daniel (2010): *Derecho Constitucional Mexicano*; México, editorial Pax, 18ª ed.
- Nodarse, José J. (2013): *Elementos de Sociología*; México, editorial Selector, 36ª ed.
- Ochoa Campos, Moisés (1973): *Derecho Legislativo Mexicano*; México, Cámara de Diputados, XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión.
- Olivera Toro, Jorge (2011): *Manual de Derecho Administrativo*; México, Porrúa, 9ª ed.
- Patiño Camarena, Javier (2006): *Nuevo derecho electoral mexicano*; México, IIJ, UNAM, 8ª ed.
- Pedroza de la Llave, Susana Thalía (1996): *El control del gobierno: función del Poder Legislativo*; México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Pedroza de la Llave, Susana Thalía (1997): *Congreso de la Unión. Integración y Regulación*; México, Porrúa.
- Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria (1994): *Mexicano, esta es tu Constitución*; México, Porrúa, 9ª ed.

- Reyes Zapata, Mauro Miguel, “Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo [coord.] (2013): *Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa, 7ª ed., t. I.
- Ríos Estavillo, Juan José: “Legislación”, Enciclopedia Jurídica Mexicana (2004), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Porrúa, 2ª ed., t. XII,
- Rivera García, Antonio (2008): *Republicanismo Calvinista*; Murcia, España, Diego Marín Librero-Editor, 3ª ed.
- Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime (2012): *El ciudadano y el poder público. El principio y el derecho al buen gobierno y a la buena administración*; Madrid, España, Universidad Complutense de Madrid, editorial Reus.
- Rousseau, Juan Jacobo (2012), *El Contrato Social*; Madrid España, editorial Alianza, 8ª ed.
- Santamaría Pastor, Juan Alfonso [coord.] (1992): *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Navarra*; Madrid, España, Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Serra Rojas, Andrés (2007): *Derecho Administrativo*; México, Porrúa, 27ª ed., t. I.
- Silva Bascuñán, Alejandro (2013): *Tratado de Derecho Constitucional*, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 3ª ed., t. I.
- Simón Yarza, Fernando (2015): “La moción de censura: ¿constructiva u “obstructiva”?”; *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 103, enero a abril.
- Suárez Fernández, Luis (2012): *Historia general de España y América; la época de Franco*; Madrid, España, ediciones Rialp, 2ª ed., t. XIX.
- Tena Ramírez, Felipe (2007): *Derecho Constitucional Mexicano*; México, Porrúa, 39ª ed.
- Ubeda-Portugués, José Escribano (2011): *Sistemas políticos constitucionales en el mundo*; Aebius Editorial.
- Vallado Berron, Fausto (2015): *Formas de Estado*; México, UNAM.

Vírgala Foruria, Eduardo (2004): *La moción de censura en la Constitución de 1978 (y en la historia del parlamentarismo español)*; Madrid, España, Centro de Estudios Constitucionales, 3ª ed.

Yamamoto, Hironori (2007): *Instrumentos de control parlamentario. Estudio comparativo de 88 parlamentos nacionales*; Suiza, Inter-Parliamentary Union.

Legislación y otras fuentes jurídicas

Código Civil Federal.

Código Fiscal de la Federación.

Constitución Española.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Guía de Control Parlamentario del Sistema de Seguridad Pública” (2007), Foro parlamentario sobre armas pequeñas y ligeras, e Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia.

Ley de Amparo.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Reglamento de la Cámara de Diputados.

Reglamento del Senado de la República.

Tesis P./J.22/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. IX, abril de 1999.

Tesis P./J. 98/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, t. XIV, septiembre de 2001.

Tesis P./J. 40/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XVI, septiembre de 2002.

Sitios de internet

<http://eleconomista.com.mx/sociedad/2017/09/05/como-esquema-desviar-recursos-publicos-denunciado-mcci>

http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/examen-de-confianza/

<http://imco.org.mx/temas/la-estafa-maestra-lecciones-nos-deja/>

<http://www.animalpolitico.com/>

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/115_180716.pdf

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2_030619.pdf

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Diputados_080518.pdf

<http://www.elfinanciero.com.mx/monterrey/cinco-anos-de-enrique-pena-nieto>

<http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/leonardo-kourchenko-la-aldea/narcoestado-fallido>

<http://www.redalyc.org/pdf/4264/426439539007.pdf>

http://www.senado.gob.mx/formatos_INAI/documentos/Reglamento_Senado.pdf

<https://contralacorrupcion.mx/category/investigaciones/>

<https://veracruz.quadratin.com.mx/Admite-el-Presidente-una-%E2%80%9Cperdida-de-confianza%E2%80%9D-de-los-mexicanos/>

<https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/>

<https://www.forbes.com.mx/mexico-el-segundo-pais-con-mas-impunidad-en-el-mundo/>

https://www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion_es1.pdf