

Facultades de los poderes federales y estatales en materia de nombramientos y otras

Elisur Arteaga Nava

Sumario: I. Poderes y empleos III. Terminología j HA. Cargo y encargo / H.2. Comisión/II.3. Empleo/ Ü.4. Elección, nombramiento y designación / II.5. Dieta, sueldo, dotación y remuneración /

III. *Nombramiento / III.1. Introducción / III.2. Factores políticos y económicos de un nombramiento /*

IV. *Elementos de un nombramiento / IV. 1. Voluntarios u obligatorios / IV.2. Remunerados o gratuitos / IV.3. Temporales o vitalicios / IV.4. Libres o sujetos a ratificación / IV.4.1. Libres / IV.4.2. Nombramientos sujetos a ratificación / V. Incompatibilidades / VI. 1. Nombramientos que hacen el Congreso de la Unión y la Comisión permanente / VI.2. Nombramientos y elecciones que hace la Cámara de senadores /*

VI. *3. Nombramientos y elecciones que hace la Cámara de diputados / VI.4. Propuestos por el presidente de la República y electos por la Cámara de diputados / VI.5. Propuestos por la Suprema corte de justicia y electos por la Cámara de diputados / VII. Nombramientos que puede hacer el presidente de la República / VII. 1. Nombramientos absolutamente libres / VII.2. Nombramientos sujetos a ratificación /*

VII. *2.1. Sujetos a la ratificación del Senado o de la comisión permanente / VII.2.2. Sujetos a la ratificación de la Asamblea de representantes / VII.3. Nombramientos que hace el presidente de la República conforme a la ley / VIII. Nombramientos que hace la Suprema corte de justicia de la nación / IX. Nombramientos que hacen los poderes locales y ayuntamientos / IX. 1. Nombramientos que hacen los congresos estatales / IX.2. Nombramientos que hacen los gobernadores / IX.2.1. Nombramientos absolutamente libres / IX.2.2. Nombramientos sujetos a ratificación / IX.2.3. Nombramientos que hace conforme a la ley / IX.3. Nombramientos que hace el Tribunal superior en pleno / IX.4. Nombramientos que hacen los ayuntamientos / X. Nombramientos relativos al Distrito Federal /*

XI. Promociones y cambios / XII. Reelección y ratificación / Xm. Licencias / XIII. 1. Licencias de los legisladores / XIII.2. Licencia del presidente de la República / XIII.3. Licencia de los miembros de la rama judicial / Xm.4. Licencia de los servidores públicos locales / XIV. Desaparición de empleos / XV. Renuncia / XVI. Destitución, remoción y cese / XVII. Destitución / XVIII. Remoción / XIX. Cese / XX. Suspensión / XXI. Pérdida del encargo / XXII. Desaparición de poderes / XXIII. Separación del cargo / XXIV. Remoción del jefe del Distrito Federal.

I. Poderes y empleos

Es función de la Constitución crear poderes y definir su campo de acción; los órganos constituidos carecen de injerencia en esa materia; el Congreso de la Unión, con vista a la fracción XI del artículo 73, sólo puede crear empleos en relación consigo mismo y los otros poderes; no le está permitido agregar divisiones, alterar las existentes ni crear un nuevo poder.

La función de crear empleos recae originariamente en la Constitución; es ella quien prevé, en términos generales,

y en algunos casos en forma particular, su existencia, organización, funcionamiento, facultades y limitaciones.

El Congreso de la Unión, en ejercicio de su facultad, por lo que toca a empleos previstos en la Constitución, se debe limitar a hacerlos operantes y a asignarles su dotación en el presupuesto; en los restantes casos crea el empleo, norma su ejercicio, determina su adscripción y fija su respectiva dotación. Todo esto es aplicable en los estados, con la salvedad de que en ellos son las constituciones, federal y local, las que prevén, en primera

instancia, lo relativo a cargos y empleos. El crear empleos, tanto en el ámbito federal como local, es un acto legislativo; su naturaleza es legislativa. La función de crear empleos de la federación es una función colegiada e indelegable; ha sido atribuida al Congreso de la Unión, responsable de determinar los ingresos y egresos; lo hace en su actuación ordinaria, en cámaras separadas y en forma sucesiva. En condiciones ordinarias, esa función no es susceptible de ser delegada a una de las cámaras, a la comisión permanente o al presidente de la República.

Dentro de la facultad de crear empleos concedida al Congreso de la Unión, se entienden comprendidas las de limitar, condicionar, obligar y, en términos generales, la de normar la función y su ejercicio por parte del presidente de la República y del servidor público que, en su caso, se designe.

De los términos en que está redactada la fracción IX del artículo 73 se desprende una regla general: sólo el Congreso de la Unión, en ejercicio de la atribución expresa que de dicho precepto deriva, es quien puede crear y suprimir empleos públicos de la federación; dada la existencia de esa norma, con vista al hecho de que en la Constitución no se faculta al Poder Ejecutivo y a la rama judicial a hacerlo, en aplicación del principio de legalidad, lo tienen prohibido.

En forma excepcional, sólo temporalmente, la facultad de crear empleos puede ser conferida y ejercida por el presidente de la República; esto es factible que se dé en el caso de otorgamiento de facultades extraordinarias, siempre y cuando en la delegación que haga el Congreso de la Unión se prevea expresamente esa posibilidad. Desde 1857 la facultad de crear y suprimir empleos de la federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones es facultad privativa del Congreso de la Unión. Para evitar abusos, actos de corrupción y que se desvirtuara el principio de división de poderes, se consideró que esas funciones deberían ser confiadas a un órgano colegiado: Poder Legislativo y no a una persona, presidente de la República. Los antecedentes son claros y terminantes. Zarco, en su *Historia*, en la crónica correspondiente al día 13 de octubre de 1856, consigna lo siguiente:

"El señor Prieto opina que esta atribución (la de crear empleos y señalar su dotación) la ejerce el Congreso al revisar el presupuesto. "El señor Mata replica que en el presupuesto el Ejecutivo inicia los gastos, pero que los empleos de nueva creación resultan de la resolución del Congreso.

"El señor Prieto dice que para proveer empleos muy subalternos sería embarazoso ocurrir al Congreso.

"El señor Mata contesta que la provisión corresponde al Ejecutivo y la creación al Legislativo."

Debe recordarse que los puntos de vista del señor Mata eran los de la comisión de Constitución de esa Asamblea constituyente.

En forma reiterada, con vista a la fracción I del artículo 89 constitucional y artículo 8 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, el presidente de la República ha creado y suprimido empleos de la federación. Se ha violentado la constitución; el Ejecutivo ha asumido funciones que legalmente no le corresponden.

La facultad de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley prevista en la fracción I del artículo 89, es una función plenamente definida y exactamente delimitada: se trata simplemente de disponer, mediante reglamentos, las medidas administrativas necesarias para hacer ejecutable una ley; se limita a llevarla al detalle y hacerla operante. Nunca, por virtud de ella, el presidente puede asumir una función que la constitución ha depositado exclusivamente en el Congreso de la Unión, como lo es la de crear empleos.

Por otra parte, el artículo 8o. de la *Ley Orgánica* dispone lo siguiente:

"El titular del Poder Ejecutivo Federal contará con las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República."

El alcance e interpretación del indicado precepto debe determinarse y darse dentro del contexto constitucional y éste, como se ha dicho, es el de que en el ámbito federal, es facultad privativa de la Constitución y del Congreso de la Unión el crear empleos; que éste, en circunstancias normales, no puede renunciar a su facultad ni delegarla a ninguno de los restantes poderes en que se ha dividido lo que se ha denominado el Supremo poder de la federación. Pretender que con vista a ese precepto el presidente asuma una función que la carta magna ha confiado al congreso, es violar la fracción XI del artículo 73.

Debe tenerse presente que la fracción XI del artículo 73 no establece salvedades o excepciones; consigna una regla general que no admite salvedades. No es lícito distinguir o proveer excepciones cuando la Constitución no lo ha hecho.

El precepto, más que como una delegación, que no es admisible, debe interpretarse en el sentido de hacer operante la facultad concedida expresamente al Congreso de la Unión; las unidades de asesoría, apoyo y coordinación son simples auxilios técnicos internos con los que cuenta la presidencia de la República para el mejor desempeño de las funciones propias de ella, nunca y por ningún concepto, pueden convertirse en entes autónomos y con autoridad fuera de la oficina de la Presidencia; no puede, como se ha pretendido, coordinar secretarías y procuradurías. Mucho menos existe la posibilidad de que el presidente, mediante un decreto, confiera a una Secretaría, como lo es la de defensa nacional, la facultad de intervenir en la investigación de delitos y persecución de delinquentes, tal como se hizo en el decreto por virtud del cual se creó la Coordinadora nacional de seguridad pública en abril de 1994.

Se alegrará que la intervención que se ha conferido al Congreso de la Unión y la interpretación que aquí se sostiene impediría el desarrollo y funcionamiento adecuado de una administración pública moderna y ágil; que se impone dar a la fracción XI del artículo 73 una interpretación dinámica; pudiera ser cierto aconsejable ello de alguna manera; pero la existencia de esos presupuestos no son suficientes para invalidar uno de los elementos que fortalecen el principio de división de poderes. En un sistema, como el mexicano, en que el Ejecutivo frecuentemente rebasa los marcos constitucionales, más que buscar eliminar o disminuir los elementos que existen para neutralizar su voluntad arrolladora, lo que se debe hacer es fortalecerlos y reiterarlos.

Si el órgano legislativo, al emitir una ley o un decreto por virtud de los cuales se disponga la creación de un empleo, no prevé nada respecto a quién debe hacer el nombramiento respectivo, el facultado para hacerlo es la autoridad ejecutiva: presidente de la República o gobernador, es ella la responsable de hacer cumplir los actos legislativos.

El que el Congreso de la Unión esté facultado a crear empleos y a señalar su dotación, no implica la posibilidad de que dicho órgano, mediante una ley, atribuya a entes autónomos y con patrimonio propio de naturaleza pública, funciones o responsabilidades que la Constitución confía a alguno de los poderes, ello no es factible aun en los casos en que el ente esté adscrito a algún sector de la administración pública federal. Nada puede dispensar el cumplimiento de un mandato constitucional. No existe

impedimento para que se disponga la creación de entes a los que se confíen funciones de asesoría y consulta que auxilien a alguno de los poderes, siempre y cuando a ellos no se confieran funciones de autoridad.

No existe fundamento constitucional para que el Congreso de la Unión, con vista a su facultad de crear empleos y de señalar sus dotaciones, mediante una ley o un decreto, pueda crear entes con personalidad y patrimonio propios, a los que confíe el desempeño de alguna de las funciones que, como autoridad, la Constitución ha depositado en los poderes federales. Esto no es factible aun en los casos en que se haga depender al ente de uno de esos poderes.

Tampoco existe fundamento constitucional para que el presidente de la República, mediante, un decreto, lo haga. No hay inconveniente para que el Congreso desarrolle y organice los entes previstos en la propia Constitución, como en el caso del Consejo de Salubridad previsto en el artículo 73 fracción XVI.

La Constitución atribuye una función a tal o cual órgano con vista a ciertas razones: que se trata de , servidores públicos que reúnen ciertos requisitos que ella dispone y que para llegar a serlo se requiere de una consulta a la ciudadanía mediante elecciones; que han establecido los sistemas de control interrogatorios.

Quando se recurre a la creación de un ente para que realice actos de autoridad, se pasan por alto ciertos requisitos, se elude la intervención de la ciudadanía y se diluyen los sistemas de supervisión. No obstante, lo anterior la existencia de dichos entes es lo común, sin que se cuestione su fundamento constitucional.

Por anacronismo, que en la actualidad es inexplicable, que ha llegado a convertirse en un error institucional, se determina que sea el Congreso de la Unión quien señale, aumente o disminuya las dotaciones correspondientes a los empleos cuya creación él mismo disponga; ciertamente a través de una ley que crea un empleo es factible que se señale su dotación; se está frente a un caso de modificación al presupuesto anual permitida y prevista por el artículo 126. Pero el Congreso de la Unión carece de la facultad para aumentar o disminuir, en forma ordinaria, la dotación que corresponde a un empleo; la facultad le corresponde, por regla general y como facultad exclusiva, a la Cámara de diputados (art. 74, frac. IV). En este caso cabe afirmar lo siguiente: Es función de la Constitución el establecer el principio de división de poderes, crear éstos, definir su campo de acción y, eventualmente, crear empleos;

Es función del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales el crear empleos y señalar sus dotaciones.

Es facultad del presidente de la República y de los gobernadores el hacer nombramientos, promociones y remociones en relación con los cargos creados por los órganos legislativos; se trata de una facultad genérica que reconoce como únicas excepciones aquellas que en forma expresa y por disposición de la ley, se ha atribuido a los restantes poderes; por regla genera,¹ un nombramiento debe hacerse observando los requisitos que marcan la Constitución y la ley (arts. 89 fracs. III y IV y 123 B frac. VII), sólo por excepción y cuando existe texto expreso, se puede hacer libremente (Art. 89 frac. II).

Hay ciertos nombramientos que corresponden exclusivamente a cierto poder; es el Congreso de la Unión el único que está facultado para designar presidente interino o sustituto, es la Suprema corte de Justicia quien puede hacer los nombramientos de magistrados de circuito y jueces de distrito.

II. Terminología

La Constitución, para aludir a determinados servidores públicos, recurre al uso de ciertos términos; a ellos se les ha dado el carácter de denominación oficial, como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, diputados y senadores al Congreso de la Unión, secretarios de despacho, Procurador general de la República, etc. Los legisladores frecuentemente olvidan la terminología oficial y para aludir a los mismos órganos recurren a otros términos los que, en muchos casos, consideran como sinónimos a pesar de que técnicamente no lo sean.

En forma paralela a esa terminología, que pudiera denominarse oficial, para referirse a posiciones inferiores dentro de la administración pública federal, utiliza diversos términos de naturaleza genérica: con ellos se alude a ciertas funciones específicas, como comisión, empleo, cargo, encargo, función o, el de reciente cuño, servidor público. En el pasado, esos términos fueron usados con cierta propiedad; hubo cuidado en el uso de la terminología jurídica al elaborar las constituciones y sus reformas; esto casi ha desaparecido; en la actualidad la actividad legislativa se realiza en forma descuidada y desaseada. Quienes elaboran las leyes y los aprobadores de ellas, los diputados y senadores, han olvidado la técnica legislativa. Esto se ha dejado sentir en lo relativo a nombramientos y cargos.

11,1, Cargo y encargo

En la Constitución de 1857 los términos cargo y encargo se utilizaron preferentemente para aludir a funciones públicas de elección popular: "Poder ser votado para todos los cargos de elección popular..." (art. 35 frac. II); "El encargo de diputado..." (art. 57); "Los diputados propietarios desde el día de su elección, hasta el día en que concluyan su encargo..." (art. 58); "Los diputados son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo..." (art. 59). "El cargo de presidente de la Unión, sólo es renunciable..." (art. 81); "Juro Desempeñar leal, y patrióticamente el encargo..." (art. 83); "Cada uno de los Individuos de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo..." (art. 94); el término cargo, para referirse a los ministros de la Corte, se usó en los artículos 94 y 95; encargo en el 103,104,107 y 121.

Por último, en el artículo 120 se alude con el término cargo a todo tipo de funcionario público, sea o no de elección popular.

El término *cargo* se utiliza en su acepción de función pública retribuida; alude a una responsabilidad, cuidado, obligación a un servicio, más que a un privilegio, canonjía o prebenda.

Encargo, por su parte, denota la responsabilidad de cumplir, ejecutar u obligación de hacer algo. En la actualidad, los términos cargo, y encargo aparecen reiteradamente en la Constitución; como se ha dicho, su uso es en función de posiciones de elección popular (arts. 35 frac. II, 36 frac. IV, 125 y 127); por un anacronismo, puesto que ya no son de elección popular, se comprende los ministros de la Suprema Corte.

Esos términos también son usados en el sentido de actividad que desempeña alguien; de ese uso deriva el vocablo funcionario (arts. 127 y 128).

Desde 1982 se ha dado en llamar, a los titulares de los cargos, encargos, empleos y comisiones, servidores públicos (arts. 108 a 114 y 127); la innovación no ha terminado por imponerse.

II. 2. Comisión

En una de sus acepciones, y es el sentido en que es usado por la Constitución, el término comisión significa misión encargada a alguien; con él se alude a ciertas funciones, de la federación o de los estados, previstas en la Constitución o en las leyes, por cuyo desempeño se disfrute un sueldo; su titular se denomina servidor público, no es de elección popular sino que es de nombramiento;

puede ser permanente, o transitorio. Su existencia está prevista expresamente en el artículo 62. Las comisiones pueden ser conferidas por el Congreso de la Unión (arts. 50 a 66 de la *Ley Orgánica del Congreso General*), por el presidente de la República (art. 21 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*) y por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Art. 97).

En los estados, las constituciones y las leyes prevén la existencia de comisiones; ellas determinan quienes son los órganos competentes para nombrar a los comisionados, sus funciones, duración y la partida de la cual se obtendrán los fondos necesarios para sufragar sus gastos.

II. 3. Empleo

El término empleo tiene en la lengua castellana un significado amplio: función que alguien desempeña para ganarse la vida; éste es, en términos generales, aplicable en el mundo del derecho; pero la Constitución lo usa en un sentido restringido y técnico: función desempeñada en una oficina o dependencia gubernamental o un trabajo, no principalmente corporal, por el que se disfruta o percibe un sueldo o para el que se señala una dotación. En ese contexto se usa el término en los artículos 62, 73, fracción XI, 74 frac. II, 89 frac. II, 127 e, incluso, en el 8o. Se usa también el compuesto empleados superiores (arts. 74 frac. II, 79 frac. II, 89 frac. IV). El término empleado es de uso frecuente en el léxico constitucional.

11.4. Elección, nombramiento y designación

Durante la vigencia de la Constitución de 1857 fueron las elecciones vía general para acceder a la titularidad de los cargos vacantes que se daban en los tres poderes; por ello se hablaba de que se trataba de funcionarios de elección popular; en la actualidad se sigue hablando de diputados, senadores y presidentes electos (arts. 56 y 59).

Por lo que toca a los restantes empleos previstos por la Constitución y las leyes, se usan los términos nombrar y designar; en la actualidad ambos se toman como términos sinónimos (arts. 84 y 85); no obstante ello, el primero se utilizó preferentemente para referirse a la acción de dar a alguien un cargo o empleo de cierta importancia; así son nombrados por el Congreso o la comisión permanente los presidentes interinos y provisionales; por el presidente de la República, los secretarios de despacho, el Procurador general de la República, los ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, los coroneles y demás oficiales, los ministros de la Suprema Corte, etcétera

Para los empleados inferiores se usa el término designar (art. 123 B frac. VII); ésta no es una regla general, en los artículos 84 y 85, el constituyente, con el fin de evitar repetir reiteradamente la palabra nombrado, recurre al verbo designar como sinónimo, así habla de que el presidente es designado. En este proceder hay una falta de técnica jurídica: si las cámaras que integran el Congreso de la Unión se constituyen en colegio electoral, lo lógico es que elijan presidente, pero no lo nombran; esa misma falta se reitera en la fracción V del artículo 76, aquí se trata del Senado, como colegio electoral, quien de una terna que le presenta el presidente de la República, elige al gobernador de un estado. En cambio en el párrafo 19 del artículo 41, para la misma función, se utiliza el término correcto, el de elección.

II. 5. Dieta, sueldo, dotación y remuneración

También sobre esta materia existe cierta confusión terminológica en la Constitución. En el artículo 64 se dispone que los legisladores federales perciben una *dieta* por el desempeño de su cargo (proceder que ratifican los artículos 49 y 203 del *reglamento para el gobierno interior*); en cambio en el artículo 127 para los efectos de englobar varios sujetos, se prescinde del término dieta y se recurre al de remuneración.

Remuneración es un pago que se hace en dinero por la prestación de un servicio, en este sentido es usado en el artículo 127.

El término *dotación* se usa en su acepción de partida que se asigna a un empleo; dentro de ella está comprendida la remuneración o el sueldo que se debe cubrir a quien lo desempeña (art. 73 frac. XI).

Sueldo es la retribución que se paga periódicamente a un empleado inferior como retribución de un trabajo regular (123 A, Frac. XXIII y anteriormente artículo 21 p. 2o.).

Salario es la remuneración que se cubre a una persona por el desempeño de un trabajo preferentemente físico; en el artículo 123 el término ha pasado a ser sinónimo de sueldo.

Jornal es la retribución diaria que se da a un trabajador por la prestación de sus servicios (arts. 21 y 123).

Emolumento. En el artículo 13 se usa el término emolumento; se trata de una remuneración en efectivo que se cubre como compensación por un servicio público y que debe estar previsto por la ley.

III. Nombramientos

III. 1, Introducción

Se ha hecho recaer en la ciudadanía, mediante el ejercicio del sufragio, la facultad de elegir a los titulares de las funciones legislativas y ejecutivas. Este es el principio teórico del que parte la Constitución, la que, por otra parte, se encarga de facultar a dichos titulares para que por sí o en colaboración mutua, provean lo relativo a la integración de la Suprema corte de justicia, así como la de las posiciones inferiores cuya existencia está prevista en la ley.

Es la propia ciudadanía la que, en forma periódica, determina los cambios que deben operar en lo relativo a titulares de las posiciones inferiores; su intervención sobre este particular es indirecta; altera el estado de cosas mediante el expediente de llevar a nuevos elementos a través de las elecciones periódicas por lo que hace a los legisladores y presidente de la República. La institución tiene como complemento el principio de no reelección.

Por virtud de los cambios que se derivan en forma directa e indirecta de una elección, se hace efectivo el principio de que el desempeño de una función pública es transitoria; que nadie puede sentirse titular vitalicio de ella. El principio tiene como salvedad a los integrantes de la Suprema corte de justicia, a los magistrados y jueces, aquellos en forma absoluta y éstos, después de un periodo de prueba de seis años. La excepción va encaminada a dar seguridad, con vista a procurar la imparcialidad e independencia.

Se ha confiado a los ciudadanos una función importante: la de elegir; directamente no puede intervenir en cambiar, remover o destituir; esto lo hacen los titulares de la función legislativa y ejecutiva, a través de diferentes figuras administrativas y procesales.

La de hacer nombramientos es una facultad que la Constitución atribuye a toda clase de poderes, sean centrales o locales; participan de ella, incluso, las ramas judicial, federal y estatal. Ha sido confiada tanto a entes colectivos, como individuales; está referida a toda clase de puestos, cargos, comisiones o empleos, ya sean remunerados o gratuitos; que por lo general son temporales y voluntarios, aunque excepcionalmente los hay vitalicios, unos, y obligatorios otros, absolutamente libres o sujetos a ratificación.

Dentro del concepto nombramiento se comprende, para los efectos de este análisis, todos aquellos que bajo otros, como designación, elección, propuesta, aparecen a lo largo de ella y cuya titularidad se ha confiado a diferentes entes de naturaleza pública.

Por mandato constitucional, en el ámbito federal, la facultad de hacer nombramientos se ha asignado a las tres ramas en que la Constitución ha dividido el poder central; el Congreso de la Unión y la Suprema corte de justicia realizan sus nombramientos forma colegiada y como producto de un procedimiento que se ha denominado proceso legislativo, en el primer caso, y proceso de nombramiento, en el segundo. Los que realiza el presidente de la República ordinariamente son producto de una voluntad, independientemente de que, en algunos casos, se requiera de la ratificación por parte del Senado o de la Comisión permanente.

La de hacer nombramiento es facultad que corresponde a toda clase de autoridades y, por lo que no puede ser considerada refiriéndola sólo al presidente de la República, como se ha hecho hasta ahora; y, por estar prevista, principalmente en la Constitución, debe ser objeto de estudio por parte de aquellos que se dedican al análisis de ella, como cosa propia, sin perjuicio de que lo hagan, por ejemplo, los administrativistas.

Todos ellos deben atenerse a lo que tanto la Constitución como las leyes dispongan respecto al nombramiento; la responsabilidad de determinar si el candidato reúne los requisitos para ocupar el puesto recae, en principio, en quien lo realiza; en forma derivada ella recae en el nombrado; éste, con vista a la ley y su curriculum, debe informar respecto a los impedimentos que existen para que no lo acepte. Los delitos de usurpación o ejercicio indebido de funciones van encaminados a sancionar eventuales irregularidades en esta materia. En última instancia, lo que deben hacer los tribunales con vista a la actuación del ministerio público.

Es obligación de quien nombra o propone el certificar que el nombrado o propuesto reúne los requisitos que conforme a ley son indispensables para conferirlo y para que se desempeñe. Antes de proceder debe cerciorarse de que así es; dado a que el presidente de la República sólo es responsable por delitos graves del orden común y traición a la patria, la responsabilidad por un nombramiento hecho en contravención a la ley, recae en el secretario o jefe de departamento, independientemente de que no se trate de uno de los actos a que hace referencia el artículo 92.

En forma paralela la responsabilidad también recae en el nombrado o propuesto; él debe hacer notar a quien lo nombra que no reúne los requisitos y, para el caso de que a pesar de haber hecho esa observación se hubiere insistido en el nombramiento, no debe asumirlo. En caso de que lo acepte se expone a responsabilidades de tipo penal y administrativo.

Para determinar los requisitos se debe estar a lo dispuesto por la Constitución o la ley que prevé la existencia del cargo, comisión o empleo.

Cuando la ley no dispone nada respecto a los requisitos para acceder a un cargo público, se deberá, cuando menos, ser ciudadano y en pleno goce de sus derechos políticos. La ciudadanía se acredita con el documento que acredita la nacionalidad y la edad; el segundo elemento no es necesario probarlo, se presume que todo individuo está en pleno goce de sus derechos, salvo que se demuestre lo contrario. En todo caso deberá respetarse la preferencia a favor de los mexicanos que establece el artículo 32 y la prohibición de que los extranjeros, en tiempo de paz, puedan servir en el ejército, fuerza de policía o seguridad pública; la prohibición se hace extensiva a la fuerza aérea y la armada. La Constitución y las leyes, en todo caso de cargos, puestos de elección, empleos o comisión, fijan los requisitos necesarios para poder optar por cualquiera de ellos; en algunos casos ellos son mínimos, mayoría de edad y nacionalidad; en otros, cuando en la función se hace recaer un cúmulo crecido de facultades y responsabilidades, los requisitos son máximos, como en los casos de presidente de la República y ministros de la Suprema corte de justicia.

Dado a que se trata de una limitación al derecho de elegir, en los casos de cargos de elección popular, o al derecho a ser designado, cuando se trata de nombramientos, la única que puede establecer los requisitos es la Constitución; no es dable a la ley secundaria aumentar limitantes cuando la Constitución lo ha hecho y cuando en ella no se recurre a las fórmulas "y los demás requisitos que determine la ley" o "conforme a la ley" (Art. 31). En estos casos el legislador ordinario puede fijar en la ley los requisitos con vista sólo a permitir el acceso a los cargos a personas aptas y capaces.

Los requisitos, que deben ser generales, aplicables a todos y no sólo a una persona determinada, deben ser los suficientes para alcanzar esa aptitud y capacidad; no deben ser tantos que impidan a los más de los mexicanos acceder a la función, o tales que impliquen discriminación por razón de raza, religión o filiación política.

Los requisitos deben reunirse al momento que determine la ley; en algunos casos ella dispone que debe ser al momento de la elección y no al momento de acceder al puesto; en otros, al momento de ser designado.

Si bien la facultad de hacer nombramientos ha sido asignada por la Constitución a diferentes entes de autoridad, ello no implica que la atribución corresponda

a todos ellos en forma amplia e ilimitada. Gozan de ella, en términos amplios, el presidente de la República y los gobernadores de los estados; los restantes lo hacen en forma restringida y sólo en los casos en que así lo disponga la Constitución. Sería atentatorio al principio de división de poderes, por ejemplo, que el Congreso de la Unión creara un empleo para desempeñar una función ejecutiva y se reservara la facultad de hacer el nombramiento; no es factible que mediante una ley se altere la distribución de funciones que ha previsto la Constitución. Sólo lo podría hacer en los casos de leyes que desarrollen y activen órganos o cargos que la propia carta magna haga depender del órgano legislativo, como es el caso de la Contaduría mayor y otros que aparecen a lo largo de ella (arts. 74 frac. III, 122 frac. VI, inciso i).

Un nombramiento se hace en ejercicio de una facultad atribuida en la Constitución o en las leyes y respecto a empleos, cargos o comisiones previstos en ellas; ésta es una regla general que no reconoce excepciones y que tiene como razón de ser que él incide, directa o indirectamente, en el presupuesto.

III. 2. Factores políticos y económicos de un nombramiento

Independientemente de los elementos de naturaleza jurídica que implica un nombramiento, existen dos géneros de materias que es preciso tomar en cuenta cuando ellos se hacen: el político y el económico.

De una u otra forma, en menor o mayor grado, en todo nombramiento está implícito el elemento político; lo está en su doble aspecto: de quién lo hace y quién es objeto de él. La importancia política, económica y social de una persona está en función directa del número de puestos que puede ofrecer, pagar, sostener y, mediante ellos, someter, dominar y hacer depender. Directa o indirectamente, legal o extralegalmente, quien nombra, manda. En el sistema mexicano, quien está en posibilidad de ofrecer el mayor número de posiciones es el presidente de la República; él es, sin lugar a dudas, el personaje más importante de la vida económica, política y social del país.

Quien es objeto de un nombramiento, quírase o no, por el hecho de aceptarlo, ejercerlo y no renunciar a él, reconoce vínculos de agradecimiento hacia quien lo distinguió, que lo comprometen con él; que lo llevan a solidarizarse con su forma de proceder y actuar. Es humano el ser agradecido y conveniente cuando existe la posibilidad de ascender, de ser removido, destituido o cambiado.

Todo nombramiento, por ínfimo que sea, tiene implicaciones económicas; todo puesto repercute en el presupuesto, no importa que sea público o privado; el elemento económico es uno de los factores que determina la existencia de una posición; no siempre será el determinante; factores políticos pueden llevar a su creación, aunque económicamente sea innecesaria o a su supresión, a pesar de ser indispensable.

No se pueden crear posiciones más allá de lo que permitan las posibilidades económicas; en esta materia se actúa con vista al presupuesto; éste es el que determina si son temporales o permanentes, las percepciones a recibir y la forma y términos en que se prestará el servicio.

Es de esperarse que un nombramiento repercuta en resultados cuantificables política y económicamente; esto es válido en el ámbito de la administración pública; se dará si se logran los resultados deseados; desaparecerá en caso contrario.

Es imposible que la administración pública proporcione ocupación plena a todos aquellos que por su inclinación natural o por necesidad se vean competidos a ingresar en ella; pero, en todo caso, deben existir los mecanismos necesarios a fin de que a través de alguna forma se capte a los elementos sobresalientes o que de alguna forma pudieran crear problemas; asimismo, permitir a quienes los hacen, integrar los equipos necesarios para ascender políticamente.

(V. Elementos de un nombramiento)

En todo nombramiento pueden presentarse los siguientes elementos:

IV. 1. Voluntarios u obligatorios

Por regla general un nombramiento opera por cuanto a que existe anuencia de parte de quien nombra y quien es nombrado; para el caso no importa que el consentimiento sea expreso o tácito. Excepcionalmente, por mandato constitucional, y sólo ella puede hacerlo, no es necesario el consentimiento del nombrado; esto se da únicamente en ciertos casos: servicio de las armas, de jurado, de índole social, concejiles, las funciones electorales y censales (art. 5o.); este precepto agrega como obligatorio, los servicios de elección popular.

Independientemente de lo anterior, quien ha aceptado un cargo de elección popular, implícitamente acepta desempeñar toda clase de comisiones, permanentes o temporales, que el ejercicio del cargo implique.

IV. 2. Remunerados o gratuitos

Todo servidor público tiene derecho a percibir una remuneración por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión; ella es irrenunciable, debe ser adecuada, determinada, anual y equitativamente en el presupuesto y pagadera con cargo a los fondos públicos (art. 127). Con vista a dar seguridad, se ha previsto expresamente que si por alguna circunstancia la Cámara de diputados omitiere señalar en el presupuesto la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo (art. 75).

La remuneración está encaminada a retribuir un servicio prestado, proveer de fondos con vista a impedir corruptelas, permitir al servidor público dedicar tiempo completo a su función e interesar a los particulares en el ingresar a la administración pública.

Ciertos servicios públicos se prestan en forma gratuita; eso es excepcional; lo son las funciones censales y electorales. Esto es así por virtud de que se trata de actividades ocasionales y de que, de intentarse retribuir, no habría presupuesto público capaz para hacer una erogación de tal naturaleza. Cuando esos servicios se presten profesionalmente deben ser retribuidos (art. 5o.).

IV. 3. Temporales o vitalicios

Con vista a hacer operante el principio republicano, los empleos, cargos o comisiones son temporales; la ley fija su duración máxima o establece los procedimientos por virtud de los cuales un funcionario nombrado cese en sus funciones en forma periódica. La duración va de tres años, para diputados, representantes, miembros de los ayuntamientos, a seis años para presidente de la República, senadores, gobernadores, magistrados, jueces, jefe del Distrito Federal.

Hay excepciones: el Contador mayor de hacienda dura en su encargo ocho años; los ministros de la Suprema corte son vitalicios y los magistrados y jueces, federales y locales cuando son ratificados o promovidos después de seis años, se convierten en inamovibles. Se da seguridad con el fin de buscar imparcialidad.

El principio de temporalidad ordinariamente se ve reforzado con el de no reelección.

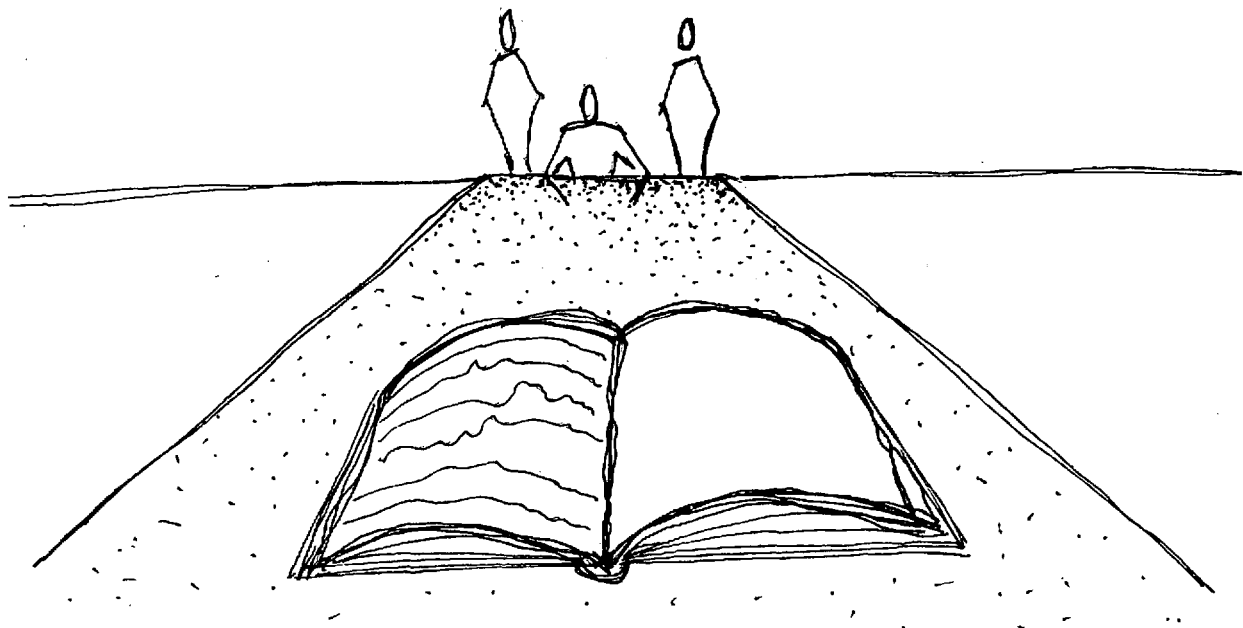
IV. 4. Libres o sujetos a ratificación

IV. 4.1. Libres

Hay nombramientos que son absolutamente libres; que quien lo hace no requiere de la aprobación o anuencia de nadie más; las cámaras que integran el Congreso de la Unión cuando nombra a sus empleados, el presidente de la República cuando nombra a secretarios o jefes de departamento, o el pleno de la Suprema corte de justicia, cuando nombra magistrados o jueces no requieren de la ratificación para hacer válida su determinación. La misma regla es aplicable por lo que toca a los poderes de los estados.

dejado en libertad para imprimir a su gestión el sello o características que considera más adecuadas. En todo esto, el mexicano se apartó de su modelo norteamericano que establece un auténtico sistema de pesos y contrapesos.

Por lo que hace a los nombramientos que realizan los otros poderes, no es necesaria la ratificación por cuanto a que se trata de cargos en los que se ha depositado una mínima cuota de poder real y que ella puede ser desvirtuada o neutralizada institucional- mente; cuando la Cámara de diputados nombra a un Contador mayor y de hacienda al que la Constitución le atribuye una función de contraloría y fiscalización, sus dictámenes pueden ser



No es necesaria la ratificación por varias razones: por lo que toca a los nombramientos que hace el presidente de la República se toma en cuenta que la Constitución, se ha pronunciado por un sistema presidencialista de gobierno, que aquél es el único responsable política y jurídicamente de su actuación; también dado a que la función se ha depositado en una persona, en forma deliberada se le ha

neutralizados por el pleno; las sentencias que dictan los jueces de distrito son revisables por los tribunales de circuito y las que dictan éstos, dado a que se trata de entes colectivos, la acción de un magistrado puede ser neutralizada por los dos restantes. En todo caso, las sentencias de los jueces federales son de efectos limitados.

IV.4.2. Nombramientos sujetos a ratificación

Algunos nombramientos están sujetos a aprobación o ratificación; éstas se exigen ordinariamente por lo que se refiere a la integración de un poder o un cuerpo cuyos miembros no son de elección popular, pero que, en algún momento lo fueron; la coincidencia de voluntades de quien nombra o propone, la de quien aprueba o ratifica, sustituye la voluntad directa de la ciudadanía. Esto se da siempre en el caso de las ramas judiciales federales y locales. De un tiempo para acá, esa forma de colaboración se ha hecho obligatoria para otro tipo de entes.

Este tipo de colaboración existe con vista a: neutralizar un excesivo poder; permitir se oigan diferentes y numerosos puntos de vista respecto a un candidato; recabar el mayor número de objeciones; evitar favoritismos e influencias.

Es la coincidencia de voluntades la que da validez a un nombramiento; no impide en el caso de que ellas se manifiesten en momentos sucesivos y mediante actos de naturaleza diferentes.

Ordinariamente la facultad de proponer o nombrar recae en la autoridad ejecutiva: presidente de la República o gobernadores de los estados; el principio tiene excepciones. Lo hacen en ejercicio de facultades que tienen atribuidas expresa o tácitamente.

La autoridad ejecutiva sólo debe someter a la ratificación del órgano colegiado aquellos nombramientos previstos expresamente por la Constitución; es improcedente hacerlo por lo que se refiere a otros no comprendidos; exigirlo sería limitar una facultad que ésta no ha limitado. Es inadmisibles que en la ley secundaria se agreguen diversos casos susceptibles de ser ratificados; el órgano legislativo ordinario no puede adicionar limitaciones a la función ejecutiva no previstas en la Constitución. El que por error o mala fe, un nombramiento libre haya sido sometido a la ratificación, no da validez al acto ni crea precedente para que en lo sucesivo se tenga que actuar de idéntica manera.

La aprobación o ratificación ha sido confiada a un órgano colegiado de elección popular directa: Cámara de senadores, legislatura estatal o Asamblea de representantes. Sólo un desconocimiento de la institución y el hecho de haberse convertido aquellas funciones en meros formalismos, ha llevado al extremo de dar intervención a la comisión permanente.

El nombramiento es una especie de iniciativa que hacen el presidente de la República o los gobernadores de los estados ante el órgano legislativo, misma que debe someterse al trámite que la ley y el reglamento determinen. La intervención del órgano colegiado sólo es

necesaria para iniciar el ejercicio del cargo; ella no es indispensable para que se suspenda o cese, en los casos en que legalmente no deba mediar una declaración de procedencia o juicio político; un empleado superior de hacienda o un embajador puede dejar de serlo por la simple voluntad del presidente de la República expresa en los términos de ley.

La ratificación debe ser expresa; puede ser tácita sólo cuando exista texto constitucional expreso que autorice.

El silencio de parte de la autoridad ratificadora debe ser considerado como una negativa; la falta de determinación afirmativa o negativa, no puede dar lugar a que se deduzca una anuencia ficta. Existe una salvedad, tiene que ver con los ministros de la Suprema corte de justicia; se justifica con vista a impedir la desmembración de ella dado a que no existe la institución de la suplencia para cada uno de ellos, tal como se da por lo que toca a los diputados y senadores; la Constitución dispone que la resolución del Senado deberá emitirse dentro de un plazo de diez días; de no hacerlo se presume aprobado un nombramiento (art. 96).

En los restantes casos, mientras no exista resolución, el nombrado no puede rendir su protesta ni asumir el cargo, no exista coincidencia de voluntades y no haya norma que autorice el consentimiento tácito.

Tratándose de nombramientos sujetos a ratificación, en virtud de que ellos están previstos por la propia Constitución, es ella la única que puede establecer plazos para que aquella se realice y las consecuencias que la omisión pueda tener; ella lo hace con vista a los periodos de actuación del órgano colegiado y tomando en cuenta lo que se denomina proceso legislativo; la ley secundaria, en los casos de silencio de la Constitución, no puede establecer unos y otras; sería una forma de interferir en los tiempos de dicho proceso legislativo y forzar la agenda de la cámara.

La falta de resolución, en los más de los casos, no para perjuicio a la administración pública; un ascenso en el ejército respecto del cual se prolongue indefinidamente su ratificación por parte del Senado, no repercute en los negocios públicos. Cosa diferente sucede por lo que respecta a los empleados superiores de hacienda; de su ratificación o no pudiera depender la buena marcha de parte de la administración pública. En estos casos es la prudencia y el tacto políticos de los líderes del Senado los que deben determinar la celeridad con que se considere un nombramiento y se emita la resolución respectiva.

La Comisión permanente está facultada para otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema corte de justicia (Art. 79 frac. V); en este caso no se menciona plazo ni se determinan las consecuencias de un eventual silencio de parte de ella, no se reiteró el sistema seguido por lo que se refiere a la intervención del Senado. Debe entenderse que éste es una excepción, aplicable sólo a ese cuerpo colegiado; la permanente no tiene plazo para resolver y su silencio debe ser considerado como una materia pendiente de ser resuelta.

Un candidato propuesto, mientras no sea ratificado, no puede ejercer el cargo y ostentar el grado; hay una excepción. Es la relativa a ministros de la Corte. Estos pueden actuar válidamente en forma transitoria (art. 96), sin que exista usurpación de funciones y sin que sea nulo lo actuado por ellos. En relación con esta materia, del texto constitucional se desprende que un candidato rechazado no puede ser presentado de nueva cuenta cuando menos en el mismo periodo de sesiones (art. 72 inc. d). Mientras no exista la ratificación no hay nombramiento; la necesaria protesta que el servidor público ratificado rinde ante el órgano colegiado inmediatamente después de su ratificación, va encaminada a evitar usurpación de funciones y que se pase por alto su intervención. Es la ratificación la que permite que una persona nombrada rinda la protesta y asuma el cargo; de no existir ella, quien ejerce el cargo usurpa funciones; independientemente de ello, lo actuado en forma ilegal, en principio, debe ser considerado nulo.

Existe una salvedad: la actuación de un ministro provisional de la Suprema corte de justicia, que actúa entre un periodo y otro de sesiones del Senado, es válida; lo es por cuanto a que existe texto expreso que así lo dispone (art. 96).

En la práctica, por seguridad jurídica, sobre todo tratándose de actos que afecten o tengan relación con un particular, se ve que se da validez a lo actuado por un servidor público no ratificado. Cuando a nivel federal se prevé la posibilidad de una ratificación por parte del órgano legislativo, la función es confiada a la Cámara de senadores y, en sus recesos, a la Comisión permanente. En la actualidad no hay caso en que esa función se confié a la Cámara de diputados. Explican este proceder varias consideraciones: la serenidad y ponderación que se supone existe en los senadores; el principio de división del trabajo. A la Cámara de diputados se ha confiado un papel determinante en lo relativo a materia hacendaría, juicio político; exclusivo en lo que respecta a calificación de la elección de presidente de la República y declaración de

procedencia; y anteriormente, dar intervención a los representantes naturales de los estados.

Hasta hace algunos años la Cámara de diputados ratificó los nombramientos que hacía el presidente de la República de magistrados al tribunal superior de justicia del Distrito Federal. Lo hacía por una razón de índole histórica, ese tribunal tenía competencia en los territorios federales; estos, por serlo, carecían de Senadores y, en cambio, contaban, cuando menos, con un diputado; por conducto de ellos, en teoría, podían los habitantes de dichos territorios hacerse oír.

Todo nombramiento presupone la existencia de dos voluntades: la de quien nombra y la de quien es nombrado; quien nombra expresa su voluntad por el hecho de hacerlo; quien es nombrado lo hace o bien expresamente, como cuestión previa a su designación o por el hecho de aceptarlo y rendir su protesta. Habrá nombramiento en el momento en que en forma expresa o tácita coincidan las dos voluntades.

En el caso de un nombramiento sujeto a ratificación, cuando éste llega a la Cámara de Senadores o a la Comisión permanente, se entiende que la coincidencia de voluntades ha operado; de otra manera no sería factible someter el nombramiento a la ratificación.

Un nombramiento hecho por el presidente de la República y presentado al Senado para su ratificación, para el caso de no haberse aprobado durante el periodo ordinario correspondiente, no puede ser presentado, en sus recesos, ante la comisión permanente; la materia está **sub judice**, usado el término en su acepción amplia. Tampoco puede presentarse ante dicha comisión un diferente candidato para el mismo cargo; sería pasar por alto la autoridad de esa cámara y desconocer los principios que regulan el proceso legislativo.

IV. 5. Previstos en la Constitución o en las leyes

Los cargos, puestos y empleos están previstos en las constituciones federales y locales; ellas aluden al grueso de las posiciones respecto de las cuales puede darse un nombramiento. También lo pueden hacer las leyes, tanto del Congreso de la Unión, como de las legislaturas de los estados; aquél lo hace con fundamento a la fracción XI del artículo 73: "Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones."

La ley puede ser dada con el objeto de crear un empleo; en este caso pudiera tratarse de una ley orgánica; no hay inconveniente para que la creación de un empleo se

prevea en una ley general. En estos casos es el Congreso de la Unión quien puede suprimir lo. Carece de facultades para suprimir un empleo previsto en la Constitución; lo que es más, está obligada la Cámara de diputados a asignarle partida presupuestal.

V. Incompatibilidades

En la Constitución y en las leyes, con vista a preservar el principio de división de poderes, hacer operante el sistema federal, una efectiva e imparcial impartición de justicia, permitir un oportuno y eficaz servicio y evitar actos de corrupción, se prevén la existencia de incompatibilidades y limitantes á la facultad de nombrar y al derecho de desempeñar cargos.

Así, el artículo 125 prohíbe a todo individuo el desempeño de dos cargos federales de elección popular, no se puede ser al mismo tiempo senador y diputado; tampoco se pueden desempeñar dos cargos de elección uno de la federación y otro de los estados.

A los legisladores federales en ejercicio les está prohibido desempeñar comisiones o empleos de la federación o de los estados por los cuales se disfrute sueldo; parecida limitación se impone por las constituciones estatales a los diputados locales (art. 62).

Los ministros de la Corte, los magistrados de circuito, jueces de distrito y los secretarios no pueden aceptar y desempeñar empleos o encargos de la federación, de los estados o de particulares; el castigo a la infracción es la pérdida del cargo (art. 101). Hay excepciones, es factible que ellos acepten cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Se busca servidores públicos de tiempo completo a los que, de conformidad con el artículo 127, se debe cubrir una remuneración adecuada e irrenunciable, que se determina anual y equitativamente en el presupuesto.

VI.I. Nombramiento que hace el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente

La Constitución, en los casos en que falte el presidente de la República, dispone que el Congreso debe nombrar o designa, según el caso, a presidente interino o sustituto; dado a que ella dispone que ese órgano se constituya en colegio electoral y a que, efectivamente, en teoría se trata de una elección por mayoría absoluta de votos, no se

puede hablar de nombramiento o designación (arts. 84 y 85).

La Comisión permanente, en los recesos del Congreso, elige un presidente provisional o interino.

En el artículo 93 se hace referencia a comisiones que, a petición de una cuarta parte de los diputados o de la mitad de los senadores, se integran para los efectos de investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Cada cámara designa sus comisiones.

VI. 2. Nombramientos y elecciones que hace la Cámara de Senadores

En caso de desaparición de poderes de un estado, elige a un gobernador de una terna que le presenta el presidente de la República; la Constitución utiliza el término nombrar, pero dado a que se requiere el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los miembros presentes, técnicamente se trata de una elección (art. 76 frac. V). En sus recesos la elección la puede hacer la Comisión permanente.

Nombra a los senadores que serán miembros de la Comisión permanente (art. 78).

Nombra a los empleados de su Secretaría (art. 77).

Nombra a su oficial mayor y a su tesorero a propuesta de la gran comisión (art. 105 frac. III de la *Ley Orgánica del Congreso*).

VI.3. Nombramientos y elecciones que hace la cámara de diputados

Nombra y vigila a jefes y empleados de la Contaduría mayor y hacienda (art. 74 fracs. II y III). Nombra a los diputados que serán miembros de la Comisión permanente (art. 78). Nombra a los empleados de su secretaría (art. 77 frac. III).

Nombra a su oficial mayor y su tesorero a propuesta de la gran comisión (art. 47 de la *Ley Orgánica del Congreso General*).

VI. 4. Propuestos por el presidente de la República y electos por la Cámara de Diputados

Los consejeros magistrados y los magistrados, tanto del Instituto federal electoral, como del Tribunal federal electoral (art. 41).

VI. 5. Propuestos por la Suprema Corte de Justicia y electos por la Cámara de Diputados

Los cuatro miembros de la judicatura federal que integren la sala de segunda instancia del Tribunal federal electoral; la elección se hace contando con el voto aprobatorio de las dos terceras partes de presentes (art. 41).

VII. Nombramientos que puede hacer el presidente de la República

Constitucionalmente el presidente de la República es quien hace el mayor número de nombramientos; está facultado para hacerlos de toda clase: libres, sujetos a ratificación y conforme a la ley.

Ejerce su facultad durante todo el tiempo de su gestión y frecuentemente algunos nombramientos exceden la duración de ella. El es el único titular de la facultad; no reconoce más límites que la Constitución y la ley. Para poder pagar remuneraciones y sufragar los gastos que la administración a su cargo trae aparejados, dispone del grueso del presupuesto, cuyo proyecto, por otra parte, elabora y presenta como facultad privativa, ante la Cámara de diputados.

La Constitución no es la única que prevé la existencia de empleos, cargos y comisiones, también lo hacen las leyes que emite el Congreso de la Unión (art. 73 frac. XI). Al respecto véase, por ejemplo, el artículo 21 de la *Ley Federal de Entidades Paraestatales*.

VII. L Nombramientos absolutamente libres

El presidente nombra libremente a sus subordinados directos; lo hace en forma exclusiva y sin que legalmente tenga que oír el parecer de nadie. Se ha entendido que dentro de la facultad de nombrar queda comprendida la de cambiar, promover, suspender y destituir. Nada hay que pueda impedir su acción en esta materia.

Por mandato constitucional nombra libremente a los secretarios del despacho, Procurador general de la República y, en su caso, a los jefes de los departamentos administrativos (art. 89 frac. II). De conformidad con este mismo precepto, está facultado para nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo por la Constitución o las leyes; como consecuencia de ello, salvo disposición expresa en contrario, la regla general es que todo nombramiento que hace es absolutamente libre.

En lo sucesivo tendrá facultad para nombrar al servidor público que tenga a su cargo el mando de la fuerza pública del Distrito Federal (art. 122 frac. II, inciso c).

"Empleados de la federación. Es facultad exclusiva del Presidente de la República, nombrar y remover libremente a los empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes; y en contra el ejercicio de tal facultad no procede la suspensión.

T. XII, p. 111, Amparo administrativo en revisión, Zamudio Everardo, 12 de enero de 1923, unanimidad de 8 votos."

VII. 2. Nombramientos sujetos a ratificación

Ciertos nombramientos deben ser ratificados; la facultad de hacerlo ha sido confiada a diferentes cuerpos colegiados: Cámara de senadores y en sus recesos a la Comisión permanente, y Asamblea de representantes. Esos cuerpos hacen la ratificación, por regla general, por mayoría absoluta; excepcionalmente lo hacen por mayoría especial; para que esto se dé se requiere texto expreso.

Dentro de la facultad de ratificar se hallan implícitas diferentes atribuciones a favor del cuerpo colegiado, como son: la de certificar si el candidato reúne o no los requisitos que la Constitución y la ley determinan; citar al candidato para interrogarlo y examinarlo respecto a su capacidad e idoneidad; recibir testimonios de personas interesadas; realizar investigaciones; requerir a entes públicos y privados información respecto al candidato y, en su caso, la de rechazarlo y notificar su determinación al presidente de la República; para ser aprobado un nombramiento, sólo se requiere de mayoría absoluta en todos los casos.

VII.2.L Sujetos a la ratificación del Senado o de la Comisión Permanente

Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; en los artículos 94 y 96 se utiliza el término nombramiento, en cambio en el 95 se usa elección, se trata de una supervivencia de la Constitución de 57; según su texto original ellos, al igual que otros funcionarios, eran de elección popular (art. 76 frac. VII, 79 frac. V y 89 frac. XVIII).

Ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales (arts. 76 frac. II y 89 frac. III). Empleados superiores de hacienda (arts. 76 frac. II y 89 frac. IV).

Coroneles y demás oficiales superiores del ejército, armada y fuerza aérea (arts. 76, frac. II y 89 frac. IV).

Magistrados a los tribunales agrarios (art. 27 frac. XIX).

VIL2.2 Sujetos a la ratificación de la Asamblea de Representantes

El jefe del Distrito Federal que debe ser un miembro de la Asamblea de Representantes, un diputado o un senador que pertenezca al partido que hubiera obtenido el mayor número de miembros en la Asamblea de Representantes (art. 122 frac. VI inc. a).

VIL 3. Nombramientos que hace el presidente de la República conforme a la ley

Nombra a los empleados de la Unión que dependen de él (art. 89 frac. II).

Nombra a los oficiales del ejército, la armada y la fuerza aérea (art. 89 frac. V).

Nombra a los magistrados del Tribunal fiscal de la federación.

Nombra a miembros de las juntas federales de conciliación y arbitraje (art. 123).

Nombra a los miembros del Tribunal federal de conciliación y arbitraje (art. 123 apartado B frac. XII).

Nombra, por los conductos ordinarios, a los empleados de su administración.

Vm . Nombramiento que hace la Suprema corte de justicia de la nación

Nombra a magistrados de circuito y jueces de distrito (artículo 97).

Nombra a alguno de sus miembros o algún magistrado o juez o comisionados para los efectos de averigüe de la conducta de algún juez o magistrado federal o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual; lo hace por sí o cuando lo piden el presidente de la República, alguna de las cámaras del Congreso o algún gobernador (art. 97).

Elige a su presidente, designa a dos ministros para que formen la comisión de gobierno, nombra comisiones permanentes, nombra secretario general de acuerdos, subsecretarios de acuerdos, oficial mayor, directores generales, secretarios de estudio y cuenta, y demás empleados (arts. 6 y 12 fracs. IX, XI, XII, XV).

Los tribunales de circuito y los jueces de distrito, a su vez nombran al personal adscrito a cada uno de ellos (arts. 33, 40, 41 y 50 de la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*).

(x. Nombramientos que hacen los poderes locales y ayuntamientos

IX. 1. Nombramientos que hacen los congresos estatales

Los congresos locales, al igual que el Congreso de la Unión, por disponerlo así las constituciones de los estados, gozan de la facultad de hacer nombramientos; ellos pueden ser de diferentes especies: Nombramientos del personal a su servicio como son: oficial mayor y personal administrativo, secretarial, de seguridad y apoyo.

Nombramientos de comisiones, permanentes y temporales, generales y específicas.

Nombramiento del contador mayor.

Nombramiento o elección de gobernador interino, sustituto o provisional, en el caso de faltas absolutas o temporales del titular en funciones.

Designación de concejos municipales en los casos de desaparición de ayuntamientos.

IX. 2. Nombramientos que hacen los gobernadores

En los estados son los gobernadores los que hacen el mayor número de nombramientos; también son ellos quienes verifican los de mayor importancia. Pueden ser de tres especies:

DC2.1. Nombramientos absolutamente libres

Los gobernadores de los estados nombran, cambian, promueven y destituyen a los secretarios, subsecretarios, procurador de justicia, oficial mayor, directores generales y todos aquellos puestos, posiciones, empleos, cargos, comisiones que legalmente conforman la administración pública local, sea centralizada o descentralizada.

IX.2.2. Nombramientos sujetos a ratificación

Por disponerlo así la Constitución de los estados, existen ciertos nombramientos que hace el gobernador que deben ser ratificados por la legislatura local o la diputación permanente; entre ellos están: los magistrados a los tribunales superior de justicia y administrativo, defensor de los derechos humanos, empleados superiores de hacienda, etcétera.

DC2.3. Nombramientos que hace conforme a la ley

El grueso de los empleos, cargos, comisiones que hace un gobernador se realizan observando los procedimientos que en cuanto a escalafón o estímulos prevén las leyes; si bien dependen de aquéllos, ello no significa que pueden actuar libremente.

IX.3. Nombramientos que hace el Tribunal superior en pleno

El pleno del Tribunal superior de justicia de un estado está facultado para hacer diversas clases de nombramientos:

De jueces de primera instancia, del personal administrativo que lo auxilia, de comisiones permanentes y transitorias, peritos y demás auxiliares de la administración de justicia, su secretario y, en su caso, oficial mayor.

Sus determinaciones para designar o destituir se adoptan en forma colegiada.

IX. 4. Nombramientos que hacen los ayuntamientos

Los ayuntamientos y concejos municipales están facultados para hacer nombramientos; su facultad tiene que ver con la administración pública centralizada y descentralizada. Normalmente sus nombramientos están circunscritos al término de duración de sus mandatos.

Los ayuntamientos nombran al secretario y al tesorero; generalmente lo hacen a propuesta que hace el presidente municipal. También nombran a los jueces municipales, cuando ellos dependen del municipio. Nombran, asimismo, a los directores, jefes, responsables de los organismos descentralizados.

Los presidentes municipales a sus secretarios particulares y, de acuerdo con su presupuesto, a los asesores y demás equipo que lo auxilian. Las designaciones que hacen los ayuntamientos son producto de determinaciones colegiadas; de esta misma forma se realizan los cambios, las promociones y destituciones.

X. Nombramientos relativos al Distrito Federal

En relación con la sede de los poderes federales, por disponer así la Constitución, existen diferentes clases de nombramientos; anteriormente ya se ha hecho referencia al jefe de gobierno.

Los representantes son de elección popular directa, duran en sus encargos tres años, no pueden ser reelectos para el periodo inmediato, cuentan con sus suplentes y para serlo se requiere reunir los mismos requisitos que la Constitución determina para los diputados federales.

A los magistrados del Tribunal superior de justicia los nombra el jefe del Distrito Federal y debe ser aprobado su nombramiento por la Asamblea de representantes, duran en su encargo seis años y pueden ser ratificados en él; si lo son se convierten en inamovibles; para ser magistrado se requiere reunir los mismos requisitos que se fijan a los ministros de la Suprema corte; rinden su protesta ante el pleno de la Asamblea de representantes (art. 122, VII). Al Procurador general de justicia del Distrito Federal lo nombra el jefe de esa entidad, pero debe ser aprobado el nombramiento por el presidente de la República; igual coincidencia de Voluntades se requiere para la remoción (art. 122 frac. II, inc. b).

XI. Promociones y cambios

Por lo general, la Constitución y las leyes son omisas en lo relativo a la regulación de promociones y cambios; no han considerado en forma expresa esas materias. Hasta ahora se ha entendido que quien está facultado para nombrar también lo está para cambiar de adscripción, promover y aún degradar. Un secretario de despacho puede ser cambiado de dependencia libremente por el presidente de la República. Lo mismo pueden hacer los gobernadores de los estados con sus secretarios. El pleno de la Corte está facultado para cambiar de adscripción a los jueces de distrito, para ascenderlos a magistrados o ratificar a éstos y aquéllos después de haber servido seis años.

XII. Reelección y ratificación

Para ciertos encargos, como diputados, senadores, representantes a la Asamblea del Distrito Federal, gobernadores interinos y sustitutos, legisladores locales y miembros de ayuntamientos, la Constitución prevé una no reelección relativa; es factible ella una vez que ha pasado un periodo. Es absoluta la no reelección por lo que hace Presidente de la República, sin importar su origen y la de los gobernadores de elección popular. Se trata de una limitante en la materia de nombramientos.

Existe impedimento absoluto para que ciertos servidores públicos sean ratificados en su cargo; uno de ellos es el jefe de gobierno del Distrito Federal (art. 122 frac. VI, inciso f). Salvo que la ley disponga lo contrario, en los restantes cargos, empleos y comisiones, sí existe la posibilidad de que un servidor público sea ratificado.

XIII . Licencias

La Constitución y las leyes han previsto la posibilidad de que todo servidor público solicite licencia que lo dispense en forma temporal del desempeño de un encargo; aquella, por lo que toca a legisladores, presidente de la República y ministros de la Suprema corte ha previsto trámites y formas especiales.

Por un imperativo, toda licencia debe ser temporal y nunca comprender el periodo total o el resto del mismo; se trataría de una renuncia definitiva.

Por virtud de una licencia, se suspenden temporalmente todos los privilegios que la Constitución concede a sus titulares; si hay función, hay privilegio.

Si no se dispone otra cosa, toda licencia debe presumirse que es sin goce de sueldo; éste es inherente al desempeño de una función; si ésta no se presta, no existe razón para que se conceda una retribución. Las licencias con goce de sueldo deben ser expresas por su naturaleza, siempre son limitadas y se conceden por razones graves.

Quien recibe una licencia puede, en cualquier momento, renunciar a ella sin necesidad de contar con la anuencia del órgano que la concedió o que intervino en su concesión. Quien lo hace sólo debe notificarlo así al presidente del órgano colegiado competente. Quien actúa como interino, sustituto o encargado de derechos respecto al cargo, no puede pretender que necesariamente deba llegar al vencimiento de la licencia para entregarlo.

XIII. 1. Licencias de los legisladores

Las licencias de los legisladores están sujetas a ciertos principios: Si se solicita para desempeñar alguna comisión o empleo de la federación y de los estados, por los cuales se disfrute sueldo, deberá formularse ante la respectiva cámara; en este caso cesa el legislador en el ejercicio de sus funciones, se suspenden los privilegios que son inherentes al cargo y se debe llamar al suplente (art. 62 y 112).

Las licencias por causa grave que duren más de tres días sólo las puede conceder la respectiva cámara siempre y cuando el número de ellas no exceda de una

cuarta parte del número total de los miembros que integran la cámara (arts. 47 y 48 del *reglamento para el gobierno interior del congreso*).

Las licencias hasta por tres días las concede el presidente de la respectiva cámara por sí (art. 47 del *reglamento* citado).

Las licencias con goce de sueldo que concedan las cámaras no podrán exceder de dos meses salvo el caso de enfermedad comprobada (art. 49 del *reglamento*).

Los legisladores que no asistan al domicilio de su respectiva cámara durante diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente, con la cual se debe dar cuenta a la cámara, se debe entender que renuncian a concurrir hasta el periodo inmediato; en este caso debe llamarse a los suplentes (art. 63). La Constitución no determina que se falte a una sesión, por lo que debe entenderse que se trata de inasistencia al domicilio de su cámara, haya o no sesión. En este caso se está frente a un Congreso ya instalado, y no frente al supuesto previsto en el párrafo inicial del artículo 63, que es el relativo a la instalación del Congreso a través de la integración de las dos cámaras.

XIII.2. Licencia del presidente de la República

Es factible que el presidente de la República solicite una licencia temporal; es facultad del Congreso de la Unión, actuando en forma separada y sucesiva, el conocer de ella; también lo puede Hacer la Comisión permanente, siempre que ella no exceda de treinta días naturales (arts. 73 frac. XXVI y 85); en ambos supuestos se nombra un presidente interino. La duración de una licencia no puede comprender el resto del periodo, se trataría de una renuncia; y, lógicamente, tampoco puede exceder la duración de él.

No existe norma que prevea el procedimiento a seguir en los casos en que por alguna enfermedad grave, el presidente se vea imposibilitado a ejercer su cargo y a solicitar licencia; nada puede suplir su voluntad.

El presidente de la República es la única autoridad competente para conocer y acordar lo relativo a licencias de los secretarios, jefes de departamento, procuradores de justicia y demás personal que de él depende.

XIII.3. Licencia de los miembros de la rama judicial

En lo relativo a licencia de los miembros de la rama judicial se prevén diversos supuestos:

a) Las de los ministros: cuando ellas no exceden de un mes las concede el pleno de la Suprema corte (art. 100 de la Constitución y 12 frac. XIV de la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*);

b) Las que exceden de un mes las concede el presidente de la República con aprobación del Senado o de la Comisión permanente; aquí, quien concede la licencia es el presidente y la cámara o la comisión aprueban o niegan.

c) Cuando el pleno de la Suprema Corte de Justicia proponga a la Cámara de diputados alguno de sus miembros para integrar la sala de segunda instancia del Tribunal federal electoral, no se sigue el procedimiento prescrito para una licencia ordinaria y al que se hace referencia anteriormente; la simple propuesta por parte de la Corte y la elección que hagan los diputados, hacen las veces de licencia.

El artículo 100 está mal redactado; da a entender que este último caso es suficiente con la autorización del presidente de la República y que no se requiere la aprobación del Senado o de la Comisión permanente.

Estas dos últimas licencias nunca pueden exceder del término de dos años.

ch) Las licencias de los magistrados de circuito y de los jueces de distrito, con o sin goce de sueldo, cuando exceden de quince días, las concede el pleno, previo dictamen de la comisión de gobierno y administración (art. 12 frac. XXXI de la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*).

XIII. 4. Licencia de los servidores públicos locales

En los estados son los congresos locales los que otorgan licencias a sus miembros y, en su caso, llaman a los suplentes.

Las licencias de los gobernadores las conceden los congresos locales; existen diversos sistemas de suplencia, en general coinciden con los previstos en los artículos 84 y 85 constitucionales, salvo que en alguno de ellos existe la posibilidad de que asuma la función como encargado, por ministerio de la ley, algún secretario; lo ordinario es que sea el secretario general de gobierno. Las legislaturas tienen intervención en las licencias de los magistrados del tribunal superior, cuando exceden de un mes y el pleno cuando son menores a ese término. Es el pleno quien concede las licencias de los jueces de primera instancia.

XV. Desaparición de empleos

Un empleo previsto en la Constitución sólo puede desaparecer por una reforma que se haga a ella en los

términos del artículo 135; en este caso el Congreso de la Unión, mediante una ley o un decreto debe complementar el mandato constitucional. Los empleos previstos por la ley pueden desaparecer por la abrogación de ella o su derogación parcial. Para los efectos de determinar el momento en que surta sus efectos el mandato legislativo, deberá estarse a lo que dispongan los artículos transitorios. En caso de no disponerse nada en ellos, la desaparición es simultánea a la entrada en vigor de la ley.

La desaparición o supresión de un empleo por virtud de una ley, no dispensa al Estado mexicano del cumplimiento de las obligaciones que para él derivan del artículo 123.

El Congreso de la Unión, mediante leyes, puede desaparecer empleos pero no poderes; tampoco puede disminuir el número de miembros que de conformidad con la Constitución deben tener la rama judicial y el propio congreso.

xv. Renuncia

Ciertos servidores públicos, para los efectos de estar en aptitud de optar por ciertos cargos de elección popular, deben renunciar a la comisión que desempeñan; al respecto se impone hacer algunos distinguos y observar ciertos principios:

La renuncia es un acto personal, es responsabilidad exclusiva y directa del titular, nadie lo puede hacer en su nombre como apoderado o representante; mientras la renuncia no sea emitida por el directamente interesado, ella legalmente no existe ni se le debe dar curso. En algunos casos pudiera ser necesaria su ratificación;

En los más de los casos no es suficiente con que la renuncia se presente para que ella se estante válida; es necesario que ella sea aceptada por que en tiene derecho a recibirla y darle curso. La medida va encaminada a impedir la desmembración de un poder, el abandono de una función, la acefalia de un órgano y anular actos que tiendan a desvirtuar la voluntad popular manifestada en las urnas;

La renuncia y su aceptación deben producirse dentro del plazo de tres o seis meses que marca la Constitución; la falta de oportunidad en esta materia inhabilita para optar al cargo; Por lo que toca a ciertos servidores públicos, la renuncia debe ser definitiva, como es el caso de aquellos que sean secretarios, subsecretarios, ministros de la Corte, gobernadores, secretarios de gobierno, magistrados y jueces federales y locales (art. 55 frac. V), y pretender presentarse como candidatos a diputados o senadores. La renuncia debe ser definitiva en los casos en

que exista texto que así lo disponga; en los restantes casos, por tratarse de un derecho político y en algunos casos de cargos de elección popular, la renuncia puede ser temporal y susceptible de convertirse en definitiva para el caso de resultar electo para un nuevo cargo. Tal es el caso de aquellos que pretendan presentarse como candidatos a presidente de la República y sean secretarios, subsecretarios o gobernadores; la fracción VI del artículo 82 no dispone, como lo hace la fracción V del artículo 55 por lo que respecta a legisladores, que la renuncia debe ser definitiva. El constituyente no tuvo en consideración el principio de mayoría de razón en lo relativo a renunciaciones de quienes aspiren a la presidencia; no es válido invocarlo a quienes interpretan y aplican el precepto;

Cuando la norma no exige la renuncia previa a la elección, ella debe producirse antes de asumir la nueva función, con vista a lo dispuesto por el artículo 125;

En los estados es común encontrar normas que tiendan a normar el criterio de quienes están en situación de tener que optar por dos o más alternativas; disponen que los cargos de elección popular son preferentes a cualquier otro. Este principio no existe a nivel federal.

La renuncia previa, busca: permitir un juego electoral imparcial; evitar la fusión de dos poderes en uno, excluir la posibilidad de que por atender una función se descuide otra e impedir disposiciones indebidas de los fondos públicos.

La renuncia es un expediente que en la práctica encubre ceses; se trata de una salida política que evita rupturas violentas y perjudiciales. Quien ante la posibilidad de un juicio de responsabilidad lo hace, ahorra el escándalo y la inhabilitación. Una renuncia es una forma de protesta; en algunos casos, que son los menos, se dan con el propósito de expresar inconformidad con alguien o con algo; las rupturas no son abruptas; la realidad es edulcorada en fórmulas generales o en razones que tienen que ver con la persona. Quien se anticipa al cese.

XVI . Destitución, remoción y cese

La elección, el nombramiento o designación no da al electo, nombrado o designado, la titularidad sobre el encargo o empleo; no se trata de oficios vendibles y perpetuos como los hubo durante la colonia; a lo único a que dan lugar aquellos actos es a desempeñar temporalmente una función, mientras se actúe conforme a

la ley y, en los casos de nombramientos o designación, entre tanto se conserve firme la voluntad de quien lo hizo.

No siempre la función de destituir, cesar o suspender corresponde a quien nombra, propone o ratifica; aquellas acciones pueden derivar de sentencias judiciales o resolución del gran jurado o de la Cámara de diputados; también lo hace la Secretaría de la Contraloría.

XVII . Destitución

Privar del cargo, empleo o comisión a un servidor público por alguna de las causas que marca la ley se trata de algo grave y, por lo mismo, inusual. Lo pueden hacer, con ciertas limitantes y observando ciertos requisitos, todos los poderes, federales y locales. Es el gran jurado quien lo puede hacer por lo que toca a los servidores públicos que menciona el artículo 110; lo hace mediante un auténtico juicio de responsabilidad que trae aparejada la inhabilitación.

En el artículo 89 fracción ii se faculta expresamente al presidente de la República a nombrar y remover libremente a ciertos servidores públicos; el precepto no deja dudas respecto a la naturaleza y alcance de la atribución. No existe idéntica certeza por lo que se refiere a los nombramientos que pueden hacer los otros poderes; no obstante ello, la regla general es que quien está facultado para nombrar, aunque no se disponga expresamente, también está facultado para remover.

El principio anterior tiene un complemento: sólo quien nombra puede remover; esa es la conclusión válida con vista a hacer operante el principio de división de poderes. Hay una excepción: eventual- mente la remoción la puede disponer el gran jurado, como consecuencia de un juicio de responsabilidad. Una declaración de procedencia puede tener como consecuencia la suspensión temporal del ejercicio del cargo.

XVIII . Remoción

En la práctica se maneja como una forma de destitución pero menos violenta, se separa del empleo o comisión no siempre por alguna causa que establezca la ley.

El que un nombramiento haya sido objeto de ratificación no implica que para que opere la remoción se requiera la anuencia del cuerpo colegiado que ratificó. Ella es necesaria para el desempeño, se busca, con el concurso de dos voluntades, depurar, seleccionar y examinar candidatos a actuar; no es indispensable cuando se deja de hacerlo.

"Nombramiento y remoción de empleados públicos. Los de la Unión pueden ser removidos libremente, por el Presidente de la República, siempre que su nombramiento y remoción no estén determinados de otro modo, en la Constitución o en las leyes. *Id., id.* Respecto del nombramiento y remoción de los que dependen del Gobierno del Distrito o del Ayuntamiento de la Ciudad de México, rige con mayoría de razón, la misma prevención constitucional, a que están sujetas las facultades del Presidente de la República.

T. II, p. 966, Amparo administrativo en revisión, Vargas Joaquín, 22 de marzo de 1918, mayoría de votos."

m. Cese

Un superior está facultado para determinar que un servidor público deje de desempeñar cierto empleo o comisión; se entiende que debe existir causa que motive la determinación.

"Empleados públicos, cese de.- Al cesar a un inspector de la Oficina del Impuesto del Timbre y Sobre Capitales, no se infringe el Artículo 194 de la Ley del Timbre, ya que, conforme a la fracción I del Artículo 89 constitucional, es facultad y obligación propia del Presidente de la República, promulgar y ejecutar las leyes que dicte el Congreso de la Unión, proveyendo, en la esfera administrativa, para su exacta observancia, o lo que lo mismo, solamente puede reglamentar administrativamente aquellas leyes expedidas por su órgano, el Congreso, salvo, naturalmente, una delegación de facultades; y no existiendo la ley orgánica y reglamentaria del Artículo 89, fracción II, expedida por el Congreso de la Unión, según exige la Constitución, sino solamente un reglamento expedido sin facultad y, por tanto, sin eficacia, es claro que la facultad de libre nombramiento y remoción, no está limitada y, consiguientemente, la Secretaría de Hacienda puede, sin necesidad de comprobar, la concurrencia de causa, cesar a los mencionados empleados, ya que, jurídicamente, el derecho del Ejecutivo a reglamentar, no puede intervenir respecto de materias reservadas a una ley, o sea de actos para cuya eficacia requieren emanar de facultades que correspondan al Poder Legislativo, puesto que de otro modo, no podría sostenerse, en nuestro régimen constitucional de separación de funciones; además, si la ley no puede ser modificada por su reglamento, mucho

menos podría éste modificar la Constitución añadiendo ó suprimiendo requisitos o condiciones que ella no establece; por lo que, el reglamento mencionado, que introduce modalidades, limitando la facultad de libre remoción, otorgada por nuestra Ley Suprema, en su Artículo 89, fracción II, no es de observancia, de acuerdo con el Artículo 133 de la misma Constitución.

T. XLIX, p. 2724, Amparo administrativo en revisión 3759/36, Blanchet Gastélum Urbano M., 26 de septiembre de 1936, mayoría de 3 votos."

w. Suspensión

Un servidor público puede ser suspendido temporalmente en el ejercicio de su encargo; por lo que respecta a aquellos servidores que enumera el artículo 111 sólo lo puede hacer, según el caso, quien lo nombra o la Cámara de diputados, mediante la figura de la declaración de procedencia. En los restantes empleos o comisiones lo pueden hacer el superior por sí o por determinación judicial. Los congresos locales, de conformidad con el artículo 115, están facultados para suspender ayuntamientos o a alguno de sus miembros integrantes.

m . Pérdida del encargo

La infracción por parte de diputados y senadores del artículo 62 trae aparejada la pérdida del encargo de legislador; no pueden aceptar comisiones o empleos de la federación o de los estados. La licencia que en su caso emiten las cámaras, no implica la posibilidad de desempeñar dos funciones en forma simultánea, va encaminada a evitar la pérdida del encargo y a proveer lo relativo a la suplencia.

m . Desaparición de poderes

La institución de la desaparición de poderes si bien se elevó a rango constitucional con vista a evitar vacíos de poder en las entidades, y más que una forma de intervenir en la vida política local, es una responsabilidad que se ha hecho recaer en el Senado. Lo cierto es que en la práctica y ahora por virtud de lo dispuesto por la ley reglamentaria de la fracción V del artículo 76, se ha convertido en una forma de destitución de gobernadores y diputados locales; se les declara desaparecidos, se solicita una terna y se nombra un gobernador provisional.

mu . Separación del cargo

Una autoridad señalada como responsable en un amparo que insista en la repetición del acto reclamado, o tratare de eludir la sentencia de la autoridad judicial federal, debe ser separada de su cargo y consignada ante el juez de distrito competente. La separación es definitiva; puede afectar a todo tipo de autoridad, salvo las mencionadas en el artículo 110.

m. Remoción del jefe del Distrito Federal

Se ha previsto un procedimiento especial para acordar la remoción del jefe del Distrito Federal; la solicitud, que hace las veces de iniciativa, debe ser formulada cuando menos por la mitad de los miembros de la Cámara de senadores o de la Comisión permanente (art. 122, frac. VI, inc. i). En la redacción del precepto se da el mismo error de técnica que se observa en el último párrafo del artículo 93: la solicitud debe ser formulada exactamente por la mitad, no puede ser menos ni más; no había necesidad de incurrir en esa deficiencia; era suficiente con haber dispuesto que ella debería formularla cuando menos por la mitad de los miembros de la cámara de senadores o diputación permanente.

Con la intervención de ese crecido número de legisladores se pretende poner al jefe del Distrito Federal a salvo de infundados y reiterados intentos por removerlo; pero dado a que no se exige una mayoría especial para acordar la remoción, es claro que una vez cubierto el mínimo de miembros del Senado o de la Permanente, el procedimiento a seguir es un mero trámite y la remoción puede derivar en forma casi automática de la solicitud.

Nadie más puede solicitar la remoción; en el caso no es aplicable el artículo 71 que determina quiénes son los que gozan del derecho de iniciar ante el Congreso o las cámaras.

Las causas por las que puede ser solicitada una remoción son muy generales, todo cabe dentro de ellas; la permanencia del jefe del Distrito Federal que es un órgano de autoridad local, dependerá siempre de la voluntad del partido que tenga mayoría en el Senado o la Comisión permanente, que son autoridades de naturaleza federal.

Se tuvo la precaución de disponer que la remoción debe ser por causas graves que afecten las relaciones con los poderes de la unión o el orden público en el Distrito Federal. Todo ello no impedirá que se trate de un acto arbitrario, que pase por encima de la voluntad ciudadana.

El jefe del Distrito Federal también puede ser destituido por el gran jurado por actos o hechos que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho (art. 110 constitucional y 7o. de la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*), y suspendido en el ejercicio del cargo por virtud de una declaración de procedencia que emita la Cámara de diputados.

La Asamblea de Representantes, órgano legislativo del Distrito Federal, no obstante que goza de la facultad de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, carece de la facultad de solicitar la remoción; no se le ha conferido intervención alguna en el procedimiento a seguir.