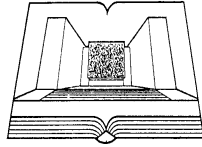


CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
COMISIÓN BICAMARAL DEL SISTEMA DE BIBLIOTECAS
SECRETARÍA GENERAL
SECRETARÍA DE SERVICIOS PALAMENTARIOS



DIRECCIÓN GENERAL DEL
C E D I A

UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
DE
NUEVO LEÓN



CENTRO DE ESTUDIOS
PARLAMENTARIOS CEP-UANL

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN, INFORMACIÓN Y ANÁLISIS CEDIA
SERVICIO DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS SIA

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN UANL
CENTRO DE ESTUDIOS PARLAMENTARIOS CEP

CONGRESO VIRTUAL INTERINSTITUCIONAL LOS GRANDES PROBLEMAS NACIONALES

Ponencia presentada por:

José Miguel Madero Estrada

Tema: Régimen Jurídico

Título:

***“Facultades de nombramiento y destitución vistos
como procedimientos constitucionalizados en el
Estado de Nayarit”***

Septiembre 2008

El contenido es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés.

Las facultades de nombramiento y destitución vistos como procedimientos constitucionalizados en el estado de Nayarit

Dr. José Miguel Madero Estrada*

SUMARIO: 1. Resumen; 2. Los nombramientos que realiza el gobernador; 3. Los nombramientos que realiza el Congreso; 4. Pormenores de la función de destitución que realiza el Congreso.

1. Resumen

La facultad de hacer nombramientos públicos que son relevantes en nuestra comunidad política es una materia constitucionalizada. La poseen tanto el gobernador como el Congreso, en sus respectivos ámbitos de competencia. Algunas veces, incluso, actúan conjuntamente para tramitarlos y consumarlos formalmente. Hasta hace poco empezó a reservarse a la ley el desarrollo de dichos procedimientos debido a la necesidad de dotar de mejores instrumentos de legalidad y seguridad jurídica, con el objeto de repeler la creciente discrecionalidad del Ejecutivo y el alto grado de partidización de las asambleas legislativas.

En este ensayo se describe que los nombramientos atienden, en primer lugar, al tipo de servidor público de elección popular, de confianza, de base, de la administración paraestatal, de los organismos autónomos o del Poder Judicial. Las designaciones se caracterizan por el sistema o forma que se utilice, de ahí que si el origen es la elección popular directa, el nombramiento será una constancia de validez y definitividad de los respectivos comicios, expedido por la autoridad electoral competente.¹ En cambio, la designación que realiza un superior jerárquico, decidiendo conferir un empleo o cargo a favor de una persona, es el acto administrativo más común que se lleva a cabo tanto al interior de la administración pública como en el seno de la Legislatura.² Cuando el acto

*Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Nayarit; miembro del cuerpo académico de derecho constitucional local y docente de la Facultad de Derecho de dicha Universidad, de la que fue su director. Actualmente es el presidente del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el estado de Nayarit.

¹ Los nombramientos que provienen de una elección popular local son únicamente los de gobernador, diputados, presidente municipal, síndico y regidores. Son, por tanto, nombramientos de naturaleza política representativa.

² Los nombramientos de los secretarios del Despacho no están sujetos a la aprobación de otro órgano. Consecuentemente, el nombramiento es un acto jurídico-administrativo de voluntad a través del cual se otorga a una persona el conjunto de facultades para llevar a cabo la función que corresponde al empleo o cargo para el que ha sido

decisorio se comparte entre el gobernador y la Legislatura, se configura otro tipo de nombramiento de carácter subordinado. Por otra parte, existe el sistema de designación mediante selección por concurso abierto.³

La constitucionalización de la facultad de nombramiento tiene que sujetarse a la premisa mayor establecida en la fracción III del artículo 17 constitucional, que concede a los nayaritas, frente a quienes no sean, en igualdad de circunstancias, el derecho a ser preferidos para toda clase de concesiones, empleos, cargos o comisiones del Gobierno. Igualmente, el artículo 137 constitucional señala: “Los servidores públicos que no tengan limitado el tiempo de su duración, permanecerán en sus puestos por todo aquél a que los hiciere acreedores sus servicios y buena conducta” estatuyendo las bases para la permanencia dentro del servicio público.

Es por ello necesario discernir la naturaleza y alcances de la facultad constitucional de nombramiento, así como examinar la problemática para interpretar y aplicar la normatividad procesal que la Constitución local determina en el ámbito de los poderes Legislativo y Ejecutivo del estado de Nayarit.

designado. Es el procedimiento clásico de la administración centralizada que encuentra fundamento en lo previsto por la fracción XII del artículo 69 constitucional, con relación al 73, primer párrafo, y el 74 de la Constitución de Nayarit.

³ Estos nombramientos se encuentran previstos en ciertas leyes. El órgano que hace la designación se ve constreñido a otorgar el empleo o cargo a favor de aquella persona que haya ganado el concurso, ya sea por haber obtenido el mejor puntaje en el examen, entrevista, comparecencia o reclutamiento. En algunas ocasiones toma la forma de una mera selección, donde el órgano elige de entre las personas propuestas en concurso abierto o cerrado, a quien considera que cuenta con el mejor perfil.

2. Los nombramientos que realiza el gobernador

La Constitución General de la República, en sus artículos 5º, 123 y 128, establece garantías y principios básicos que atañen al campo del servidor público, regulando así las relaciones laborales de los trabajadores con el Estado mexicano.

Por su parte, el nombramiento de servidores públicos es una función común al interior de los órganos de la entidad federativa. Cualquiera que sea su naturaleza, reviste la calidad de un acto administrativo por el cual un aspirante o solicitante de un empleo o cargo público es investido para llevar a cabo una función pública determinada, entablándose así una relación de trabajo con el estado.

La mayoría de nombramientos administrativos que realiza el Ejecutivo es de naturaleza discrecional, toda vez que tiene la facultad para hacerlo y toma la decisión en completa libertad, con arreglo a los requisitos de legalidad. Basta y sobra que el nombramiento sea aceptado por el aspirante para su consumación legal.⁴ A este tipo de nombramientos se refiere el párrafo 1º de la fracción XII del artículo 69 constitucional, ya que es facultad del gobernador: “Nombrar y remover libremente a los titulares de las dependencias señaladas en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y a los demás servidores públicos cuyo nombramiento no esté encomendado a otras autoridades.”⁵

Como todo acto administrativo, el nombramiento debe contener los datos necesarios para formalizarse, independientemente de los requisitos o procedimientos que exija su trámite. Tales datos son: nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio; los servicios que debe prestar la persona designada; el carácter del nombramiento, es decir, si es definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada; la duración de la jornada de trabajo; el sueldo y prestaciones y el lugar en que prestará los servicios. Estos requisitos aplican, en los correspondientes niveles, a los nombramientos de empleados de confianza.⁶

⁴ Aquí, el acto condición consiste en la facultad de nombramiento, es decir en el hecho de que el Ejecutivo posé la facultad constitucional para realizar la designación de funcionarios. Ese acto condición se consuma procesalmente de pleno derecho con la aceptación del cargo.

⁵ Téngase presente que el artículo 74 constitucional establece los requisitos para ser secretario del Despacho: Ser mexicano por nacimiento, originario del Estado o vecino de él, en pleno goce de sus derechos, mayor de treinta años de edad, no ser militar en servicio activo, ni ministro de algún culto religioso.

⁶ El artículo 18 del Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Carácter Estatal, vigente en el estado de Nayarit, establece expresamente esos datos con el carácter de requisitos que deben contener los nombramientos de los trabajadores. Separadamente, el artículo 10 señala que los trabajadores de base deberán ser de nacionalidad mexicana y de preferencia nayaritas. En cuanto al requisito de la edad,

Debe señalarse que en algunos entes públicos se ha instaurado el servicio civil o profesional de carrera como una política pública de carácter permanente y obligatoria, tendiente a regular los procesos de ingreso, evaluación, promoción, derechos, obligaciones, sanciones y capacitación de quienes ejercen un cargo o empleo público. En este servicio profesional, los nombramientos del personal de carrera suelen clasificarse en provisionales, de nuevo ingreso y de titular.

En ciertos casos relevantes el gobernador posee la potestad exclusiva de hacer proposiciones de nombramiento, presentándolas para el examen y aprobación del Congreso. Se trata de las únicas proposiciones subordinadas al voto del Congreso que se encuentran elevadas a rango constitucional: magistrados de la jurisdicción administrativa, magistrados del Poder Judicial y procurador general de Justicia, de acuerdo con los artículos 47. XXXVI, 83, 89 y 94.

De igual manera, se otorgan otros nombramientos conforme a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, como los de integrantes de comisiones intersecretariales, entidades del sector paraestatal, consejos, comités, gerentes o directores, algunos de los cuales son condicionados porque requieren la aprobación definitiva por órganos colegidos.⁷

Un caso de particular relevancia es el que define la estructura del Instituto de la Mujer Nayarita. Trátase de un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, el cual para el cumplimiento de sus fines gozará de autonomía de gestión y actuará en nombre y representación del Gobierno del Estado para los efectos de formular, coordinar y dar seguimiento a los programas y acciones encaminadas al mejoramiento de las condiciones de vida y la igualdad de oportunidades de las mujeres. La estructura de dicho organismo considera un presidente que será el gobernador o la persona que él designe; una secretaria técnica, que será la directora general que nombra y remueve libremente el propio gobernador; doce consejeros honoríficos que serán los secretarios general de Gobierno, de Finanzas, de la Contraloría, de Planeación, de Salud, de Educación y seis mujeres consejeras representantes de la sociedad nayarita designadas por el Congreso, mediante concurso abierto por

el artículo 16 del citado ordenamiento reconoce capacidad legal a los menores que tengan más de dieciséis años, para prestar sus servicios, percibir sueldo y realizar las labores conforme a la ley.

⁷ Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit, publicada en el Periódico Oficial mediante Decreto 8325 del 21 de diciembre de 2000.

oposición, de conformidad con la convocatoria. En este organismo se combinan varios tipos de nombramientos, a saber: a) Los directos que realiza el Ejecutivo, en el caso de la directora general del Instituto; b) Los directos, que por su parte realiza el Poder Legislativo con la designación de las seis mujeres consejeras, previo concurso abierto, y c) Los nombramientos que se realizan por mandato de la misma ley, en el caso de los doce consejeros que configuran una participación visible de funcionarios de la administración pública.⁸

Puntualizando: En la esfera del Poder Ejecutivo local existen nombramientos directos e indirectos.⁹ Los primeros los valora, aprueba y expide el propio gobernador, y los segundos son de naturaleza subordinada, es decir los hace primeramente el titular del Ejecutivo estando sujetos a la aprobación o ratificación del Congreso. Sin tener el carácter de procedimiento constitucionalizado, pero conforme a la Ley del Patronato para Administrar el Impuesto Adicional del 10% Destinado a la Universidad Autónoma de Nayarit, el presidente de dicho patronato será designado por el Congreso, a propuesta en terna del gobernador.¹⁰

La variedad de nombramientos que hace el gobernador en su calidad de jefe de la administración pública y titular del Poder Ejecutivo, le da oportunidad de disponer de los numerosos empleos públicos señalados en el presupuesto. Tales nombramientos son: secretarios del Despacho, subsecretarios, directores generales, directores de área, jefes y subjefes de departamento, coordinadores, jefes y subjefes de oficina, asesores, ayudantes, inspectores, defensores de oficio, agentes del Ministerio Público y directivos de los cuerpos de seguridad pública.¹¹

Importante es mencionar que la facultad de otorgar nombramientos administrativos es indelegable, salvo que alguna ley o reglamento dispongan que la designación sea por acuerdo del gobernador, a propuesta del titular de la

⁸ Decreto 8264 que crea el Instituto para la Mujer Nayarita, publicado en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Nayarit, el 31 de diciembre de 2000.

⁹ El tratadista Felipe Tena Ramírez, en su obra de *Derecho Constitucional*, clasifica en tres grupos los nombramientos que son a cargo del Presidente de la República: absolutamente libres, sujetos a ratificación y nombramientos que deben hacerse con sujeción a lo dispuesto por la ley, op. cit. p. 469

¹⁰ Dicha ley fue publicada en el Periódico Oficial el 29 de noviembre de 1995; en su artículo 7º, establece una tipología de requisitos similares para ser presidente y tesorero del patronato, aunque solamente el primero de ellos es sujeto de aprobación congresional. Entre los requisitos cuyo incumplimiento hace inelegibles para ocupar los cargos se encuentran los de no desempeñar ni haber desempeñado cargo directivo en los comités nacional, estatal o municipal de algún partido político, durante los tres años inmediatos anteriores a la designación; ni tampoco estar al servicio de la Federación, el estado o los municipios, ni ser funcionario de la Universidad Autónoma de Nayarit, un año antes de su designación.

¹¹ Véase la fracción III del artículo 5º del citado Estatuto Jurídico que describe una larga lista de cargos públicos de confianza cuyos nombramientos recaen en la esfera del gobernador.

secretaría del ramo.¹² El ejercicio de la facultad de nombramiento es permanente y trae consigo la correlativa potestad para remover libremente en todo tiempo a los funcionarios designados por él; esa facultad, si bien es discrecional, se concreta en un ejercicio racional de auscultación personal para comprobar los requisitos legales exigidos, antes de hacer la designación. Además de los requisitos ya señalados, el nombramiento debe ser por escrito, con fundamento en una facultad expresa y estipular los datos esenciales para ejercer la función, previa protesta legal. Para mayor seguridad jurídica es recomendable que los nombramientos se publiquen en el Periódico Oficial.

Una última cuestión a tratar es la relativa a los nombramientos por consulta. En el ámbito del Poder Ejecutivo no existe nombramiento cuyo trámite legal se subordine a la realización de procedimientos de concurso abierto, a excepción de las consultas para proponer a los magistrados administrativos. La consulta previa ha venido siendo práctica cotidiana en el Poder Legislativo, tendencia que ha surgido como un contrapeso a las designaciones discrecionales que anteriormente se concentraban en una sola persona e influían en la mayoría hegemónica congresional. Por sustraer de la *ratio legis* del Ejecutivo la auscultación, la propuesta y la decisión misma, y por adaptarse a los nuevos escenarios partidistas que se reflejan en la composición plural y alternancia de los grupos parlamentarios en cada Legislatura, ese tipo de nombramientos cuenta con numerosos adeptos, aunque otro sector critica este sistema porque los intereses partidistas se sobreponen a los fines de la función controladora.

3. Los nombramientos que realiza el Congreso

Al igual que al gobernador, corresponde al Congreso la facultad de hacer ciertos nombramientos de enorme peculiaridad.

Una primera cuestión relevante es la naturaleza jurídica del nombramiento, es decir del órgano parlamentario con facultad de hacerlo, siendo la asamblea legislativa en pleno, la Diputación Permanente y también la Comisión de Gobierno Legislativo, principalmente.¹³ Una segunda cuestión digna de mencionarse es el

¹² Así ocurre tratándose, por ejemplo de los directores generales, coordinadores, agentes del ministerio público, defensores de oficio, asesores, etc.

¹³ Aparte de la Comisión de Gobierno, las Comisiones de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública; la de Puntos Constitucionales; la de Transparencia y Gestión, entre otras, cuentan con facultades para convocar e intervenir en la

tipo de nombramiento, que podrá ser de carácter exclusivo, compartido con el Ejecutivo y por convocatoria o selección abierta. Y finalmente, la tercera cuestión estriba en el origen del nombramiento, que puede ser interno o externo. Veamos algunos de estos casos.

Cuando el nombramiento corresponde a la asamblea legislativa en pleno, la facultad encuentra fundamento indistintamente en la Constitución o en una ley determinada. En ambos casos se trata de una función que requerirá un análisis previo de los requisitos y el perfil valorados en forma colegiada, para posteriormente discutir las proposiciones y emitir votación calificada. Independientemente de si el nombramiento es exclusivo o compartido, o de que fuere, —como la ratificación del procurador— un nombramiento subordinado; del mismo modo, ya se trate de alguna convocatoria para concursar por el cargo, o bien de una propuesta que se origine de alguna comisión legislativa o grupo parlamentario, o de algún sector social o académico, la característica, en todos estos casos es que la decisión final corresponderá discutirla y aprobarla al pleno de los diputados. En las modalidades señaladas, el procedimiento parlamentario para aprobar nombramientos es especial pues discurre en el debate de perfiles realizando materialmente una función controladora de naturaleza administrativa, de manera que la facultad constitucional es soberana y discrecional sin que proceda el veto del gobernador.

En legislaciones de otras entidades federativas, tanto los requisitos como los procedimientos de designación obedecen a las características de cada cargo o empleo, configurando un sistema disperso y heterogéneo.¹⁴ En el caso de Nayarit, al expedirse la nueva Ley Orgánica del Poder Legislativo,¹⁵ el Congreso optó por establecer un procedimiento uniforme que rige por igual todas las designaciones de los servidores públicos cuyo nombramiento está reservado a la Legislatura. Tal procedimiento es el siguiente:

evaluación de aspirantes sujetos a concurso abierto o selección, así como para dictaminar propuestas de candidatos al pleno de la legislatura. Vid. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nayarit.

¹⁴ En la reciente Constitución Política del Estado de Querétaro publicada en el periódico oficial "La Sombra de Arteaga" el día 31 de marzo de 2008 (No.18), se emplearon fórmulas genéricas y básicas al estatuir requisitos comunes para cargos de elección popular (art. 8º), magistrados y jueces (arts. 28 y 30), titular del Órgano de Fiscalización (art. 31), consejeros electorales (art. 32) y presidente de la Comisión de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública (33), así como de los tribunales administrativos (art. 34), siendo éstos los únicos cargos públicos cuyo perfil y requisito de votación se encuentran constitucionalizados. Habría que observar su comportamiento en el futuro.

¹⁵ Ordenamiento congresional aprobado el 26 de abril de 2007, que entró en vigor el 17 de agosto de ese mismo año.

Artículo 99.- El procedimiento para el nombramiento o ratificación de los servidores públicos competencia del Congreso, atenderá las siguientes reglas:

I.- Tratándose de nombramientos en que al Congreso se le otorga esa facultad y en los cuales no exista para su procedimiento disposición constitucional o legal expresa, se emitirá convocatoria pública a los gremios, instituciones y profesionales en la materia de que se trate, para que acudan a presentar propuestas de aspirantes al cargo.

II.- El presidente de la mesa directiva turnará a la comisión competente, las solicitudes de nombramiento, propuestas de ratificación, o registro de aspirantes al cargo de servidores públicos cuya designación por disposición constitucional o legal corresponda al Congreso.

Cuando se conozca de procedimientos para eventuales ratificaciones, la comisión competente podrá realizar las consultas necesarias a los gremios de la materia de que se trate, a efecto de que se haga llegar de elementos objetivos que contribuyan a sustentar el dictamen respectivo.

III.- La comisión competente radicará el procedimiento respectivo, requiriendo de los interesados su expediente personal curricular y demás elementos que soporten los requisitos y condiciones de elegibilidad propios del cargo de que se trate.

IV.- En todos los casos la comisión competente recibirá la comparecencia personal del interesado, y

V.- La comisión competente deberá emitir su dictamen, dentro de los diez días hábiles siguientes al de la comparecencia, mismo que será sometido a la asamblea para los efectos de su discusión y aprobación en su caso.

Si no se aprueba por la asamblea el dictamen a que se refiere el párrafo anterior, se ordenará por el presidente de la mesa directiva, que éste se tenga como desechado y se devolverá a la comisión, para que atendiendo las razones expuestas por la Asamblea emita un nuevo dictamen dentro del término de cinco días.

El artículo anterior fija la regla de privilegiar cualquier procedimiento constitucional expreso, pues en caso contrario, se aplicará la facultad legislativa de emitir convocatoria pública para concursar el cargo. Conviene, por tanto, clasificar los respectivos nombramientos, como enseguida se expone:

A. Nombramientos electorales. Los nombramientos de consejeros y magistrados electorales, previstos en las leyes de la materia, establecen sendos procedimientos parlamentarios: a). Por lo que respecta al Consejo del Instituto Estatal Electoral, tanto el consejero presidente y los demás consejeros, con sus suplentes, serán designados por el Congreso con el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros de la Legislatura mediante el procedimiento de convocatoria pública. La convocatoria será emitida por la Comisión Legislativa competente en la primera semana del mes de noviembre anterior a la elección, la cual señalará las bases y procedimientos a que se sujetarán los aspirantes, y b).

En cuanto al Tribunal Electoral del Estado, los magistrados que lo integran serán designados por el Congreso a propuesta de los grupos parlamentarios, de la siguiente forma: cada grupo presentará una lista de hasta tres candidatos; la comisión legislativa formará una lista de hasta el doble del número de magistrados a elegir y la comisión propondrá en el dictamen, fundado y motivado, las fórmulas de los magistrados a designar. Igualmente, serán designados con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes y, en caso no obtenerse esa mayoría calificada, entonces se procede a insacular, es decir colocar en una urna boletas con números o nombres de personas para extraer una o más al azar.

Puede concluirse que en los nombramientos de naturaleza electoral que realiza el Congreso, es palpable la intervención decisiva de los partidos políticos a través de los grupos parlamentarios.

B. Nombramientos directos. Estos nombramientos tienen la característica de no estar sometidos a ulterior trámite o voluntad, sino únicamente de quien los otorga. En el ámbito congresional son nombramientos que aprueba la asamblea a propuesta de la Comisión de Gobierno o de otras comisiones legislativas, para designar a ciertos servidores públicos de su régimen interior, como el secretario general, oficial mayor y auditor general del Órgano de Fiscalización Superior. Respecto de los primeros funcionarios, la aprobación se hace por mayoría calificada de los diputados miembros de la Legislatura y en cuanto al auditor general del OFS, la ley de la materia prevé un procedimiento especial que inicia con la expedición de una convocatoria para recibir solicitudes, mismas que son revisadas por la Comisión a efecto de verificar que reúnen los requisitos; luego los aspirantes son citados a una entrevista y una vez que fueron evaluados los resultados, se dictamina la terna que se presentará al pleno de la Legislatura, señalando el orden de prelación de sus integrantes, eligiendo al auditor con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes.¹⁶

Algunos funcionarios del Congreso de menor rango son nombrados directamente por la Comisión de Gobierno a propuesta de su presidente, como

¹⁶ Consultar al efecto el artículo 121 Bis de la Constitución Política cuya adición fue publicada el 20 de agosto de 2008. Asimismo, pueden verse los artículos 8º y 9º de la ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nayarit, publicada en el Periódico Oficial mediante el Decreto 8309, publicado el 27 de diciembre de 2000.

sucede con los directores y coordinadores de áreas técnicas y administrativas de la legislatura, sin necesidad de dictamen ni aprobación de la asamblea.

Entre los nombramientos directos que se realizan por concurso o selección, donde el gobernador no tiene participación, se encuentran los siguientes:

1. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, regula la designación de un presidente del Instituto previsto en su artículo 42, para lo cual se requerirá el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes. Asimismo, dicha Ley crea también un Consejo Consultivo del Instituto integrándolo con dos empresarios (un varón y una mujer), un notario y un abogado, todos ellos designados directamente por sus propias organizaciones, las cuales simplemente los acreditan de manera formal ante el Instituto, sin tener que pasar por la aprobación legislativa. El procedimiento general de la designación del presidente del Instituto se remite a la Ley Orgánica del Poder Legislativo que se comenta en este apartado.

2..La designación del presidente y miembros del Consejo Consultivo de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos, conforme a la Ley de la materia, se eligen directamente por el voto de la mayoría de los miembros presentes en la Legislatura, o en sus recesos por la Diputación Permanente con la misma votación. Este caso, previsto expresamente en el artículo 101 de la Constitución local, lo consideramos no idóneo porque contiene un requisito de votación de la mayoría simple de diputados. Por esa razón consideramos que el legislador constituyente incurrió en una desorbitada diferencia en detrimento de la legitimidad político-parlamentaria para el nombramiento del ombudsman.

C. Nombramientos subordinados. Tienen la característica de ser nombramientos sometidos a trámite o voluntad previa, por lo que la actuación del Congreso es posterior a las propuestas del Ejecutivo. Estos nombramientos congresionales —cuya proposición es exclusiva del gobernador— son las ternas para designar magistrados del Tribunal Superior de Justicia, la lista de magistrados administrativos, la ratificación del procurador general de Justicia y la designación del presidente del Patronato Administrador del Impuesto Adicional de la Universidad Autónoma de Nayarit. En cuanto al nombramiento de las seis mujeres consejeras del Instituto de la Mujer Nayarita, la subordinación le viene

porque el Congreso debe convocar previamente a un concurso abierto, y de ahí seleccionarlas..

Tratándose de las vacantes de magistrado del Tribunal Superior de Justicia, de los magistrados de la jurisdicción administrativa o de la ratificación del procurador, es posible examinar dos situaciones: una, donde priva la normalidad procesal y otra donde los procedimientos respectivos atienden circunstancias coyunturales. En la primera de ellas, tanto el gobernador como el Congreso se ponen de acuerdo en los nombramientos, es decir el Congreso acepta, en sus términos, las proposiciones del gobernador, de donde resulta un procedimiento uniforme. En cambio, en la segunda se presentan diferencias entre ambos poderes, en cuyo caso los nombramientos transcurrirán por trámites más complicados, pero finalmente el gobernador tendrá la última palabra al designar a quien deba cubrir la vacante, o también existe la posibilidad de que alguna de las partes reclame ante los tribunales jurisdiccionales, si fuere el caso, la invalidez de los nombramientos.

Digno de tomar en cuenta es que cuando el periodo de un magistrado del Tribunal concluya, tiene derecho a participar en un procedimiento tendente a su ratificación, en ejercicio de una garantía constitucional del servicio judicial establecida en la fracción III del artículo 116 de la Carta Magna. En este supuesto intervienen tanto el propio Poder Judicial, por conducto del Consejo de la Judicatura, como el gobernador y el Congreso. Es la Legislatura el órgano constitucional que tiene la última palabra en el procedimiento, aunque éste procedimiento no está reglamentado ni previsto por la Constitución nayarita, no obstante que la Suprema Corte de Justicia ha emitido criterios jurisprudenciales al respecto.

En el procedimiento para ratificar al procurador general de Justicia, el Congreso cumple una función controladora cuya naturaleza es confirmar un nombramiento previo, hecho por el titular de otro poder —en este caso el gobernador— y si bien la confirmación parlamentaria lleva implícita la facultad de corroborar los requisitos de elegibilidad, en realidad se trata de un procedimiento obligatorio e inexcusable, que va a traer como consecuencia un examen colegiado que complementa jurídicamente el nombramiento, a fin de dar por satisfecho el análisis del perfil de la persona sujeta a ratificación y, al mismo, tiempo, es una

prueba para la labor del gobierno en el ramo de la procuración de justicia, en tanto que el nombramiento del gobernador se inserte en el contexto político de la pluralidad legislativa. Sólo si la Legislatura no hace la ratificación, por cualquier motivo, entonces quedará con el carácter de provisional el nombramiento realizado por el gobernador, pues el cargo no puede quedar acéfalo por omisión o desacuerdos internos del Poder Legislativo.

De particular característica es el procedimiento para designar a los magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nayarit, porque en primer lugar el gobernador debe presentar al Congreso una lista de cuando menos 9 y hasta 12 candidatos, debiendo al efecto consultar a las instituciones de educación superior del estado y a las asociaciones de profesionales vinculados a las materia fiscal y administrativa. Obviamente que esa consulta debe documentarse. Los candidatos serán citados a comparecer y únicamente 3 de ellos serán nombrados por el voto de las dos terceras partes de los diputados. Si el Congreso no resuelve dentro del término de 30 días, ocuparán los cargos quienes, dentro de la misma lista, designe el gobernador. Pero si el Congreso rechaza a los candidatos propuestos, por una o dos veces, los magistrados serán elegidos por sorteo.¹⁷

D. Nombramientos de control político o jurisdiccional. Una facultad que ya no es administrativa, sino también de control político, es la que posé el Congreso para nombrar a quien deba sustituir al gobernador en sus faltas, así como conceder licencias, permisos y autorizar su renuncia. Esta facultad es muy especial, dado que el procedimiento está precedido de una serie de formalidades que se originan en la declaratoria de colegio electoral y luego en el análisis y votación por escrutinio secreto y mayoría absoluta de votos de los diputados a favor de la persona que será designada gobernador interino, provisional o sustituto. En este procedimiento, nadie más que los diputados otorgan el nombramiento.¹⁸ Tales procedimientos se aplican también en las solicitudes de permisos, licencias y renuncia del gobernador, magistrados, diputados y presidentes municipales.

¹⁷ Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit, publicada en el Periódico Oficial mediante Decreto 8435 el 17 de agosto de 2002, vid. Artículo 135.

¹⁸ En este caso la Ley Orgánica del Poder Legislativo local es repetitiva, salvo que fija el término de 15 días para que el Congreso emita la convocatoria a elecciones a partir de la designación del interino. Los artículos 111 al 116 de dicha ley se ocupan prácticamente de la misma materia aludida en los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución local.

La designación de los integrantes de los Consejos Municipales, al declararse la suspensión o desaparición del Ayuntamiento, es otra facultad de naturaleza eminentemente política que la Legislatura comparte con el gobernador, ya que es él quien propone los nombramientos.¹⁹

Resumiendo; ciertos nombramientos o ratificaciones congresionales se aprueban luego de un procedimiento previo de auscultación, valoración de requisitos, entrevistas, comparecencias, opiniones de grupos o sectores sociales y académicos. Los procedimientos correspondientes tienen por objeto que los diputados conozcan las argumentaciones y propuestas de los concursantes, para así contar con mejores elementos que permita decidir, previo dictamen, a favor de quien ostente un perfil adecuado al cargo que se concursa.²⁰

4. Pormenores de la función de destitución que realiza el Congreso

Aunque el Congreso tiene facultades de nombramiento o ratificación sobre ciertos funcionarios de los tres poderes, de los Ayuntamientos y organismos autónomos, no cuenta con facultades absolutas para destituir a todos los funcionarios que nombra o ratifica.²¹ La función de destitución del Congreso tiene específicamente tres modalidades: a) las de carácter interno por lo que ve a los funcionarios y empleados de la secretaría parlamentaria; b) las que corresponden a las declaratorias de juicio político cuya resolución tiene por objeto sancionar con

¹⁹ Efectivamente, los artículos 260 a 266 de la Ley Municipal regulan la constitución de un Consejo Municipal, confiando la facultad tanto al Congreso como a la Diputación Permanente, luego de realizar una acuciosa selección entre las personas idóneas que reúnan los requisitos y no hubieren participado en los conflictos. Potestativamente, la ley confiere al gobernador la facultad de proponer a los ciudadanos que pudieran desempeñar esa función.

²⁰ Conforme al artículo 73, fracción VIII, de la Ley de Amparo, el juicio de garantías es improcedente contra las resoluciones o declaraciones del Congreso local o su Diputación Permanente, tratándose de la elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que las Constituciones locales correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente. Se incluye en este supuesto la convocatoria para recibir propuestas, porque se trata de un acto preliminar que es parte del procedimiento para llevar a cabo la elección o designación de ciertos funcionarios. Así, el juicio de garantías en contra de una convocatoria o de cualquier otro acto conducente a la elección, suspensión o remoción de funcionarios es también improcedente conforme a la disposición de la Ley de Amparo referida, pues si el legislador, por razones de orden público o político, decidió que no fueran impugnables dichos actos finales, tampoco lo pueden ser, por mayoría de razón, los actos preliminares. Considerar lo contrario sería oponerse a la *ratio legis* del legislador, que es retirar del ámbito judicial esas decisiones para reservarlas al Legislativo. A menos de que el Congreso incurra en violaciones al procedimiento en perjuicio del quejoso, su resolución es de naturaleza constitucional e inatacable. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión (improcedencia) 425/2003.- Manuel Huacuja Martínez.- 10 de septiembre de 2003.- Unanimidad de votos.- Ponente: Jean Claude Tron Petit.- Secretaria: Alma Margarita Flores Rodríguez.

²¹ En el ámbito del Distrito Federal fue aprobada la Ley que establece el procedimiento de remoción de los servidores públicos que designa la Asamblea Legislativa y de los titulares de los órganos político- administrativos, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 21 de enero de 2008. Dicho ordenamiento, por demás novedoso ya que por vez primera se ocupa de dar bases procesales uniformes, tiene por objeto regular el procedimiento para ejercer la facultad de remoción de los titulares de los órganos político administrativos, los comisionados ciudadanos del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, al presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, al contador mayor de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y a los consejeros Electorales del Instituto Electoral del Distrito Federal.

destitución e inhabilitación a los servidores públicos responsables y, finalmente, c) las destituciones con motivo de los procedimientos de desaparición o de suspensión de Ayuntamientos o revocación al mandato de alguno de sus miembros.

Ciertamente, el Congreso puede destituir, incluso, por pérdida de confianza a los empleados y funcionarios de su secretaría, como el oficial mayor, secretario general, directores, coordinadores y asesores. Pero no puede, bajo ninguna circunstancia, destituir sin causa a los funcionarios del Ejecutivo o del Poder Judicial. ¿Quiénes son los sujetos que pueden ser destituidos e inhabilitados por el Congreso mediante juicio político? Son los siguientes: los diputados; los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, los miembros del Consejo de la Judicatura y los jueces de Primera Instancia; los secretarios de despacho y los servidores públicos de la estructura básica centralizada, el procurador general de Justicia, los directores generales o sus equivalentes de los organismos y empresas descentralizadas, los de sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y los de fideicomisos públicos; los coordinadores generales, presidentes, regidores y síndicos de los Ayuntamientos de la entidad, así como el secretario, tesorero, directores, jefes de departamento y oficinas municipales. Una lista por cierto exageradamente amplia. En su caso, la Legislatura debe ajustarse a lo dispuesto en la Constitución y la Ley de Responsabilidades, conforme a los artículos 108, párrafo tercero; 110, párrafo segundo, y 111, párrafo quinto de la Constitución General, tratándose de ciertos servidores públicos estatales que cometen violaciones a dicha Carta Fundamental y a las leyes federales.

También se equiparan a una destitución las resoluciones sobre desaparición o suspensión de Ayuntamientos o revocación individual del mandato municipal, mediante los procedimientos previstos en la ley. De resultar procedentes, producirán el efecto de llamar a los suplentes y, a falta de éstos, a otras personas, conforme la ley determine.

FUENTES DE CONSULTA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit; Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro; Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit; Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nayarit; Ley de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos; Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado de Nayarit; Reglamento para el Gobierno

Interior del Congreso del Estado de Nayarit; Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit; Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nayarit; Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit; Ley Municipal del Estado de Nayarit; Ley del Patronato Administrador del 10% de la UAN; Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Carácter Estatal; Ley que establece el procedimiento de remoción de los servidores públicos que designa la Asamblea Legislativa y de los titulares de los órganos político—administrativos del Distrito Federal; Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional, 35ª ed. Porrúa, 2003.