

CAPÍTULO NOVENO

DIVISIÓN DEL PODER PÚBLICO

I. LA DIVISIÓN DE PODERES EN LA ENTIDAD FEDERATIVA

La Constitución federal establece el principio de división del poder de las entidades federativas, de la siguiente manera:

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

Los poderes de los estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

Este principio estructura un sistema de equilibrio de poderes en el régimen federal. Es de adopción obligatoria y no queda al arbitrio de los constituyentes estatales. La Constitución Política de Nayarit establece, en ese tenor, un capítulo sobre la división del poder público, en los siguientes términos:

Artículo 22.- El Supremo Poder del Estado se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Artículo 23.- Estos Poderes no podrán reunirse en un solo individuo o corporación, ni las personas que tengan algún cargo en alguno de ellos podrán tenerlo a la vez en ninguno de los otros.

Artículo 24.- La capital del estado de Nayarit, es la ciudad de Tepic, y en ella residirán habitualmente los poderes del mismo.

En la última década se han incrementado los controles en la organización y ejercicio del poder público, fenómeno que tiene origen principalmente en los procesos político-electorales y, por supuesto, en las nuevas facultades del Poder Judicial de la Federación al arbitrar los conflictos entre poderes y declarar la constitucionalidad y legalidad de sus actos.

II. EL GOBIERNO DEL ESTADO

Suele entenderse confusamente con el término “gobierno del estado” a las exclusivas funciones que tiene encomendadas el Poder Ejecutivo, sobre todo porque su titular, el gobernador, asume la función representativa ante el común de las personas. Pero no es exactamente así, ya que el diseño institucional comprende a todos los órganos del poder estatal que realizan las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, así como a los organismos autónomos. Por ejemplo, la locución “gobierno del estado” es susceptible de diferenciarse de las de “gobierno federal” y “gobierno municipal”.

El gobierno del estado son los poderes públicos, por medio de los cuales se realizan las funciones de la legislación, administración y jurisdicción. Esto trae a colación que mientras los titulares de cada órgano público cambian y se renuevan periódicamente, la forma de gobierno como principio básico, se mantiene, y por ello es que siempre el gobierno del estado es republicano, representativo y popular.

La Constitución se ocupa del gobierno local en una parte considerable de su articulado, principalmente en el siguiente:

Artículo 2o.- El Gobierno del Estado es republicano, popular y representativo, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, en los términos que establece la Constitución General de la República.

En efecto, cuando la Constitución hace referencia de nuestros principios esenciales lo que hace es diseñar la forma de gobierno,

cuya naturaleza política tiene que ver con la integración y renovación de los órganos del poder, es decir de las autoridades encargadas de desempeñar las funciones legislativa, ejecutiva y judicial. Estos principios devienen de los artículos 39, 40, 41 y 115 de la Constitución federal.

La Constitución local se encarga de capitular a cada poder, definir la forma de su integración y establecer sus facultades y funciones en general. Un signo relevante es que los poderes Legislativo y Ejecutivo cuentan con una regulación muy amplia, a diferencia del Judicial, que se limita a reglas de su integración. Ello da cuenta de una serie de disposiciones que controlan esa relación en sus mínimos fundamentales, sin el debido contrapeso que debe asignársele al Poder Judicial, sobre todo en el campo de proteger la efectividad de los derechos fundamentales a favor del gobernado.

Es cierto que el deber fundamental del gobierno es cuidar la seguridad de las personas, sus libertades y propiedades. En esa tesitura cada poder tiene encomendada por la Constitución funciones para garantizar, mediante la técnica de división y colaboración entre ellos, el cumplimiento eficaz de esos deberes, sin que se den excesos o abusos del poder.

III. LA SEDE DE LOS PODERES LOCALES

Por disposición constitucional, la ciudad de Tepic, es la capital del estado de Nayarit y, con ese carácter, el lugar donde residen habitualmente los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Así lo establece el artículo 24.

La capital del estado es un elemento básico para establecer los poderes y permitir su funcionamiento. Por residencia habitual de los poderes públicos puede entenderse el lugar donde tienen su asiento principal para el ejercicio de las funciones constitucionales que les son encomendadas. En las entidades federativas, la capital cohabita simultáneamente con una cabecera municipal, cuyo nombre a veces coincide (Aguascalientes, Guanajuato, Zacatecas), siendo el espacio físico diferente al de otros munici-

pios del estado. De esta manera, la delimitación del territorio que comprende la capital del estado es la misma que la de la cabecera municipal correspondiente a la ciudad donde se asientan los poderes y, al mismo tiempo, el Ayuntamiento del municipio más importante.

La residencia podrá cambiarse provisionalmente siempre que los motivos obedezcan a circunstancias particularmente especiales, que así sean acordadas por las dos terceras partes del número de diputados presentes y con aprobación del gobernador, en términos de los artículos 47, fracción XXVII y 60, fracción VIII, de la Constitución local. Con ello, se busca asegurar que cuando ocurran ciertos acontecimientos que pongan en peligro el orden público o alteren el funcionamiento normal de las instituciones, pueda autorizarse el cambio de residencia a un lugar distinto del habitual. En tanto persistan esas condiciones, la nueva residencia declarada al efecto permanecerá hasta que sea reintegrado el orden, acatándose invariablemente el mandato del artículo 24 constitucional; es decir, los poderes volverán a residir en la capital del estado, previa resolución de trámite.

En cuanto al procedimiento, además del agravado requisito de votación, se trata de una serie de trámites que se originan en una solicitud, su análisis correspondiente y las conclusiones, las cuales, una vez votadas favorablemente, se agrega la intervención del gobernador para aprobar el cambio de residencia, lo cual dificulta aún más la decisión. Desde luego que la votación calificada de los diputados y la aprobación del gobernador, se convierte en un control político recíproco para evitar decisiones unilaterales que afecten la estabilidad entre poderes y su consiguiente repercusión social.

IV. ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

Los organismos autónomos se distinguen por dos características principales: una, en que son instituciones creadas direc-

ta y expresamente por la Constitución, y dos, que su existencia y funcionamiento no depende orgánicamente de ninguno de los poderes públicos. Dichos organismos son necesarios para el cumplimiento de los fines estatales, coadyuvan a la solución de problemas sin invadir la competencia de los poderes, con los cuales sus decisiones no están subordinadas. Para algunos autores las dos características principales son su pertenencia al Estado y su independencia con los órganos tradicionales.⁶⁷

Medularmente, su naturaleza jurídica esencial consiste en que sus criterios de actuación mantienen la organización y funcionamiento que les otorga directamente la Constitución. Ello permite identificar al organismo con independencia a los tres poderes tradicionales, sin tener ninguna adscripción a ninguno de ellos, puesto que están dotados de autonomía plena tanto presupuestal como de decisión. Ejercen, sin embargo, funciones propias del Estado. Por ello es que la personalidad y patrimonio propios atribuibles a dichos organismos implica dos tipos de autonomía, la técnica y la orgánica. Por medio de la primera, se atienden a reglas de gestión administrativa o financiera y, por la segunda se va más allá porque traduce una organización interna que llega al autogobierno, es decir, a formas concretas de autodeterminación, sin que tal organización deje de ser parte integrante del Estado.

Los organismos autónomos tienen además la característica de que son apolíticos, no se guían por intereses partidistas; su inclusión en el texto constitucional perfila la intencionalidad política de no permitir injerencia alguna de los poderes públicos; y son organismos que emiten actos jurídicos dotados de definitividad.

Son organismos constitucionales autónomos en el estado de Nayarit: La Comisión de Defensa de los Derechos Humanos (CDDH), el Instituto Estatal Electoral (IEE), el Tribunal de Justi-

⁶⁷ Prieto Peña, César A., *Órganos constitucionales autónomos. Más que una división del poder, una efectiva distribución de la función pública. La división del poder público, temas constitucionales*, Rafael Estrada Michel (compilador y revisor), México, Porrúa-Universidad Latina de América, 2007, pp. 158 y ss.

cia Administrativa (TJA) y el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ITAI).⁶⁸

Todos los organismos mencionados pertenecen al estado y tienen un rango equivalente al de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. De alguna manera —cada cual en sus respectivas funciones— constituyen instituciones que tienen a su cargo procedimientos o medios de defensa de la Constitución por vías no jurisdiccionales.

La autonomía de que gozan mejora el desempeño del poder público, porque nacen dentro del texto constitucional, dotándolos de personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía de técnica o de gestión.

⁶⁸ Por lo que ve a la Universidad Autónoma de Nayarit debe tenerse presente que, de conformidad con el principio de división de poderes a que se refiere el artículo 49 de nuestra Constitución local, su naturaleza constitucional se encuentra definida por el artículo 3o. fracción VII, de la Ley Fundamental del país, de donde se desprende que el compromiso del Estado mexicano es respetar irrestrictamente a las instituciones de educación superior dotadas de autonomía a fin de que, en ejercicio de ella, se organicen, funcionen y se administren libremente, sin intervención de ningún órgano estatal. De ahí que las universidades, además de poseer la naturaleza jurídica de un organismo descentralizado, gocen de una autonomía muy especial, como la facultad de autogobernarse en lo académico, en apego a la ley orgánica que aprueba el Congreso de cada entidad federativa. Los criterios jurisprudenciales más aceptados en ese respecto, sostienen que la autonomía universitaria es de carácter técnica (no sometimiento a las reglas de gestión administrativa y financiera aplicables a los servicios centralizados del Estado) y orgánica (capacidad de expedir normas).

Cabe advertir que en el Presupuesto de Egresos del Estado de Nayarit para el ejercicio 2009, además de los organismos ya anotados en este apartado, se considera con el carácter de organismo constitucional autónomo a la Universidad Autónoma de Nayarit (UAN). Véase *Periódico Oficial*, Órgano del Gobierno del Estado de Nayarit, sección segunda, t. CLXXXIII, número 118, del 27 de diciembre de 2008, p. 372.

Organismos autónomos del estado de Nayarit

<i>Organismo autónomo</i>	<i>Naturaleza jurídica y funciones</i>	<i>Fundamento constitucional</i>
CDDH	<p>Conocerá de las quejas en contra de actos u omisiones administrativas provenientes de cualquier autoridad.</p> <p>Formulará recomendaciones públicas no vinculatorias, denuncias y quejas.</p> <p>Goza de autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propio.</p>	Artículo 101
IEE	<p>La organización de las elecciones estatales es una función pública que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Estatal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración participan el Poder Legislativo, los partidos políticos con registro en el estado y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley.</p> <p>El Instituto Estatal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, técnicos y de vigilancia.</p>	Artículo 135, apartado C
TJA	<p>Son atribuciones de la legislatura: Instituir la jurisdicción administrativa para resolver las controversias que se susciten en relación con la legalidad, la interpretación, cumplimiento y efectos de los actos, procedimientos y disposiciones de naturaleza administrativa emitidos por las autoridades del estado o municipios, para lo cual podrá crearse un tribunal administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos estableciéndose las normas de su organización, funcionamiento, competencia, procedimiento y recursos contra sus resoluciones.</p>	Artículo 47, fracción XXXVII.

<i>Organismo autónomo</i>	<i>Naturaleza jurídica y funciones</i>	<i>Fundamento constitucional</i>
ITAI	<p>El derecho de acceso a la información pública y a la transparencia. La información en posesión de los entes públicos se regirá conforme a los principios de máxima publicidad y expeditéz, sin más limitaciones que las relativas a los datos personales o la información que sea declarada reservada o confidencial, en los términos que disponga la ley.</p> <p>Para tal efecto, cualquier persona, sin necesidad de demostrar interés jurídico ni de identificarse, podrá obtener información contenida en documentos escritos, mapas, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro elemento técnico que haya sido creado u obtenido, en el ejercicio de las funciones de los entes públicos, o se encuentre en disposición de éstas, así como cualquier tipo de documentación generada y elaborada, sea parcial o totalmente, con cargo al erario, que haya servido para discusiones y toma de decisiones en el ejercicio de la función pública.</p> <p>La ley establecerá el organismo unitario encargado de garantizar la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, dotado de autonomía operativa, de gestión y de decisión, con personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuyo seno funcionará un consejo consultivo en los términos que disponga la ley.</p>	Artículo 7o., fracción X.

V. EL CASO DE LOS ÓRGANOS DE RELEVANCIA CONSTITUCIONAL

Alude Miguel Carbonell el uso de los términos “órganos auxiliares” u “órganos de relevancia constitucional”⁶⁹. En esa tesitura, pueden definirse como aquellos órganos que, teniendo reconocimiento constitucional expreso y aún ciertos grados de autonomía técnica y de gestión, se caracterizan por una dependencia orgánica con alguno de los poderes estatales, en razón de lo cual carecen de personalidad jurídica y patrimonio propios. En la Constitu-

⁶⁹ Carbonell, Miguel, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, UNAM, Porrúa, México 2002, pp. 379-380.

ción Política del estado de Nayarit existen este tipo órganos como los siguientes:

A. La Diputación Permanente, que es un órgano interno del Poder Legislativo que actúa únicamente durante los recesos del Congreso, ejerciendo las facultades constitucionales expresas. Fundamenta el actuar de este órgano relevante los artículos 39 y 60 de la Constitución.

B. El Consejo de la Judicatura del Poder Judicial, que es un órgano con facultades de planeación del desarrollo institucional, evaluación, administración, vigilancia y disciplina, conforme lo señala el artículo 85 constitucional.

C. El Ministerio Público que actúa como representante legítimo de los intereses sociales ante los tribunales de justicia, siendo un órgano dependiente de la Procuraduría General de Justicia cuyo titular es ratificado por el Congreso a propuesta del gobernador. Su actuación se fundamenta en los artículos 92 a 100 de la Constitución.

D. La Defensoría de Oficio, instancia encargada de proveer en forma gratuita y obligatoria la prestación de asesoría y asistencia legal a quienes carezcan de recursos para contratar servicios profesionales y para los efectos que dispone la Constitución federal. Dicha instancia depende del Poder Ejecutivo y su actuar se funda en los artículo 102 a 105 de la Constitución.

E. Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley. La función de fiscalización será ejercida por dicho órgano conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. Su fundamento se encuentra en el artículo 121 y 121 Bis de la Constitución.