

Hacia la reordenación y consolidación del texto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima. Estudio preliminar¹

I. Planteamiento

El propósito de este estudio es la descripción del diagnóstico y la metodología para la revisión técnico-jurídica de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima (en adelante: CPELySCol), a través de la reordenación y consolidación de su texto vigente.

La CPELySCol es un documento que cumplirá cien años desde su promulgación el 1º de septiembre de 2017. Durante estos cien años se ha modernizado y actualizado a través de la expedición de 116 decretos de reforma y adición, los cuales han incorporado en su texto no sólo los numerosos cambios que la Constitución Federal ha dispuesto para su inclusión en el ordenamiento de las entidades federativas (por ejemplo, la creación de un organismo no jurisdiccional de protección de los derechos humanos o la posibilidad de reelección consecutiva de los diputados locales), sino también las modificaciones que la vida interna del propio Estado ha ido requiriendo a lo largo del siglo XX y principios del XXI. En consecuencia, el Estado de Colima cuenta actualmente con una Constitución moderna y adecuada para seguir encauzando la vida jurídica de la entidad a comienzos del segundo siglo de su vigencia, en conjunción con la Constitución Federal y el resto del orden jurídico mexicano.

No obstante lo anterior, y al igual que sucede con la Constitución Federal,² los

¹ Este estudio toma en cuenta los cambios al texto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima publicados hasta el 13 de mayo de 2017.

² Véase Fix-Fierro, Héctor y Diego Valadés (coords.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

numerosos cambios que ha sufrido han alterado el orden y la calidad del texto de la CPELySCol, pues si bien cada una de las reformas y adiciones se han incorporado en el texto de la forma que los legisladores han creído más conveniente en cada ocasión, el *conjunto* de todas las modificaciones ha dado por un resultado un texto que en algunas partes –no en todas– requiere una profunda revisión técnica para restaurar sus cualidades formales.³

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM ha realizado ya un ejercicio de reordenación y consolidación del texto vigente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917,⁴ el cual demuestra que es posible renovar el documento constitucional sin alterar su contenido jurídico-político y sin modificar esencialmente su estructura general (títulos, capítulos, artículos), así como tampoco la ubicación ni la redacción de sus disposiciones más emblemáticas. El producto de ese ejercicio es un texto mucho más uniforme, claro y accesible, que se complementa con un proyecto de Ley de Desarrollo Constitucional (en adelante LDC), al que se propone trasladar parte de aquellas disposiciones constitucionales que tienen carácter marcadamente reglamentario y de detalle, y que, por lo mismo, deben ser objeto de una actualización más sencilla, sin necesidad de un cambio al texto de la Constitución.

Es la convicción de los académicos que han participado en ese proyecto que ambas propuestas hacen una aportación significativa a una cultura constitucional más desarrollada, pues permitirán plantear de mejor manera los cambios que todavía deban incorporarse a la Constitución, los que deben debatirse y resolverse en la arena política, a través de las fuerzas y las instituciones legitimadas para ello, sin excluir otras posibilidades, como la aprobación de una nueva Constitución que promueven algunos sectores políticos importantes del país.

El Gobierno del Estado de Colima ha encomendado al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM realizar un proyecto similar respecto de la Constitución de la entidad, con vistas a la próxima celebración de su centenario. Se trata de la primera Constitución de un Estado de la República que se somete

Texto reordenado y consolidado. Anteproyecto. Ley de Desarrollo Constitucional. Anteproyecto, 2ª ed., México, SENAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas)-Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional-Senado de la República-Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (CEDIP-LXIII Legislatura), 2017 (consultable en la Biblioteca Jurídica Virtual, <http://www.juridicas.unam.mx>).

³ En el siguiente apartado se hace una breve descripción de los principales problemas que presenta el texto en el momento actual.

⁴ Véase Fix-Fierro y Valadés (coords.), *op. cit.*, *supra* nota 1.

a un ejercicio de esta naturaleza,⁵ de acuerdo con las premisas y la metodología desarrolladas por dicho Instituto. El resultado, que se entrega junto con este estudio preliminar, muestra nuevamente que ésta es una opción adecuada y viable para la revisión y la renovación de los textos constitucionales de los Estados de la República, la mayoría de los cuales también cumplirán un siglo de vigencia en los próximos tiempos. Una virtud no menor de este ejercicio es que respeta lo que es el producto de la historia y la experiencia constitucionales de nuestro país, no de un ejercicio teórico abstracto e ideal, bajo la premisa de que esa historia y esa experiencia son valiosas y, por tanto, dignas de conservación y profundización.

Este estudio se divide en dos apartados y un anexo. En el primero (II., *infra*) se hace un breve diagnóstico de los principales problemas que presenta el texto vigente de la CPELySCol. En el segundo (III., *infra*) se explica, también de manera breve, la metodología para la reordenación y consolidación de dicho texto, con los cambios más significativos que derivan de ella. En este apartado se aportan también las razones por las cuales se considera que de momento no es conveniente ni viable elaborar un proyecto de LDC para el Estado de Colima. El Anexo ofrece dos cuadros comparativos: el primero, sobre la extensión, en palabras, de los títulos que conforman tanto el texto vigente como el revisado; el segundo, sobre la estructura en títulos, capítulos, secciones y artículos que conforman ambos textos. Completa el estudio un Cuadro Analítico detallado, en el que se explican los pasos y los cambios seguidos para obtener el texto reordenado y consolidado definitivo, el cual, desde luego, se agrega también al proyecto. De este modo será posible apreciar de manera integral el tipo y las características de los cambios que se proponen.

II. Breve diagnóstico del texto de la CPELySCol

La Constitución de Colima de 1917 es la tercera expedida desde su elevación a la calidad de Estado de la Federación por decreto del Congreso Extraordinario Constituyente, de 9 de diciembre de 1856, ratificada por la Constitución de 5 de

⁵ En distintos momentos, varios Estados de la República han emprendido la revisión integral de los textos de sus Constituciones, pero ese ejercicio no se ha hecho desde la perspectiva y con la metodología aquí propuestas. En algunos de estos casos, el resultado ha sido realmente una Constitución nueva, como en el Estado de Veracruz en el año 2000, o el Estado de Querétaro en 2008, en donde el texto constitucional vigente se redujo radicalmente para quedar en sólo 40 artículos.

febrero de 1857 en su artículo 42.⁶ La primera Constitución del Estado se promulgó el 16 de octubre de 1857 y contó con 184 artículos, incluyendo una declaración de derechos detallada. La segunda Constitución, de 1882, aparentemente se promulgó con el propósito de facilitar la incorporación constitucional de las reformas que por aquella época promovía el Gobierno de la República; tuvo solamente una extensión de 92 artículos.

La tercera y vigente Constitución, que se promulgó el 1º de septiembre de 1917 y se publicó en varias entregas en el Periódico Oficial del Estado entre los meses de octubre y noviembre de 1917, con una extensión de 151 artículos, claramente se redactó bajo el influjo y el imperio de la recién promulgada Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1917. En efecto, a la elaboración de esta Constitución le precedió un Decreto de don Venustiano Carranza como Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, de 22 de marzo de 1917, en cuyo último considerando se señala que, para poder dar cumplimiento a la nueva Constitución General, era preciso que se reformaran cuanto antes las constituciones de los Estados. El artículo 5 del Decreto disponía lo siguiente:

Las Legislaturas de los Estados que resulten de las elecciones próximas, tendrán además del carácter de Constitucionales, el de Constituyentes, para el solo efecto de implantar en las Constituciones locales, las reformas de la nueva Constitución General de la República, en la parte que les concierna, y así se expresará en la convocatoria correspondiente.⁷

Durante los casi cien años de su vigencia, y hasta el 13 de mayo de 2017, la CPELySCol había incorporado las reformas y adiciones contenidas en 116 decretos, los cuales han modificado la mayor parte de sus artículos, y varios de ellos en numerosas ocasiones. No se hará en este apartado un análisis detallado de tales reformas, pero sí cabe apuntar que, como consecuencia de las mismas, el texto de la CPELySCol ha aumentado considerablemente su extensión. La Constitución original de 1917 tenía

⁶ Sobre la evolución constitucional del Estado de Colima puede verse Peregrina Sánchez, José Alberto, *Colima. Historia de las instituciones jurídicas*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas)-Senado de la República (LXI Legislatura), 2010, especialmente pp. 59 y siguientes, 109 y siguientes, 142 y siguientes.

⁷ Ver *Colima. Revolución y Constitución en las entidades federativas*, México, Secretaría de Gobernación-Secretaría de Cultura-INEHRM-UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 2017, pp. 231-232.

aproximadamente 10 mil 500 palabras de extensión, mientras que el texto actual ronda las 27 mil palabras,⁸ es decir, unas dos veces y media su extensión original. En comparación, la Constitución Federal de 1917 tenía unas 21 mil palabras de extensión, que han pasado a más de 67 mil en el momento actual, es decir, más de tres veces la extensión del documento original.⁹

De la comparación resulta que, si en 1917 la Constitución local tenía aproximadamente la mitad de la extensión de la Constitución Federal, en el momento actual solamente alcanza el 40 por ciento de la misma, es decir, el texto de la CPELySCol ha crecido a un *ritmo menor* que el texto constitucional federal. Cabe hacer notar, entonces, que en el Estado de Colima las reformas constitucionales no han caído en la tendencia de hacer cada vez más extenso el texto constitucional en virtud del interés que puedan tener las fuerzas políticas de poner ciertas disposiciones fuera del alcance del legislador ordinario, si bien se percibe que en ciertos temas la regulación constitucional local es bastante detallada, en buena parte por influencia de la regulación constitucional federal.

El diagnóstico del texto de la Constitución Federal realizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas arrojó, entre otros, los siguientes problemas:¹⁰

- Presencia de disposiciones duplicadas
- Uso variable e inconsistente de la terminología
- Disparidad en el alcance y profundidad de la regulación
- Desorden y falta de sistema en la materia regulada en los artículos constitucionales
- Deficiente ubicación de las disposiciones constitucionales
- Errores en la actualización del texto
- Artículos reglamentarios

Todos estos problemas están presentes en el texto de la CPELySCol, si bien en una medida mucho menor que en el caso de la Constitución Federal. A continuación, se dan algunos ejemplos de ellos:

⁸ Las reformas y adiciones que propone el dictamen a que se alude en la nota (*), *supra*, incrementa la extensión del texto vigente a más de 28 mil palabras en artículos.

⁹ Fix-Fierro y Valadés (coords.), *op. cit.*, *supra* nota 1, estudio introductorio.

¹⁰ *Idem.*

a) Por lo que se refiere a las *disposiciones duplicadas*, es común que los textos constitucionales expongan en diversas partes un mismo principio o norma. En el caso de la CPELySCol, podemos encontrar que se reitera la norma de que los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia son nombrados por el Gobernador del Estado con la aprobación del Congreso. Esta disposición se repite en el artículo relativo a las facultades del Congreso (artículo 33, fracción XXVI), en el que se refiere a las facultades y obligaciones del Gobernador (artículo 56, fracción XXXVIII), y en el que regula el procedimiento para el nombramiento de los magistrados en el capítulo sobre el Poder Judicial (artículo 70). Otro ejemplo: al referirse a la elección de representantes populares (Gobernador, Congreso y ayuntamientos), la CPELySCol señala, en cada caso, que se tratará de una elección directa, mientras que el artículo 136, en el capítulo de “Disposiciones Generales”, indica, de manera general, que “Toda elección popular será directa en términos de la ley”.

Desde un punto jurídico estricto, no resulta necesario que la Constitución reitere una disposición en distintas partes de su articulado. Sin embargo, esto no constituye un problema en tanto no haya contradicción entre las diversas redacciones de la disposición; su presencia en el texto puede justificarse también desde la diversa perspectiva de los órganos y poderes a los que se refiere, o bien, por razones de carácter histórico o didáctico. Del mismo modo, encontramos disposiciones que reiteran normas de la Constitución Federal que no sería necesario incluir en la Constitución estatal, como aquella que impide a los ministros de culto religioso ocupar cargos públicos, la cual tiene efectos no solamente para cargos públicos del orden federal (véase, por ejemplo, artículos 24, fracción VII, y 51, fracción IV, de la CPELySCol en relación con el inciso d) del artículo 130 de la Constitución General de la República). En estos casos, la inclusión en el ordenamiento local le da integralidad a su texto y evita la necesidad de conocer y recurrir al texto federal.

b) En relación con el *uso variable e inconsistente de la terminología*, tampoco es un problema notorio de la CPELySCol, si bien, como sucede con la Constitución Federal, al haber heredado disposiciones provenientes de las Constituciones del siglo XIX y al haber sido redactada en las primeras décadas del XX, encontramos un lenguaje con diversos grados de “modernidad” o “actualidad”. Nuevamente, no se trata de un problema serio, en tanto no haya contradicciones evidentes, si bien una diversa terminología puede prestarse a matices interpretativos importantes. Así, por ejemplo, la CPELySCol introdujo, por influencia de la Constitución Federal, el concepto de

“servidores públicos” para referirse a las personas que ocupan algún cargo, comisión o empleo en dependencias y entidades públicas (véase el Título XI, artículos 119 y siguientes). Sin embargo, la misma Constitución sigue hablando de “funcionarios” o “empleados” públicos, en disposiciones de origen anterior a la reforma. Aunque está claro que ambos conceptos quedan englobados en la categoría de “servidores públicos”, según definición de la propia Constitución, podría pensarse también que se trata de alguna categoría particular, con efectos propios, y no meramente de conceptos sinónimos.

c) La disparidad en el *alcance y profundidad de la regulación* es también una característica frecuente de los documentos constitucionales longevos que han sido modificados con frecuencia. La “regla” es que las disposiciones más recientes tiendan a ser más extensas, detalladas y profundas que las de origen más antiguo, no solamente porque la materia regulada tiende a ser más compleja, sino porque la pluralidad de fuerzas políticas en los órganos legislativos impulsa la redacción de normas más específicas que reflejen los compromisos entre ellas, además de que la desconfianza hacia las mayorías legislativas ordinarias se traduce en la incorporación de normas propiamente reglamentarias en el ordenamiento constitucional.

En el caso de la CPELySCol contrasta, por ejemplo, la escueta regulación del Tribunal de Arbitraje y Escalafón (50 palabras) en el artículo 50, con la dedicada al Tribunal Electoral (662 palabras), en la fracción V del artículo 86 bis.

Conviene agregar que en algunos casos esta disparidad se deriva de lo dispuesto por los ordenamientos de carácter federal (Constitución y leyes generales), es decir, que las Constituciones y leyes locales tienen que retomar la regulación detallada que proviene de aquéllos. Es, sin duda, el caso de la materia electoral y, más recientemente, de lo relativo al control del gasto público por los órganos de auditoría superior.

Podemos cerrar el examen de esta cuestión haciendo notar que la disparidad en la extensión de los artículos de la Constitución del Estado de Colima se refleja en el hecho de que *solamente cinco artículos* (1º, 86 bis, 33, 87 y 58, en ese orden), de los 151 que incluye su texto actualmente, acumulan una extensión de 12 mil 60 palabras, lo que equivale *casi a la mitad* de toda su extensión (43 por ciento).

d) En cuanto al *desorden y falta de sistema en la materia regulada en los artículos constitucionales*, éste es un problema bastante evidente en la CPELySCol. Las frecuentes reformas y adiciones al texto constitucional han agregado nuevas instituciones y figuras en artículos cuya materia principal está relacionada, pero no

es suficientemente afín, pues idealmente, cada artículo debería ocuparse de un tema particular y no de varios. Por dar un par de ejemplos: el artículo 68 se refiere al funcionamiento del Supremo Tribunal de Justicia, Sin embargo, a este artículo se le agregó la reglamentación del Centro Estatal de Justicia Alternativa y Resolución de Conflictos, así como de los medios alternativos en materia penal. El punto de contacto entre ambos temas es que el director general del Centro es nombrado por el Pleno del Tribunal, pero el Centro no tiene que ver directamente con el funcionamiento de este órgano jurisdiccional. Evidentemente, al hacerse la reforma no se intentó hacer un mejor acomodo de las disposiciones relevantes en otro u otros artículos del capítulo sobre el Poder Judicial.

El otro ejemplo es el artículo 1º, que contiene una declaración de derechos de muy diversa índole, tanto individuales como colectivos, además de otros principios y competencias de las autoridades públicas, los que deberían sistematizarse en otras disposiciones.

e) Un problema relacionado con el anterior es el de la *deficiente ubicación de las disposiciones constitucionales*. Este problema es muy notorio en el caso de la Constitución Federal y se debe, en parte, a una falta de reflexión y cuidado en la aprobación de las reformas constitucionales, pero también a que no se ha intentado hacer un reacomodo más amplio del texto constitucional vigente.

La CPELySCol también presenta este problema en algunas de sus partes, siendo evidente que se han incluido en el articulado vigente nuevas instituciones y figuras que quedarían mejor ubicadas en otros artículos. Por citar los ejemplos más notorios: el artículo 1º contiene una declaración de derechos humanos, pero dentro de ella encontramos también la regulación del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos del Estado (fracción IV, inciso h). El punto de contacto es que este organismo es garante del derecho de acceso a la información, pero su regulación orgánica claramente debería ubicarse en otro apartado o título de la Constitución. También se ubican en este artículo los principios generales de la rectoría del desarrollo por el Estado y los relativos a la seguridad pública. Podría decirse que ambos están vinculados con los derechos humanos, pero no están formulados exclusivamente en el lenguaje de los derechos. Igualmente, el artículo relativo a las facultades del Congreso (artículo 33), ha sido aprovechado para regular lo relativo a la fiscalización de la cuenta pública por el propio Congreso (fracción XI).

f) Por lo que toca a los *errores de actualización del texto*, también encontramos algunos en la CPELySCol, si bien no puede afirmarse que en todos los casos se trate de un descuido. Dos ejemplos: el artículo 23 dispone: “Los ciudadanos podrán ser electos para desempeñar el cargo de diputado propietario y tendrán derecho a ser electos consecutivamente para el mismo cargo *por un periodo adicional...*”. Esto parece chocar directamente con una disposición de la Constitución Federal, según reforma del 10 de febrero de 2014 (artículo 116, fracción II, segundo párrafo), que ordena: “Las Constituciones estatales *deberán* establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados, *hasta por cuatro periodos consecutivos...*” (énfasis añadido).

El otro ejemplo tiene que ver con una facultad del Supremo Tribunal de Justicia que fue derogada mediante decreto del 7 de noviembre de 2015 (artículo 74, fracción III). En el texto vigente hasta esa fecha, dicha facultad consistía en la posibilidad de “Consignar a los Jueces de Primera Instancia y demás que consigne la Ley Orgánica del Poder Judicial a la autoridad competente, por delitos comunes o responsabilidades oficiales en que incurran, a solicitud del Procurador General de Justicia”. Se puede entender muy bien por qué se derogó esta disposición, pero se dejaron en el texto constitucional dos artículos que estaban relacionados y se apoyaban en ella: los artículos 123 y 124. Afortunadamente, este problema fue resuelto mediante la reforma publicada el 13 de mayo de 2017.

g) Finalmente, una característica también frecuente en los textos constitucionales en nuestra tradición es la inclusión de *disposiciones reglamentarias*, es decir, que regulan aspectos de detalle que podrían dejarse al legislador ordinario. Claro está que no existe una regla absoluta sobre lo que debe incluirse, o no, en un texto constitucional, pues se trata de una cuestión en que influyen fuertemente las consideraciones políticas. Hemos señalado que la existencia de disposiciones reglamentarias se debe mucho a la desconfianza que se le tiene al legislador ordinario y a la interpretación judicial. Sin embargo, un criterio razonable diría que en la Constitución deben asentarse, fundamentalmente, derechos de los ciudadanos y sus limitaciones, así como las bases de los poderes y los órganos públicos, dejando a las mayorías legislativas, que tienen una legitimación democrática, tomar las decisiones que requiera la realidad social de cada momento, dentro de los márgenes de libertad que consagra el texto constitucional.

En el caso de la CPELySCol este problema se presenta solamente en algunos cuantos artículos y, en la mayoría de los casos, su carácter reglamentario no deriva solamente de la dinámica de la reforma constitucional en el Estado, sino, como ya se ha señalado, por mandato de los ordenamientos de carácter federal. Es el caso del artículo 87, que establece las bases de organización y funcionamiento del Municipio Libre y que, por fuerza, debe incorporar las disposiciones sumamente detalladas del artículo 115 de la Constitución Federal, además de las modalidades que el legislador del Estado ha considerado pertinente agregar. Lo mismo sucede, como ya se dijo, con la reglamentación de las elecciones.

En síntesis: si bien los problemas generales de los textos constitucionales que hemos examinado están presentes en la CPELySCol, no se trata, en la mayoría de los casos, de una situación grave. No obstante, la deficiencia más evidente se da en relación con la ubicación de las disposiciones constitucionales, por lo que un ejercicio de reordenación podrá resolver varios de ellos, pero no todos, en virtud de las limitaciones que el ejercicio se ha impuesto a sí mismo. De ello se ocupa el siguiente apartado.

III. Hacia la reordenación y consolidación del texto de la CPELySCol: criterios y metodología

En este apartado se explican, de manera esquemática, los principales criterios y lineamientos metodológicos de la propuesta del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM para la reordenación y consolidación del texto de la CPELySCol. El Cuadro Analítico que acompaña a este estudio preliminar describe de manera detallada los cambios.

1. La “misma” Constitución

Resulta de la máxima importancia señalar que el producto del ejercicio de reordenación y consolidación del texto constitucional es esencialmente la *misma Constitución vigente*, pues no se alteran las decisiones políticas y jurídicas que contiene, aunque puedan considerarse inconvenientes o erróneas desde un punto de vista académico, ni se introducen cambios que podrían resultar necesarios o favorables,

sino que solamente *se revisa y optimiza* el texto vigente del momento.¹¹ No se pretende, pues, generar un texto constitucional “ideal” o “académicamente correcto”. Las propuestas e iniciativas de nuevas reformas constitucionales pertenecen al debate público y legislativo, con su dinámica propia, y es en esa sede donde deben procesarse políticamente las eventuales reformas al texto reordenado y consolidado.

Se respeta el orden y el contenido general de los títulos que conforman el texto constitucional, lo que incluye la creación de nuevos capítulos, secciones y apartados que reflejen de mejor manera su contenido. Se respeta, en principio, el número de los artículos que lo conforman, si bien se reduce éste de 151 a 147 (hay que considerar que el mismo legislador ha derogado cuatro de ellos en el título de “Disposiciones Generales” y que el total de artículos derogados a la fecha es de trece). El ejercicio demuestra, por tanto, que es posible redistribuir el texto vigente entre los artículos existentes y algunos de los derogados, sin alterar de fondo la estructura actual de la Constitución (véase el Cuadro 1 en el Anexo).

2. Reordenación

La reordenación implicó reubicar las disposiciones constitucionales en el artículo, apartado, fracción o párrafo que resultara más conveniente desde un punto de vista sistemático y técnico, sin alterar su redacción, salvo para corregir errores evidentes. Esto se realizó de la siguiente manera: 1. Se numeró de manera progresiva los párrafos (incluyendo fracciones e incisos) que conforman cada uno de los artículos del texto vigente (columna de la izquierda del Cuadro Analítico); 2. La reordenación del texto se hizo trasladando los párrafos junto con su número consecutivo, a fin de poder identificar su procedencia en el texto vigente (segunda columna desde la izquierda en el Cuadro Analítico), pero sin hacer todavía los cambios de redacción para ajustar el nuevo orden de las disposiciones.

Los cambios más importantes desde este punto de vista fueron los siguientes:

- División del actual artículo 1º para separar las diversas categorías de derechos y disposiciones constitucionales que contiene, para conformar un capítulo con 13 artículos, de los cuales 7 desarrollan propiamente derechos, mientras

¹¹ Por supuesto, la reordenación y el cambio de contexto de algunas disposiciones podría traducirse en nuevas interpretaciones de tipo sistemático, pero se trata solamente de una posibilidad que resulta difícil evaluar en este momento.

que los otros seis incorporan disposiciones afines a esa materia, como los principios del sistema de justicia, los relativos al desarrollo económico y social, y los concernientes a la seguridad pública. Dentro de este nuevo capítulo se incluye una nueva sección con la reglamentación relativa a los organismos protectores y garantes de derechos humanos: la Comisión de Derechos Humanos y el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos del Estado. Como parte de esta operación, los demás artículos que conforman los Títulos I a III se compactan, hasta que la numeración de ambos textos vuelve a coincidir a partir del artículo 32 (ver Cuadro 1, en el Anexo).

- El artículo 33, relativo a las facultades del Congreso, se desdobra en varios artículos, para desarrollar de manera separada las facultades propiamente legislativas, las facultades en materia de hacienda pública, y las demás facultades, incluyendo lo relativo al control del gasto público.
- El contenido del artículo 87 bis, relativo al sistema electoral, se distribuye en varios artículos, para tratar de manera separada, por secciones, los diversos temas que lo conforman: principios y bases del sistema electoral; partidos políticos; candidatos independientes, e Instituto Electoral. La reglamentación del Tribunal Electoral del Estado se traslada, como sección independiente, al capítulo que actualmente se refiere al Tribunal de Justicia Administrativa y al Tribunal de Arbitraje y Escalafón, por tratarse, en ambos casos, también de órganos jurisdiccionales autónomos.

Además de los anteriores, se hacen numerosos cambios menores de ubicación, como el traslado del párrafo quinto del artículo 1º (relativo al uso del lenguaje de género) al capítulo de “Disposiciones generales”.

3. Consolidación

La consolidación consiste en generar el texto definitivo de la Constitución a través de las siguientes operaciones:

- Mejoramiento general de la redacción y la puntuación, lo que incluye la uniformación del uso de mayúsculas y minúsculas, así como la adopción de las formas verbales usuales en el español contemporáneo.

- Síntesis del texto vigente, suprimiendo redundancias e inconsistencias.
- Articulación en la redacción de los párrafos reordenados.
- Mejoramiento de la presentación sistemática del texto en apartados, fracciones e incisos.
- Supresión de artículos “bis” y artículos derogados, renumerando el total de artículos, que quedó en 147 respecto de los 151 originales.

Como parte de la consolidación, se hicieron algunas correcciones imprescindibles para ajustar el nuevo texto a la Constitución Federal o para restaurar la consistencia interna de la CPELySCol. Además de la arriba mencionada (como la relativa a los periodos consecutivos de los diputados), se ajustó la redacción relativa a la defensoría pública, pues el artículo 85 señala que ésta “estará a cargo” de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado, lo que parece entrar en colisión con la autonomía técnica y de gestión que el mismo artículo concede al Instituto de Defensoría Pública, por lo que se propone señalar que dicha defensoría “dependerá” de la Consejería Jurídica y “se ejercerá” a través del Instituto.

Un problema similar se detectó respecto de la relación entre el Congreso del Estado y el Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado (OSAFIG). El texto vigente (artículo 33, fracción XI) señala que la fiscalización de la cuenta pública la hará el Congreso “a través” del Órgano Superior, fórmula que puede resultar problemática en vista de que la misma Constitución reconoce a éste último como órgano estatal autónomo (artículo 20, párrafo quinto). En su lugar, se propone indicar que la fiscalización de la cuenta pública la realizará el Congreso “con el auxilio” del OSAFIG.

4. Posibilidad de elaborar una Ley de Desarrollo Constitucional

El proyecto de reordenación y consolidación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos incluye la propuesta de una Ley de Desarrollo Constitucional (LDC). Se trata de un ordenamiento que tiene el propósito de recoger las disposiciones de carácter reglamentario cuya presencia en el texto constitucional no es indispensable. Al exigir una mayoría especial para su aprobación y modificación, pero sin los requisitos más exigentes de la reforma constitucional, se permite que las fuerzas políticas lleguen a tantos acuerdos como consideren conveniente, pero para ello no se necesita modificar formalmente el texto de la Constitución. Se trata de

leyes superiores en jerarquía a las leyes ordinarias, pero inferiores a la Constitución, cuya materia comparten.

Este tipo de ley intermedia es bien conocido en el derecho comparado, en el que recibe distintas denominaciones, como “leyes orgánicas”, “leyes constitucionales”, “leyes complementarias”, “leyes orgánicas constitucionales”, “leyes estatutarias”.¹² La idea de introducir una figura semejante en nuestro derecho no es novedosa. Baste decir que estuvo presente –bajo la denominación de leyes constitucionales– en el voto particular de don Mariano Otero que se convirtió sustancialmente en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, que restauró la vigencia de la Constitución Federal de 1824.

La pregunta que se plantea es si dicho instrumento tendría sustento y utilidad como parte del ejercicio de reordenación y consolidación de la CPELySCol que se presenta en este estudio preliminar.

La respuesta es negativa, por varias razones. En primer lugar, solamente algunos cuantos artículos de dicha Constitución tienen un carácter reglamentario suficiente para ameritar el traslado de parte de su texto a una ley de este tipo: la materia electoral, la regulación de la fiscalización gubernamental, las bases constitucionales del municipio. De realizarse este ejercicio, quedaría un anteproyecto de LDC muy fragmentario, prácticamente sin las características formales de un ordenamiento que pudiera denominarse “ley” en un sentido propio.

En segundo término, como ya se señaló, el texto vigente de la CPELySCol no es especialmente extenso. Si tuviera una extensión proporcional a la de la Constitución Federal, el número total de palabras se encontraría entre 33 y 34 mil. Una reducción del 24 por ciento (que es lo que propone el proyecto del Instituto de Investigaciones Jurídicas para la Constitución Federal) respecto de esa cifra, a través de la LDC, dejaría de todos modos una extensión total de la CPELySCol similar e incluso algo superior al total que resulta del ejercicio de reordenación y consolidación (27 mil palabras). Cabe hacer notar, como puede apreciarse en el Cuadro 2 del Anexo, que el ejercicio de reordenación y consolidación se tradujo en una reducción de más de tres por ciento al texto vigente, lo que refuerza el argumento aquí expuesto. Dicho en otras palabras: el texto resultante del ejercicio de reordenación y consolidación

¹² Véase el Anexo al estudio introductorio en Fix-Fierro y Valadés (coords.), *op. cit.*, *supra* nota 1.

tiene, proporcionalmente, la extensión del texto reordenado y consolidado de la Constitución Federal, menos el trasladado a la LDC.

En tercer lugar, se plantea la cuestión de los requisitos que podrían definirse para la aprobación de una LDC para el Estado de Colima. De acuerdo con el texto constitucional vigente, éste puede reformarse por el voto aprobatorio de dos tercios de los miembros del Congreso, más la aprobación de la mayoría de los ayuntamientos. La aprobación de éstos, sin embargo, puede ser tácita, si no se pronuncian en un plazo de treinta días (artículo 130), lo que, cabe suponer, sucede con alguna frecuencia. En consecuencia, la aprobación de una LDC por una mayoría de dos tercios de los miembros del Congreso estatal, sin intervención de los ayuntamientos, no crearía una diferencia apreciable de jerarquía entre dicha ley y la reforma constitucional. Podría pensarse entonces en la aprobación por dos tercios de los miembros *presentes* del Congreso, pero en ese caso tampoco habría una distinción clara respecto de los casos en que los representantes del Gobernador o del Poder Judicial objetan el proceso legislativo cuando participan con voz en él (artículo 47), pues se requiere el voto de dos terceras partes de los diputados (se entiende que de los presentes) para superar dichas objeciones.

Ciertamente, si la dinámica de reforma de la CPELySCol continuara bajo la tendencia de crecimiento de su texto, en cualquier momento se puede modificar éste para incorporar la posible creación de una LDC, pero en ese caso tendrán que tomarse en cuenta las cuestiones generales que se han planteado en este inciso.

En síntesis, el ejercicio de reordenación y consolidación que aquí se propone dejaría el texto de la CPELySCol en condiciones de incorporar de manera ordenada las reformas y adiciones que se vayan requiriendo en el futuro, si bien sería deseable que en cada caso se reflexione con cuidado si dicha modificación constitucional es absolutamente indispensable, o si es posible lograr sus resultados con los cambios legislativos ordinarios.

Anexo

Cuadros comparativos

CUADRO I
ESTRUCTURA DEL TEXTO CONSTITUCIONAL VIGENTE DE LA CPELySCOL
Y DEL TEXTO REORDENADO Y CONSOLIDADO
(AL 22 DE JULIO DE 2017)

Texto vigente	Texto reordenado y consolidado
Preámbulo	
Título I	Título Primero
Capítulo I. De los Derechos Humanos	Capítulo I. De los Derechos Humanos y sus Garantías
Artículos 1° y 1° bis (Artículo 1° bis – derogado)	Sección I. De los Derechos Humanos Artículos 1° a 7°
	Sección II. Del Sistema de Justicia Artículos 8 y 9
	Sección III. De la Seguridad Pública Artículo 10
	Sección IV. Del Desarrollo Económico y Social Artículos 11 y 12
	Sección V. De los Organismos Protectores y Garantes de Derechos Humanos Artículo 13

<p>Capítulo II. De la Soberanía Interior y de la Forma de Gobierno</p> <p>Artículos 2° a 6°</p>	<p>Capítulo II. De la Soberanía Interior y de la Forma de Gobierno</p> <p>Artículo 14</p>
<p>Capítulo III. Del Territorio del Estado</p> <p>Artículo 7°</p>	<p>Capítulo III. Del Territorio</p> <p>Artículo 15</p>
<p>Capítulo IV. De los Habitantes del Estado</p> <p>Artículos 8° y 9°</p>	<p>Capítulo IV. De los Habitantes</p> <p>Artículo 16</p>
<p>Capítulo V. De los Colimenses y de los Ciudadanos del Estado de Colima</p> <p>Artículos 10 a 16 (Artículo 15 – derogado)</p>	<p>Capítulo V. De los Colimenses y de los Ciudadanos del Estado de Colima</p> <p>Artículos 17 a 19</p>
<p>Capítulo VI. De la Vecindad</p> <p>Artículos 17 a 19</p>	<p>Capítulo VI. De la Vecindad</p> <p>Artículo 20</p>
<p>Título II</p>	<p>Título Segundo</p>
<p>Capítulo Único. De la División de Poderes</p> <p>Artículo 20</p>	<p>Capítulo I. De la División de Poderes</p> <p>Artículo 21</p>
	<p>Capítulo II. De los Organismos Constitucionales Autónomos</p> <p>Artículo 22</p>
<p>Título III</p>	<p>Título Tercero</p>

<p>Capítulo I. Del Poder Legislativo</p> <p>Artículo 21</p>	<p>Capítulo I. Del Poder Legislativo</p> <p>Artículo 23</p>
<p>Capítulo II. De los Diputados y de la Instalación y Funciones del Congreso</p> <p>Artículos 22 a 32</p>	<p>Capítulo II. De la Integración, Instalación y Sesiones del Congreso</p> <p>Artículos 24 a 32</p>
<p>Capítulo III. Facultades del Congreso</p> <p>Artículo 33</p>	<p>Capítulo III. De las Facultades del Congreso</p> <p>Artículos 33 a 36</p>
<p>Capítulo IV. De la Comisión Permanente</p> <p>Artículos 34 a 36</p>	<p>Capítulo IV. De la Comisión Permanente</p> <p>Artículos 37 y 38</p>
<p>Capítulo V. De la Iniciativa y Formación de las Leyes</p> <p>Artículos 37 a 49</p>	<p>Capítulo V. De la Iniciativa y Formación de las Leyes</p> <p>Artículos 39 a 49</p>
<p>Título IV</p>	<p>Título Cuarto</p>
<p>Capítulo I. Del Poder Ejecutivo</p> <p>Artículos 50 a 59</p>	<p>Capítulo I. Del Poder Ejecutivo</p> <p>Artículos 50 a 59</p>
<p>Capítulo II. De la Administración Pública del Estado</p> <p>Artículos 60 a 66</p>	<p>Capítulo II. De la Administración Pública del Estado</p> <p>Artículos 60 a 66</p>
<p>Título V</p>	<p>Título Quinto</p>
<p>Capítulo I. Del Poder Judicial</p> <p>Artículos 67 a 76</p>	<p>Capítulo I. Del Poder Judicial</p> <p>Artículos 67 a 76</p>

<p>Capítulo II. De la Jurisdicción en Materia Administrativa y Laboral</p> <p>Artículos 77 a 79 (Artículo 78 – derogado)</p>	<p>Capítulo II. De la Jurisdicción en Materia Administrativa, Electoral y Laboral</p>
	<p>Sección I De la Jurisdicción en Materia Administrativa</p> <p>Artículo 77</p>
	<p>Sección II De la Jurisdicción en Materia Electoral</p> <p>Artículo 78</p>
	<p>Sección III De la Jurisdicción en Materia Laboral</p> <p>Artículo 79</p>
<p>Capítulo III. Del Ministerio Público y de la Defensoría Pública</p> <p>Artículos 80 a 85</p>	<p>Capítulo III. Del Ministerio Público y de la Fiscalía General del Estado</p> <p>Artículos 80 a 84</p>
	<p>Capítulo IV. De la Defensoría Pública</p> <p>Artículo 85</p>
<p>Capítulo IV. De la Protección y Defensa de los Derechos Humanos</p> <p>Artículo 86</p>	
<p>Título VI</p>	<p>Título Sexto</p>

Capítulo Único. De los Partidos Políticos, Candidatos Independientes y Organismos Electorales Artículo 86 bis	Capítulo Único. De las Elecciones
	Sección I De los Principios y las Bases del Sistema Electoral Artículo 86
	Sección II De los Partidos Políticos Artículo 87
	Sección III De los Candidatos Independientes Artículo 88
	Sección IV Del Instituto Electoral Artículo 89
Título VII	Título Séptimo
Capítulo Único. Del Municipio Libre Artículos 87 a 96	Capítulo Único. Del Municipio Libre Artículos 90 a 96
Título VIII	Título Octavo

Capítulo Único. De los Servicios de Educación Artículos 97 a 103	Capítulo Único. De los Servicios de Educación y del Ejercicio Profesional
	Sección I De los Servicios de Educación Artículos 97 a 101
	Sección II Del Ejercicio Profesional Artículos 102 y 103
Título IX	Título Noveno
Capítulo Único. De la División Política del Estado Artículos 104 a 106 (Artículo 106 – derogado)	Capítulo Único. De la División Política del Estado Artículos 104 y 105
Título X	Título Décimo
Capítulo I. De la Hacienda Pública del Estado Artículos 107 a 115 (Artículo 115 – derogado)	Capítulo I. De la Hacienda Pública del Estado Artículos 106 a 114
Capítulo II. Del Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado Artículos 116 a 118	Capítulo II. Del Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado Artículos 115 a 118
Título XI	Título Undécimo

<p>Capítulo Único. De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción y Patrimonial del Estado</p> <p>Artículos 119 a 128 (Artículos 122 a 124 – derogados)</p>	<p>Capítulo I. De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y de los Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción</p> <p>Artículos 119 a 126</p> <p>Capítulo II. De la Responsabilidad Patrimonial del Estado</p> <p>Artículo 127</p>
<p>Título XII</p>	<p>Título Duodécimo</p>
<p>Capítulo Único. De la Inviolabilidad de esta Constitución, su Observancia y Modo de Reformarla</p> <p>Artículos 129 a 131</p>	<p>Capítulo Único. De la Inviolabilidad de esta Constitución, su Observancia y Modo de Reformarla</p> <p>Artículos 128 a 130</p>
<p>Título XIII</p>	<p>Título Decimotercero</p>
<p>Capítulo Único. Disposiciones Generales</p> <p>Artículos 132 a 151 (Artículos 133, 135, 139, 146 y 147 – derogados)</p>	<p>Capítulo Único. Disposiciones Generales</p> <p>Artículos 131 a 147</p>
<p>Título XIV Artículos Transitorios (Derogado)</p>	<p>Artículos Transitorios (...)</p>

CUADRO 2
EXTENSIÓN EN PALABRAS DEL TEXTO CONSTITUCIONAL VIGENTE DE LA CPELySCoL
Y DEL TEXTO REORDENADO Y CONSOLIDADO
(AL 22 DE JULIO DE 2017)

Título	Texto Vigente	Texto Reordenado/ Consolidado	Diferencia	
				%
Primero	3 929	4 018	+ 89	+ 2.3
Segundo	329	318	- 11	- 3.3
Tercero	4 595	4 469	- 126	- 2.7
Cuarto	2 687	2 648	- 39	- 1.5
Quinto	3 834	3 871	+ 37	+ 1
Sexto	3 127	2 451	- 676	- 21.6
Séptimo	3 420	3 338	- 82	- 2.4
Octavo	440	443	+ 3	+ 0.7
Noveno	135	137	+ 2	+ 1.5
Décimo	1 924	1 899	- 25	- 1.3
Undécimo	2 522	2 491	- 31	- 1.2
Duodécimo	416	403	- 13	- 3.1
Decimotercero	1 028	1 081	+ 53	+ 5.2
Total	28 386	27 567	- 819	- 2.88