H. CONGRESO DEL ESTADO DE COLIMA

Presente.

A la Comisión de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales, le fue turnada para el análisis, estudio y dictamen correspondiente, la Iniciativa de Ley con Proyecto de Decreto relativa a reformar el primer párrafo y, adicionar los párrafos tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo del artículo 20 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, y

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Que mediante oficio número 0585/013, de fecha 19 de marzo de 2013, los Diputados Secretarios del H. Congreso del Estado, turnaron a la Comisión de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales, la Iniciativa de Ley con Proyecto de Decreto, presentada por el Diputado Mariano Trillo Quiroz, Diputado Único del Partido Verde, de la Quincuagésima Séptima Legislatura, relativa a reformar el primer párrafo y, adicionar los párrafos tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo del artículo 20 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima.

SEGUNDO.- Que la Iniciativa dentro de sus argumentos que la sustentan señala textualmente que:

- “Para que exista Estado de Derecho tiene que existir Constitución y para que exista Constitución democrática tiene que reconocerse un catalogo básico de derechos fundamentales a favor de las personas y encontrarse consagrado el *principio de división de poderes*, esto es, un sistema de pesos y contrapesos para que el poder controle al poder y no se abuse de él.
- El principio de división de poderes obedece al interés superior que tiene la sociedad de evitar que se constituyan poderes arbitrarios o absolutos en donde las funciones públicas sean ejercidas por una sola persona o corporación. Es por ello que ha sido voluntad del pueblo mexicano establecer la división de poderes en el ámbito federal, en los estados de la República y el Distrito Federal en términos de lo dispuesto por los artículos 49, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- De acuerdo a la teoría clásica expuesta desde el siglo XVIII por el Barón de Montesquieu y John Locke, la división de poderes se materializa en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, que tienen facultades competenciales propias y gozan de autonomía para desarrollar sus funciones, teniendo el deber de ser vigilantes uno de otros, pero también la obligación de colaborar entre ellos para lograr el cumplimiento de los fines del Estado democrático previstos en la Constitución.^[1]
- Sin embargo la teoría clásica de la división de poderes no ha permanecido inmutable, por el contrario, ha evolucionado de manera notable con la aparición de los llamados **órganos constitucionales autónomos**, que hoy día son la nota distintiva dentro de cualquier Estado democrático.
- Así en el marco del proceso de transición democrática en México han sido creados una serie de órganos especializados que la propia Constitución les ha conferido la realización de tareas de gran importancia para el Estado mexicano, dotados de autonomía, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que no se encuentran adscritos o subordinados a ningún de los tres poderes tradicionales. Tal es el caso, del Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Banco de México, los Tribunales Agrarios, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y el más recientemente creado Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.^[2]

- De la misma manera y en el marco del sistema republicano federal, las entidades federativas también han desarrollado sus propios **órganos constitucionales autónomos locales**, tal es el caso de los institutos electorales de los estados y las comisiones estatales de derechos humanos, por citar dos ejemplos muy conocidos.
- La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la creación de este tipo de órganos surge bajo una idea de equilibrio constitucional basada en el control del poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes, dejándose de concebir la organización del Estado derivada exclusivamente de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.^[3]
- También ha dicho la Corte que los órganos autónomos se establecen en los textos constitucionales, en donde se le dota de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado.^[4]
- Por otra parte, la Corte señala que la creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.^[5]
- Respecto a las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos la Corte ha dicho que: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.^[6]
- A éstos órganos se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales.
- Ahora bien, en materia de órganos constitucionales autónomos de las entidades federativas la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en el sentido de que la incorporación de dichos órganos autónomos no es exclusivo de la Constitución Federal, por lo que así como pueden crearse órganos autónomos para el ámbito nacional, también pueden crearse para el ámbito local, los cuales deben estar contemplados en las constituciones de los estados.^[7]
- De tal manera que conforme al régimen republicano, democrático y federal que establece nuestra carta magna, los estados de la República en uso de la libertad soberana de que gozan en su régimen interior pueden, según sus necesidades, crear cuantos órganos consideren indispensables para su desarrollo, así como para atribuirles facultades y consignar las limitaciones pertinentes, siempre y cuando no contravengan las estipulaciones del Pacto Federal.^[8]
- En el Estado de Colima nuestra constitución local señala los que pueden considerarse nuestros **órganos autónomos estatales**, que tienen diversos grados de independencia, unos plena y otros acotada, que realizan funciones especializadas y tienen una naturaleza singular, siendo estos los siguientes:
 - La Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública, que encuentra sustento en el artículo 1 de la Constitución Local.
 - El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, reconocido por el artículo 77.

- El Tribunal de Arbitraje y Escalafón del Estado, reconocido por el artículo 79.
 - El Instituto Electoral del Estado, reconocido por el artículo 86 BIS, fracción III.
 - El Tribunal Electoral del Estado, reconocido por el artículo 86 BIS, fracción V.
 - La Comisión de Derechos Humanos del Estado, reconocida por el artículo 86.
 - El Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado, reconocido por el artículo 116.
- Estos órganos autónomos estatales necesitan ser fortalecidos en el marco de un mejor Estado Democrático de Derecho más vinculado con la sociedad civil, garantizando en primer lugar su pleno reconocimiento en la Constitución Local, como parte del Supremo Poder del Estado, a la par de los poderes tradicionales (ejecutivo, legislativo y judicial), de acuerdo a la evolución que ha tenido la teoría clásica de la división de poderes que ha sido expuesta en esta iniciativa.
- En tal sentido se propone modificar el párrafo primero del artículo 20 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, haciendo mención expresa de tales órganos autónomos estatales como parte integrante del Supremo Poder del Estado.
- Además es pertinente establecer bases homogéneas para los mismos acordes a las características y notas distintivas que ya les reconoce la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos criterios jurisprudenciales. Es por ello que se propone adicionar un nuevo párrafo tercero al artículo 20 de la Constitución Local para establecer que “los órganos autónomos estatales cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios; gozan de independencia en sus decisiones, funcionamiento y administración; están dotados de autonomía presupuestaria, técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y atienden funciones primarias u originarias del Estado que requieren especialización para ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.”
- Por su parte, se propone adicionar un nuevo párrafo cuarto al mismo artículo 20 de la Constitución Local para mencionar expresamente, a fin de que no haya lugar a dudas, cuales son los órganos autónomos que se reconocen en el Estado de Colima, precisando su denominación legal.
- Ahora bien, con el propósito de garantizar una adecuada integración de los órganos autónomos estatales se propone adicionar un nuevo párrafo quinto al artículo 20 de la Constitución Local para establecer que “sus titulares serán elegidos por el Congreso del Estado por mayoría calificada de cuando menos las dos terceras partes del total de sus diputados integrantes de acuerdo a las bases previstas en esta Constitución y a los procedimientos y requisitos especiales que dispongan las leyes.”
- Con ello todos los titulares de tales órganos [sean presidentes, consejeros, magistrados, comisionados o auditor superior] serán elegidos por mayoría calificada del Congreso, sujetándose en primer lugar a las disposiciones previstas en la Constitución del Estado, por un principio básico de jerarquía, pero sin perjuicio, desde luego, del cumplimiento de los procedimientos y requisitos especiales que dispongan las leyes secundarias relativas a cada órgano autónomo y la función que realizan.
- En relación a lo anterior y a efecto de respetar los principios de máxima publicidad e igualdad de oportunidades^[9], garantizando el acceso de la sociedad civil en la conformación de estos órganos, en donde los ciudadanos interesados tengan oportunidad de ser evaluados para eventualmente ser tomados en cuenta por el Congreso en el ejercicio de su facultad soberana, se propone adicionar un nuevo párrafo sexto al artículo 20 de la Constitución Local para establecer que: “la elección de los titulares de los órganos autónomos estatales se hará mediante convocatoria pública, consulta a la sociedad y concurso de oposición que tendrá por objetivo evaluar la trayectoria, conocimientos, experiencia y preparación de los aspirantes,

cuyos resultados serán ponderados por el Congreso del Estado en el ejercicio de su facultad de designación.”

- A su vez se propone adicionar un nuevo párrafo séptimo al precepto referido para establecer que: “los nombramientos de los titulares de los órganos autónomos estatales deberán recaer entre aquellas personas que se hayan distinguido por su honorabilidad, imparcialidad, neutralidad partidista, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la función que se pretenda ocupar”; atributos que son indispensables para garantizar una independencia real y efectiva de estos órganos con relación a otros poderes públicos, partidos políticos o grupos de intereses ajenos a su función.
- Por último, se propone incorporar un nuevo párrafo octavo al artículo 20 de la Constitución Local para fijar la obligación de que “los representantes de los órganos autónomos estatales presentarán anualmente al Congreso del Estado un informe de actividades. Al efecto comparecerán en los términos que disponga la ley”, tomando en cuenta con ello las particularidades de cada órgano, enmarcadas en la respectiva ley secundaria que los regule.”

TERCERO.- Esta Comisión dictaminadora, después de realizar el estudio y análisis correspondiente de la iniciativa indicada en el Considerando Primero, determina que es de su competencia conocer y resolver sobre asuntos relacionados con reformas a la Constitución Política del Estado, así como lo indica la fracción I, del artículo 53 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

La iniciativa que se dictamina, como bien lo menciona su iniciador, trae a discusión la teoría de la división de poderes; misma que sustenta la organización del Estado mediante los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial: división a la cual Montesquieu justificaba diciendo: “El poder que no es limitado lleva necesariamente al abuso y a la arbitrariedad”.

Partiendo de esta teoría, se entiende que no habrán más poderes que los ya antes mencionados; sin embargo, las exigencias de la realidad social han llevado a la evolución de la teoría clásica de la división de poderes en la que se concibe a la organización del Estado, en los tres poderes tradicionales: legislativo, ejecutivo y judicial, lo cual ha permitido que, en la actualidad, se considere como una distribución de funciones o competencias para hacer más eficaz el desarrollo de sus actividades; asimismo, se ha permitido la existencia de órganos constitucionales autónomos en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales.

Órganos constitucionales autónomos, que basta decir, su actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (legislativo, ejecutivo y judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia no significa que no formen parte del Estado. Son órganos indispensables en la evolución contemporánea del Estado de Derecho.

Los integrantes de esta Comisión concluimos que el reconocimiento de los órganos constitucionales autónomos no altera ni modifica el principio de división de poderes, sino robustece a éstos mediante las funciones propias que les son asignadas.

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que tal reconocimiento de los órganos constitucionales autónomos se concibe como una evolución a la teoría de la división de poderes, dejando de pensarse como una derivación de alguno de los tres poderes tradicionales.

En cuanto a lo dispuesto en la Constitución Federal no se advierte que la incorporación de órganos constitucionales autónomos sea exclusiva del órgano reformador de ella, dado que, conforme al régimen republicano, democrático y federal, los Estados de la República no están obligados a establecer, como órganos de poder, únicamente a los señalados en dicha Ley Suprema, puesto que en uso de la libertad soberana de que gozan, en cuanto a su régimen interior pueden según sus necesidades, crear cuantos órganos consideren indispensables para su desarrollo, así como para atribuirles facultades y consignar las limitaciones pertinentes, siempre y cuando no contravengan las estipulaciones del Pacto Federal.

Asimismo, no resulta procedente establecer en la propia Constitución un procedimiento uniforme para la selección y nombramiento de los titulares de cada uno de los órganos autónomos del Estado, dado que cada uno de ellos tiene una naturaleza distinta y requieren de un procedimiento especial ya establecido en las propias leyes que los regulan.

En consecuencia, tampoco es posible agruparlos de manera tal que se enlisten de manera continua, siendo que, como el propio iniciador lo reconoce, ya existe su regulación en el marco constitucional local en los apartados relativos a la naturaleza de cada uno de los órganos constitucionales que se les reconoce su autonomía, como lo son: la Comisión de Acceso a la Información Pública del Estado de Colima (CAIPEC) en el artículo 1º BIS; el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, en el artículo 77; el Tribunal de Arbitraje y Escalafón en el artículo 79; la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) en el artículo 86; el Instituto Electoral del Estado y el Tribunal Electoral del Estado, ambos en el artículo 86 BIS.

Con lo anterior queda definida la existencia y reconocimiento constitucional de los órganos constitucionales autónomos que existen en el Estado, así como los elementos mínimos que deben cumplir: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

En conclusión, la existencia de los órganos constitucionales autónomos en el sistema jurídico mexicano se justifica porque es necesario encomendarles tareas primordiales del Estado, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes. La circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia, no significa que no formen parte del Estado, pero su característica principal es que su actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público, esto es, no tienen vinculación alguna con éstos dada su plena autonomía.

Por lo expuesto, y con fundamento en los artículos del 90 al 93 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y del 129 al 134 de su Reglamento, se propone a esta Honorable Asamblea para su aprobación el siguiente:

D I C T A M E N :

“ARTÍCULO ÚNICO.- Por los motivos y razonamientos expuestos por esta Comisión en el Considerando Tercero del presente dictamen, se desecha la Iniciativa de Ley con Proyecto de Decreto relativa a reformar el primer párrafo y, adicionar los párrafos tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo del artículo 20 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima.

La Comisión que suscribe solicita que de ser aprobado el presente dictamen, se le dé el trámite legal respectivo debiéndose archivar el presente asunto como totalmente concluido, por haberse desechado la propuesta, dándose cuenta a la Dirección de Procesos Legislativos para la baja de dicha iniciativa.”