

218
27



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"**

**EL REFERENDUM EN LA CONSTITUCION POLITICA
DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
VICTOR MANUEL MARTINEZ CONTRERAS



ACATLAN, ESTADO DE MEXICO

1996

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN.

EL REFERENDUM EN LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y
SOBERANO DE MEXICO.

TESIS, QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA: VICTOR MANUEL MARTINEZ CONTRERAS

DIRECTOR: LICENCIADO DAVID MELGOZA MORA.



UNAM

A mis padres:

**Lic. Graciela Contreras Paniagua,
Por la comprensión y apoyo que he recibido.**

**Victor Manuel Martínez Meza
(in memoriam).**

A mis hermanos:

**Norma Ivonne, Ana Ivette, Judith Liliana y
Sergio Arturo,
Quienes han estado conmigo en todo momento.**

**Luis Gerardo
(in memoriam).**

A mi sobrina:

**Luisa Marsella,
Como un ejemplo.**

A mis abuelos:

**Dr. Manuel Martínez Contreras y Judith Meza Meléndez,
Pablo Aguilar Zaldívar y Lidia Martínez Sánchez,
A quienes les estoy agradecido por ese recuerdo que me impulsó a llegar a la
meta final.**

A mi tío:

**Dr. Guillermo Meza Toledo
Por su sabiduría y consejos.**

A mis amigos:

Lic. Jorge Gámez Luviano
Lic. Oscar de Trinidad Arriaga
Verónica Garrido Alcalá
Alejandro Roque Díaz
Rafael y Biol. Sandra Ramos Angeles
Lic. Antonio y Angélica Díaz de León
Emmanuel Toral Saldaña
Lic. Manuel Cossio González de la Vega
Lic. Moises Ruiz Osornio
Alicia Buitrón Sánchez
Lic. Jimena Esquive L.
Minerva Mercado Villagrana
Victor Capilla
Ruben Rivero Matamoros

Gracias

Quiero expresar mi admiración y agradecimiento :

Al Director de este trabajo, Lic. David Melgoza Mora, asesor del mismo, por su orientación y ayuda a lo largo de la realización del presente pero sobre todo por la amistad y apoyo.

A los Sinodales, Lic. José Luis Velazco Lozano, Lic. Ramón Pérez García, Lic. Víctor Capilla y Sánchez y Lic. Rogelio Rodríguez Albores, por la revisión y **acertadas** correcciones al presente.

Dedico respetuosamente este trabajo al

Lic. Luis Arturo Aguilar Basurto.

"LA GRATITUD ES LA MEMORIA DEL CORAZON"

INDICE

CAPITULO I

La Constitución del Estado de México.

1.1. Antecedentes Constitucionales.

1.2. Constitución de 1917.

1.3. El Constituyente Estatal.

CAPITULO II

Rumbo a la Reforma Constitucional.

2.1. Discurso de toma de protesta del Gobernador del Estado.

2.2. Intervenciones ante los Poderes Judicial y Legislativo.

2.3. **Iniciativa de Decreto por la que se Reforman, Adicionan y Derogan diversos artículos de la Constitución Política Local.**

2.3.1. **Puntos relativos de la Reforma Integral a la Constitución Política del Estado**

2.4. **Las Audiencias Públicas.**

CAPITULO III

La Democracia Representativa y el Referéndum.

- 3.1. Concepto de Democracia.
- 3.2. Tipos de Democracia.
- 3.3. Democracia Representativa y Semidirecta.
 - 3.3.1. Distinción entre Referéndum y Plebiscito.
- 3.4. El Referéndum en México.

CAPITULO IV

El Referéndum en la Constitución Política del Estado de México.

- 4.1. Análisis del Artículo 14 Constitucional y comparación de la función del Referéndum en otros países.
 - 4.1.1. Clasificación del Referéndum en la Constitución del Estado de México
 - 4.1.2. El Referéndum en la Constitución Federal Francesa.
 - 4.1.3. El Referéndum en Suiza.
 - 4.1.4. El Referéndum en los Estados Unidos de Norte América.
- 4.2. Excepciones en la aplicación del Referéndum en el Estado de México.
- 4.3. El Referéndum en la práctica.

CONCLUSIONES

INTRODUCCIÓN

El Estado de México, se ha distinguido a lo largo de su devenir histórico, de haber aportado y continuar aportando ideologías que sirven de base a nuestra identidad nacional. Las últimas reformas integrales a su texto, nos ponen de manifiesto esta tendencia, es por eso que se da un gran espacio a manera de referencia a la historia jurídica de esta gran entidad, a través de sus tres grandes Congresos Constituyentes y su último proceso de reforma, que nos llevan al colofón de este estudio, la innovadora adición del Referéndum en el texto constitucional.

El estudio de la Democracia nos permite distinguir sus diversas modalidades, es el caso, que en el Estado de México la democracia se entiende de una manera representativa y semidirecta como lo es el Referéndum, la iniciativa popular y el plebiscito, motivo por el cual, en el presente estudio se delimitan estas diversas subclasificaciones de democracia, de igual manera se deslindan similitudes entre estos conceptos de democracia semidirecta

El presente estudio de carácter jurídico propositivo, nos permite, introducirnos a través de un análisis a la institución jurídico política más avanzada en cuanto a Democracia Semidirecta; el Referéndum. La presente tesis nos lleva a la cuna de máxima participación ciudadana en cuanto a la aprobación o rechazo de iniciativas, proyectos y leyes, la confederación helvética. De igual manera países que han acogido esta modalidad de democracia, característica de los países de Primer Mundo como Estados Unidos de Norte América y Francia, países que de una manera real y práctica permiten a su pueblo intervenir en las actividades legislativas, una vez conocido extensamente el Referéndum en su cuna y su proceso de perfección en estos países, se proceden a realizar algunas hipótesis que nos permitan precisar la realidad, práctica y posible evolución de esta máxima de participación ciudadana en el Estado de México, que la ha acogido con el único propósito de continuar con la gran estirpe innovadora que ha caracterizado el Estado más importante de la República Mexicana, al Estado Libre y Soberano de México.

INDICE

CAPITULO I

La Constitución del Estado de México.

1.1. Antecedentes Constitucionales.....	1.
1.2. Constitución de 1917.	13.
1.3. El Constituyente Estatal.....	21.

CAPITULO II

Rumbo a la Reforma Constitucional

2.1. Discurso de toma de protesta del Gobernador del Estado.	26.
2.2. Intervenciones ante los Poderes Judicial y Legislativo.	28.
2.3. Iniciativa de Decreto por la que se Reforman, Adicionan y Derogan diversos artículos de la Constitución Política Local.	31.
2.3.1. Puntos relativos de la Reforma Integral a la Constitución Política del Estado.	41.
2.4. Las Audiencias Públicas.	49.

CAPITULO III

La Democracia Representativa y el Referéndum.

3.1. Concepto de Democracia.	52.
3.2. Tipos de Democracia.	63.
3.3. Democracia Representativa y Semidirecta.	74.
3.3.1. Distinción entre Referéndum y Plebiscito.	83.
3.4. El Referéndum en México.	90.

CAPITULO IV

El Referéndum en la Constitución Política del Estado de México.

4.1. Análisis del Artículo 14 Constitucional y comparación de la función del Referéndum en otros países.	103.
4.1.1. Clasificación del Referéndum en la Constitución del Estado de México.	107.
4.1.2. El Referéndum en la Constitución Federal Francesa.	114.
4.1.3. El Referéndum en Suiza.	120.
4.1.4. El Referéndum en los Estados Unidos de Norte América.	134.
4.1.2. Excepciones en la aplicación del Referéndum en el Estado de México.	147.
4.3. El Referéndum en la práctica.	150.
CONCLUSIONES.	154.
BIBLIOGRAFIA.	157.

CAPITULO IV

El Referéndum en la Constitución Política del Estado de México.

4.1. Análisis del Artículo 14 Constitucional y comparación de la función del Referéndum en otros países.	103.
4.1.1. Clasificación del Referéndum en la Constitución del Estado de México.	107.
4.1.2. El Referéndum en la Constitución Federal Francesa.	114.
4.1.3. El Referéndum en Suiza.	120.
4.1.4. El Referéndum en los Estados Unidos de Norte América.	134.
4.1.2. Excepciones en la aplicación del Referéndum en el Estado de México.	147.
4.3. El Referéndum en la práctica.	150.
CONCLUSIONES.	154.
BIBLIOGRAFIA.	157.

CAPITULO I

La Constitución del Estado de México.

1.1. Antecedentes Constitucionales.

1.2. Constitución de 1917.

1.3. El Constituyente Estatal.

CAPITULO I

LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO

1.1. Antecedentes Constitucionales.

En 1824, el Estado de México fue un verdadero bastión de liberales, todavía se contaba con los territorios del sur que aún no se habían dado para la creación de otras entidades, la extensión primitiva del Estado era de 113,189Km², cedió para la creación del Distrito Federal 1,883Km², proporcionó para la formación del Estado de Guerrero 64,458Km², para el Estado de Hidalgo Cedió 20,884Km², para la creación del Estado de Morelos compartió 4,964Km², motivo por el cual el Estado solo se quedó con una extensión territorial de 21,400Km².

El Estado de México se erige como entidad federativa el 2 de Febrero de 1824, estableciendo su capital en Texcoco, del primero de Abril al 15 de Junio de 1827 se sanciona su primera Constitución Política, después se traslada su capital a San Nicolás de las Cuevas y el 24 de Julio de 1830 se traslada por última vez a Toluca.

El primer Congreso Constituyente presidido por José María Luis Mora y Melchor Múzquiz, duró 6 años, de 1824 a Julio de 1830. La labor Legislativa anterior a la Constitución de 1827 se considera un antecedente de gran importancia, ya que sin plasmarse en una carta magna, rigió los destinos del Estado de México.

Para dar claridad a esta exposición se precisan los decretos anteriores a la primera Constitución vigente en el Estado Libre y Soberano de México, relativos a la organización del Estado.

" Decreto del 7 de Agosto de 1824, Sobre el juramento y publicación de la Ley Orgánica Provisional." El capítulo primero del Estado, consta de 7 artículos de los cuales se extrae la esencia, el Estado de México es parte integrante de la Nación Mexicana, es Independiente Libre y Soberano en cuanto a su régimen interior, se habla de la extensión y colindancia de su territorio, su forma de gobierno que en ese momento se erige como una República Democrática Federal, de religión católica.

El capítulo segundo habla del Poder Legislativo, consta de 3 artículos y XII fracciones, el Poder Legislativo reside en el Congreso y pertenece exclusivamente al Congreso del Estado nombrar al Gobernador, especificar los gastos del Estado, también establecer las contribuciones, ordenar la suspensión y el establecimiento de los municipios, por último se erige en revisor y acusador del Gobernador y de los demás miembros de los Poderes.

El capítulo tercero nos remite al Poder Ejecutivo, en donde se habla de un interinato que no es más que un reflejo de la situación por la que pasaba toda la Nación, también se mencionan las facultades del Gobernador que se resumen en diez fracciones, dentro de las cuales destacan la facultad de emitir decretos, nombrar a los Magistrados, cuidar la correcta administración de justicia, cuidar la instrucción militar local, también hace ante el Congreso las propuestas de ley.

El capítulo cuarto, del Cuerpo Constitutivo, consta de tres artículos y hablan de la integración de un consejo, compuesto por un Gobernador y cuatro individuos.

El capítulo quinto, nos remite al Poder Judicial, compuesto de 12 artículos y VII fracciones, este poder será ejercido por los Tribunales de Justicia establecidos, habrá por lo menos un Juez letrado en cada partido, se señala el establecimiento de un Supremo Tribunal en la capital del Estado compuesto de 6 Ministros y un Fiscal, dentro de sus atribuciones se señalan las de dirimir controversias que se presenten entre los estados, los particulares, además procesará al gobernador, conoce de toda causa criminal, conoce de las sentencias de nulidad en sentencias dadas en última instancia, estos Jueces y Magistrados solo podrán ser separados de su cargo por causa justificada.

El capítulo sexto, contempla la figura de los Prefectos y Sub-prefectos, también puntualiza las partes integrantes del estado y sus divisiones, éste se divide en 8 distritos, el capítulo séptimo habla del establecimiento físico de las prefecturas.

El capítulo octavo, contemplaba ya la figura de los ayuntamientos, éstos se regularán por leyes y decretos, el Constituyente Estatal complementa la organización del Estado con el siguiente decreto relativo a los ayuntamientos. " Decreto del 9 de Febrero de 1825 para la organización de Ayuntamientos en el Estado. El Congreso Constituyente del Estado de México, con el objeto de poner fin a los males que causan la desorganización de los cuerpos municipales y hacer que produzcan los saludables efectos que deben esperarse de su reforma han decretado, lo siguiente:

En síntesis este decreto complementario está compuesto de 9 capítulos, que hablan respectivamente de las bases para la formación de los ayuntamientos, de las calidades de los Alcaldes, Síndicos y Regidores, del número de individuos que lo componen, de los electores de ayuntamientos, de la elección de los Ayuntamientos, de las facultades de los alcaldes en los términos de sus municipalidades, de las facultades de los ayuntamientos, regula a los empleados de los Ayuntamientos y fondos municipales. Los capítulos noveno y décimos hablan de la Hacienda y reglas generales respectivamente.

Para complementar la Organización del Gobierno del Estado, que de manera sintetizada se ha plasmado, se realizaron 2 decretos complementarios más, el relativo a los municipios del 9 de Febrero, y el decreto del 20 de Abril de 1825, correspondiente al reglamento del Tribunal Supremo, éste se integró de 7 capítulos y 76 artículos. De manera sintética se han plasmado los antecedentes legislativos de la primera Constitución vigente de 1827 en el Estado de México.

En 1826 Melchor Múzquiz antiguo insurgente dio color reformista en las filas gubernamentales, la Legislatura es influenciada de todo tipo de ideas, entre ellas las de la logia Yorquina, que era una fracción muy extremista que en algún momento formó el partido de los insurgentes liberales.

Producto de la inestabilidad por la que pasaba el país a partir de los gobiernos de la Constitución Federal de 1824, no se plasmó una norma Constitucional en el Estado de México hasta 1827, mientras tanto rigen los destinos del Estado los decretos del 7 de Agosto de 1824, 9 de Febrero de 1825 y 20 de Abril de 1825 básicamente.

El Congreso Constituyente determina realizar una Constitución que se sujete a las necesidades y requerimientos del Estado, presentando la siguiente justificación a los habitantes:

" Habitantes del Estado de México; Por tercera y última vez os dirige la voz vuestro Congreso al poner en nuestras manos el depósito sagrado de vuestra Constitución y las bases esenciales de las libertades públicas, 3 años han tenido sus miembros el honor de dictar leyes al primer Estado de la República. Al abrir sus sesiones, no se le entregó más que una extensión de territorio poblado de hombres sin otro vínculo de unión que los de su coexistencia accidental. El cuadro que se les ha puesto a la vista no es más que para darles una idea grande, aunque confusa del estado infeliz y lastimoso en que vuestro Congreso recibió todos los ramos de la administración pública.

El Ciudadano Melchor Múzquiz, Coronel del Ejército y Gobernador del Estado Libre y Soberano de México, a todos sus habitantes, sabed que el Congreso ha decretado lo siguiente:

Los representantes del Estado de México reunidos en Congreso Constituyente con el objeto de cumplir la voluntad del pueblo que lo nombró y dar de lleno a las funciones que por ellos han sido encomendadas, decreta y sanciona bajo los auspicios del ser supremo, autor y legislador de las sociedades, la siguiente Constitución Política"⁽¹⁾.

(¹) Colección de Decretos y Ordenes del Congreso Constituyente del Estado Libre y Soberano de México, Tomo I Toluca, México 1991.

En el título primero, se habla en 27 artículos del Estado, su territorio, religión y forma de gobierno, así como de los naturales, ciudadanos y habitantes del Estado de México a quienes distingue en virtud de señalarle sus derechos y obligaciones.

El título segundo, habla del Poder Legislativo, haciendo referencia al Congreso y sus atribuciones, habla de las iniciativas de ley, de la reunión, receso y renovación del Congreso, de sus diputados y la forma de elegir a sus diputados, todo el título comprende 7 capítulos y 72 artículos.

La parte primera del título tercero, nos habla del Poder Ejecutivo, señalando al Gobernador como depositario del encargo, así como sus facultades y obligaciones, hay dos fracciones que hablan de las responsabilidades y restricciones de su Gobernador éstas son la IV y V, hay capítulo expreso que habla del Secretario de Gobierno, también se contempla a un Consejo de Estado que se integrará a través de un Teniente Gobernador y cuatro consejeros, este título consta de 7 capítulos y 72 artículos.

Dentro de esta codificación se hace alusión a una parte segunda que describe al Gobierno Político y a la Administración de los Pueblos, en su capitulo se habla de Prefectos y Subprefectos, a quienes se les puede describir de acuerdo a las funciones que constitucionalmente se les obligaba a desempeñar, son éstos vigilantes del orden y tranquilidad pública, así como responsables del cumplimiento de las leyes, órdenes de gobierno y todo lo concerniente al ramo de policía, ellos también velaban por la buena inversión de los fondos públicos, estos funcionarios se encontraban en cada distrito.

Hay también un capítulo expreso sobre los ayuntamientos en esta Constitución, a diferencia de los antecedentes constitucionales ya señalados que contemplaban al ayuntamiento en virtud de un decreto aparte, esta segunda parte consta de 4 capítulos.

El título cuarto habla del Poder Judicial, señalando las bases generales para la administración de justicia en el orden civil y criminal, se habla también de la estructura de los tribunales, este título cuenta con 4 capítulos y 47 artículos.

El título quinto relativo a la Hacienda Pública y la Tesorería General del Estado, delimita a la Contaduría General del Estado, este título está integrado por 3 capítulos y 10 artículos.

El título séptimo habla de la Constitución en relación a su observancia y la forma de reformarla, todo comprendido en 2 capítulos y 8 artículos.

Esta primera Constitución se integró de 237 artículos, fue dada en la ciudad de Texcoco el 14 de Febrero de 1827, participan José María Jauregui como Diputado Secretario, José Nicolás Olaz también como Diputado Secretario, Benito José Guerra, José Francisco Guerra, Joaquín Villa uno de los diputados que a lo largo del Congreso de 1824 a 1830 participó en la mayoría de los decretos, obviamente José María Luis Mora como Presidente.

Por tanto Melchor Múzquiz Gobernador y Juan Ceballos Secretario de Gobierno se manda a observar, imprimir y publicar en Texcoco el 26 de Febrero de 1827 la primera Constitución del Estado de México, ésta es vigente hasta que Santa Anna instaura el centralismo como forma de gobierno.

El primero de Abril de 1833 el Doctor Mora y liberales daban a conocer su plan reformista a nivel federal, donde se marcan ideas de carácter social, el pensamiento agrario, la separación absoluta del Clero con el Estado y la constitución de bienes en manos muertas, nuestra primera Constitución Estatal, es pionera e impulsora del reformismo, ya que ésta contemplaba la enseñanza primaria como obligatoria y la creación de escuelas de primeros grados, así como la creación del Instituto Literario, lo que demuestra un ideario de verdadera democracia social.

Durante el régimen de Santa Anna el Estado de México vuelve a ser una entidad federal hasta 1846, año en que se instaura nuevamente la Constitución Federal de 1824, durante el centralismo el Estado de México solo aporta ideas y conceptos a las corrientes liberales y a otras leyes como la primera Ley Orgánica de Instrucción de 1834, indudablemente este bastión de ideas fueron aportadas por Melchor Múzquiz a través del Congreso Constituyente del Estado y el Senador Lorenzo de Zavala participante del Congreso Constituyente de 1824 a 1826, las ideas básicas son de tipo educativo.

Durante el período constituyente, Zavala planteó la posibilidad de crear en la región una Escuela de Estudios Superiores, llegando a la gubernatura del Estado, estableció el proyecto del Instituto Literario en el plan provisional de 1828, este proyecto lo justificó argumentando la importancia de la educación, a fin de comprender mejor el fenómeno liberal que no podía producirse en otra forma que no fuese preparando a sus elementos, asimilándolos a la cultura moderna y apoyándolos por el Congreso Local.

Como apoyo a Zavala, los biógrafos hacen mención de otro ideólogo reformista, Epigmenio de la Piedra, éste pugna también por los idearios educativos, interesándose en la fundación del Instituto Literario en virtud de que esta institución proporcionará la instrucción y enseñanza a muchos jóvenes que no pueden erogar gastos.

Continúa la inestabilidad política en el país, y ésta influye al Gobierno del Estado, con la llegada de Santa Anna al poder y la invasión de los Estados Unidos, se rompe el esquema Constitucional y con ello el federalismo, dejando sin vigencia la Constitución local producto del sistema centralista apoyado en las siete leyes de Santa Anna, surge la necesidad de establecer orden en el país y organizar el federalismo, la propuesta es el Plan de Ayutla que entre otras cosas pretende derrotar el centralismo y a Santa Anna, este plan es inspirado por el General Juan N. Álvarez en Cuernavaca que todavía era parte del Estado de México.

Se reúne el Congreso Constituyente con el objeto de determinar la forma de gobierno a través de una carta magna, por lo que ideólogos como Carlos Guzmán oriundo de Tenancingo argumentan que no es necesaria una nueva ley, que es suficiente con restaurar la vigencia de la Constitución de 24.

El segundo Congreso Constituyente en el Estado de México fue el que proyectó la Constitución del 12 de Octubre de 1861, ya en la ciudad de Toluca, ésta es publicada por el C. Gobernador Felipe Berriozabal e Ignacio de la Peña Barragán Secretario de Relaciones y Guerra, con la participación del Presidente del Congreso Leocadio López y Agustín Cruz como Diputado Secretario.

Esta Constitución contenía en términos generales los siguientes conceptos que en relación a un capitulado se pretenden sintetizar, extrayendo la esencia de lo que quiso plasmar el Constituyente del 61.

El capítulo primero hablaba, del Estado su territorio y forma de gobierno, éste se integraba de 7 artículos, hay un capítulo expreso que delimita las garantías individuales encuadrándolas en 9 artículos que estipulaban la inexistencia de títulos nobiliarios, la libertad de profesión, así como toda contribución deberá ser fundada conforme a derecho, hay también el señalamiento expreso de una garantía de seguridad que contemplaba en términos generales que nadie puede ser juzgado por leyes privativas, además las propiedades no pueden ser ocupadas sino por consentimiento y con fundamento de utilidad pública.

En la constitución local de 1827, el capítulo anterior no existía expresamente, pero sí se hacía una leve mención de éstos preceptos inalienables e imprescriptibles. De igual manera que en 27, se habla de los naturales, vecinos y de los ciudadanos del Estado así como de sus derechos y obligaciones, contemplados en 3 capítulos y 7 artículos.

En cuanto a la organización de los Poderes del Estado, el capítulo sexto habla del Poder Legislativo en 3 artículos, en los capítulos noveno y décimo se hace mención de los diputados y de la elección de los mismos, hay capítulos expresos sobre las renunciaciones y recesos de los diputados, el capítulo décimo segundo habla de las leyes y se resume en 39 artículos y siete capítulos.

En relación al Poder Ejecutivo del Estado, se señalan las facultades y obligaciones del Gobernador, las restricciones del Gobernador, del Secretario de Despacho y del Consejo del Estado, del gobierno político y administrativo del pueblo, se especifican a los jefes políticos de los ayuntamientos y municipios, todo correctamente distribuido en 8 capítulos y 4 artículos, como dato curioso en este capítulo relativo al Poder Ejecutivo del Estado se integran a los municipios y ayuntamientos.

De los tres poderes que contemplaba esta Constitución como forma de gobierno, toca el turno al Poder Judicial, integrado por el Tribunal Superior de Justicia, los Jueces de Primera Instancia, los Jueces y Jurados Conciliadores, se habla también de las bases generales para la administración de justicia civil y criminal, todo distribuido en 7 capítulos y 8 artículos.

Hay un capítulo que contempla ya claramente cuáles son las responsabilidades de los servidores públicos, en materia de impuestos se estipula una figura pública muy conocida, la Hacienda Pública de la Tesorería General del Estado, en materia educativa se regula la institución de la contaduría de la instrucción pública, en relación al cuidado y cumplimiento de la Constitución se presenta el capítulo relativo a la observancia de la Constitución, hay un espacio reservado a previsiones generales y transitorios, ésta última parte se comprende de 8 capítulos y 43 artículos.

En relación al Poder Ejecutivo del Estado, se señalan las facultades y obligaciones del Gobernador, las restricciones del Gobernador, del Secretario de Despacho y del Consejo del Estado, del gobierno político y administrativo del pueblo, se especifican a los jefes políticos de los ayuntamientos y municipios, todo correctamente distribuido en 8 capítulos y 4 artículos, como dato curioso en este capítulo relativo al Poder Ejecutivo del Estado se integran a los municipios y ayuntamientos.

De los tres poderes que contemplaba esta Constitución como forma de gobierno, toca el turno al Poder Judicial, integrado por el Tribunal Superior de Justicia, los Jueces de Primera Instancia, los Jueces y Jurados Conciliadores, se habla también de las bases generales para la administración de justicia civil y criminal, todo distribuido en 7 capítulos y 8 artículos.

Hay un capítulo que contempla ya claramente cuáles son las responsabilidades de los servidores públicos, en materia de impuestos se estipula una figura pública muy conocida, la Hacienda Pública de la Tesorería General del Estado, en materia educativa se regula la institución de la contaduría de la instrucción pública, en relación al cuidado y cumplimiento de la Constitución se presenta el capítulo relativo a la observancia de la Constitución, hay un espacio reservado a previsiones generales y transitorios, ésta última parte se comprende de 8 capítulos y 43 artículos.

Se puede observar que esta Constitución tuvo como características básicas, el señalar un capítulo expreso de garantías individuales así como incorporar la garantía de seguridad al texto, en cuanto a la organización de esta codificación la Constitución de 1827 es más clara y mejor ordenada, ya que la técnica jurídica de organización permitía a los inexpertos en las leyes comprender por partes, títulos y capítulos su Constitución, el Constituyente del 61 descuidó esta técnica pero aumentó los conceptos, ideas y doctrinas jurídicas, esta codificación constó de 204 artículos siendo 4 de ellos transitorios.

El primer antecedente de reformas que se tenga en el Estado de México a un texto Constitucional es el que sufre la Constitución de 1861 en virtud del decreto "número 31 que a la letra dice; el Congreso del Estado de México decreta lo siguiente, Constitución política del Estado Libre y Soberano de México, que reforma la de 1861."⁽²⁾.

Esta constitución es dada en el salón de sesiones del Congreso, en la ciudad de Toluca, el 14 de Octubre de 1870, participan 15 diputados representantes de los distritos electorales respectivos, José Francisco Bulmán como Presidente, Gumercindo Enríquez y Gabino Garduño, como diputados secretarios, por lo tanto se mandó observar, publicar, rubrican el Gobernador del Estado Mariano Riva Palacio y Jesús Fuentes y Muñiz Secretario General.

En el análisis del texto constitucional de 1861, se precisó la falta de técnica jurídica para organizar en títulos, secciones y capítulos, fue éste el motivo para decretar su reforma en 1870, este texto denota un grado más adelante en cuanto a claridad orden y técnica jurídica.

(2)Ob. Cit.

Estos últimos ordenamientos jurídicos, podríamos decir se caracterizan, por estar dentro de un contexto liberal, no será hasta que con motivo del movimiento de 1910 y su consecuente ley fundamental de 1917 en donde encontraremos integrados en la Constitución Federal los derechos sociales.

1.2. La Constitución de 1917.

La Constitución Federal del 5 de febrero de 1917, indudablemente es el motivo que impulsó la creación de la Constitución local del 31 de Octubre de 1917, ésta se inspira en los ideólogos y dirigentes de la federal, además el Estado de México a través de sus 15 diputados contribuye en la creación de la carta magna, aportando ideas que más adelante se señalaran en las respectivas intervenciones de los diputados que representaron al Estado de México en el Congreso Constituyente más importante de nuestra historia.

El día 19 de Octubre de 1915 Don Venustiano Carranza fue reconocido como Presidente de la República por los Estados Unidos de Norte América, simultáneamente las tropas del General Pascual Morales y Molina ocuparon la ciudad de Toluca haciéndose cargo de la comandancia militar y de la gubernatura del Estado.

En el Estado de Querétaro el General Venustiano Carranza convoca a elecciones de un nuevo Congreso que con carácter de Constituyente se reunía para la elaboración de una nueva Constitución Federal en concordancia con los ideales revolucionarios, este Congreso iba a tratar temas fundamentales como la libertad de conciencia, de credo, libertad política, la seguridad individual, la educación populista, la reforma agraria y el derecho laboral.

La influencia de la Constitución Federal se denotaría claramente a partir de la convocatoria a elecciones el 20 de Noviembre de 1916, ya que repercute en el Estado con una movilización de los elementos Maderistas, entre ellos, el Licenciado Morales y Molina, electo Gobernador provisionalmente, quien en su momento dará entrega del cargo al Doctor Rafael Zepeda quien también fue sustituido en Junio de 1917 por el General Carlos Tejada, todos estos movimientos fueron planteados por el primer jefe en virtud de la interrupción del orden constitucional.

En el Estado de México, fueron sujetos a votación los representantes de la entidad en el Congreso Federal, estas votaciones fueron encaminadas a los siguientes personajes, por Toluca Alejandro Villa Señor, por Zinacantepec Fernando Moreno por Tenango Enrique O'farril, Guillermo Ordorica por Tenancingo, José J. Reynoso por el Oro, Antonio Aguilar por Tlalnepantla, Manuel Guiffard por Cuautitlán, Manuel Hernández por Otumba, Enrique Enríquez por Texcoco, Donato Bravo por Chalco y Rubén Martí por Lerma.

El 21 de Noviembre de 1916 se inician las juntas previas a la Asamblea Constituyente con la presencia de 150 diputados y es Antonio Aguilar quien preside esta reunión auxiliado por su homólogo de Cuautitlán, es así como el primero de diciembre del mismo año se inicia el proceso formal y se nombran representantes para integrar las comisiones legislativas, se nombra a Guillermo Ordorica para realizar la corrección de estilo y a O'farril se designa para la comisión de archivo y biblioteca, "A decir verdad nuestros Constituyentes no tuvieron una intervención tan extraordinaria como los constituyentes de 1857." (3). Los únicos que no se suman son Mújica, Jara, Vaca Calderón, Rubén Martí y Enrique Enríquez, quiénes forman parte de las acaloradas discusiones sobre reformas educativas y leyes laborales.

(3) SÁNCHEZ GARCÍA, ALFONSO, Historia del Estado de México, Dirección de Prensa en Relaciones Públicas del Gobierno del Estado de México. 1974.

Martí es de idearios obreros, por lo que se enfoca a las leyes laborales, auxiliado por Vaca Calderón, en tanto Lizardi y Zavala realizan una confirmación del artículo 123, en cuanto a la situación agraria participa un anti conservador quien dará la estructura a esa reforma su nombre es Daniel Moreno.

Aparte de los artículos 27 y 123, la ley educativa tuvo puntos más que revolucionarios, de golpe se terminó la enseñanza unisexual en todas las escuelas especialmente en la de tipo superior, se crea la Escuela Superior Preparatoria con un bachillerato específico para cada carrera.

La tendencia de los ideólogos y diputados locales de 1917, los diputados locales del 1828 y los precursores de la reforma a partir de 1833, han demostrado su inclinación en estimular la educación en todos los niveles, es hasta la fecha lo que ha caracterizado al Estado de México y que se ha manifestado de forma clara en sus disposiciones Constitucionales.

En la formación del ante proyecto se comisiona al Licenciado Andrés Molina Enriquez, Rafael de los Ríos, José Lugo y Natividad Macías, otro acontecimiento de carácter político se presentaría para influir en la creación de este proyecto y es la votación a favor del General Agustín Millán de tendencias extremadamente Carrancistas, un hombre revolucionario y reformista de ideas, esta elección además de ser vista con agrado por la sociedad política es de vital importancia para la creación de la Constitución local.

En el Estado de México, Millán también patrocinó y protegió la ligas campesinas, obreras y los grupos estudiantiles, en cuanto a al general Millán los biógrafos argumentan que éste fue un hombre con cultura y talento, respetuoso del derecho y con mano dura para gobernar, éste dejó sentadas las bases para acabar con el latifundio, presentó una campaña para asegurar la pequeña propiedad lo cual dió motivo a que se detuviera la enajenación a que muchas hacendados vendieran a precio de remate, con lo que se multiplicaron los privifundios, también estimuló la educación obrera y los deportes ante la clase proletaria.

Se empieza a vislumbrar una nueva época para las entidades, llena de ideas revolucionarias y reformistas que se plasman en las constituciones locales, digno ejemplo de ello la Constitución del Estado de México.

El Congreso del Estado terminó sus labores el 31 de Octubre de 1917 e inmediatamente después la Constitución fue jurada y firmada por los diputados en presencia del Gobernador Millán quien ofreció respetarla.

Por lo que se puede deducir que la Constitución del 31 de Octubre de 1917 manifiesta el pleno deseo de avance Social, Democrático, Agrario, Obrero, pugnas del movimiento revolucionario en el país acogidas por el Congreso Constituyente local, es en sí una Constitución que se ha amoldado a las necesidades preponderantemente actuales de sus habitantes.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México del 31 de Octubre de 1917, consta a grosso modo incluyendo todas las reformas, adiciones, derogaciones y abrogaciones, hasta el año de 1990 de lo siguiente:

Libro Primero, se habla en términos generales del Estado, su único título nos puntualiza al Estado de México como entidad Política. Se habla de la integración y Soberanía del Estado, su extensión, su forma de gobierno, la división en distritos judiciales, en un total de 12 artículos 2 de ellos derogados, el capítulo segundo hace referencia al Estado de México como entidad jurídica en 5 artículos.

El Libro Segundo nos remite a la organización política del Estado de México, su título primero habla de la condición política de las personas.

El Título Segundo del Gobierno del Estado, en su capítulo primero nos habla de los poderes en que se divide, el capítulo segundo habla del Poder Legislativo, en su sección primera habla de la Legislatura local, en su sección segunda habla de la instalación de la Legislatura, en su sección tercera habla de la iniciativa y formación de leyes y decretos, la sección cuarta habla de las facultades y obligaciones de la Legislatura, la Sección quinta propone la diputación permanente.

El Capítulo Tercero del Poder Ejecutivo en su sección primera nos habla del Gobernador del Estado, la sección segunda puntualiza las facultades, obligaciones y restricciones del Gobernador, la sección tercera puntualiza el despacho del Ejecutivo.

El Capítulo Cuarto del Poder Judicial, en su sección primera puntualiza el ejercicio del Poder Judicial, en su sección segunda puntualiza al Tribunal Superior de Justicia, en su sección tercera habla de los Jueces de Primera Instancia, en su sección tercera bis nos remite a los Jueces municipales, la sección quinta puntualiza al Ministerio Público.

El Título Tercero nos remite a la responsabilidad de los funcionarios públicos del Estado.

El Libro Tercero habla de la organización política de los municipios.

En el Título único de la administración de los municipios, en su sección primera habla de la constitución de los ayuntamientos, en el capítulo segundo se delimitan las autoridades encargadas de la administración pública de los municipios, la sección segunda puntualiza las atribuciones de los ayuntamientos, en la sección tercera habla de los presidentes municipales, en la sección cuarta se habla del despacho de los asuntos municipales, la sección quinta relativa a los jueces menores municipales y populares es derogada, la sección sexta de las responsabilidades de los servidores públicos municipales se deroga.

El Libro Cuarto nos remite a las previsiones generales a que debe sujetarse la administración pública, en su título primero habla de los principios generales de la administración pública.

El título segundo nos remitía a las bases de la organización de la Hacienda Pública, el capítulo primero es derogado, el capítulo segundo puntualiza las bases de la organización de la Hacienda Pública del Estado, en su sección primera habla de la Hacienda Pública del Estado, en la sección segunda habla de la Tesorería General ésta es derogada, el capítulo tercero puntualizaba las bases de organización de la Hacienda Pública de los municipios, la sección segunda de las tesorerías municipales es derogada, el capítulo cuarto habla de la Contaduría de Glosa del Estado y municipal, el capítulo quinto habla de la Procuraduría General de Hacienda es suprimido.

El título tercero hablaba de las bases de organización del trabajo es derogado, el título cuarto hablaba de las bases de Legislación Agraria es derogado, el capítulo cuarto hablaba de las disposiciones generales de la propiedad es derogado, el capítulo segundo habla de la aplicación de los párrafos III, X, XI del artículo 27 de la Constitución Federal es derogado, el capítulo tercero habla de la institución del notariado y Registro Público, el capítulo cuarto hablaba de las disposiciones generales del enjuiciamiento civil en el Estado de México es derogado.

El libro quinto en su capítulo primero es derogado, el capítulo segundo de las escuelas especiales para indígenas es derogado, el libro quinto habla de la permanencia de la Constitución y en su capítulo primero habla de las reformas a la Constitución, por último el capítulo segundo habla de la inviolabilidad Constitucional. Este es el texto de la constitución hasta el año de 1990.

A continuación se pretende sintetizar de manera clara y cronológica los 72 decretos en virtud de los cuales se reforma, adicionan y derogan, diversos artículos, capítulos, secciones, títulos y libros de la constitución del 31 de Octubre de 1917 hasta antes de las reformas publicadas en 1995.

Las reformas al texto de la Constitución se presentan a partir de 1921 con cuatro decretos de reformas, adiciones y derogaciones, a partir de esa fecha hasta 1951 en cada año con algunas excepciones, hay de uno a tres decretos de reformas, adiciones y derogaciones respectivamente. En el período de 1970 a 1979 hay cada año por lo menos de uno a dos correcciones al texto constitucional, por último de 1979 a 1990 hay de uno a cinco modificaciones por año con la excepción de un total de 28 años no consecutivos en donde no sufrió ninguna modificación.

En cuanto a las abrogaciones al texto Constitucional, existen 2 decretos el 111 y 2, del 30 de diciembre de 1942 y del 2 de octubre de 1943 respectivamente, y solo un caso de suspensión que señala el decreto número 31 publicado el 8 de enero de 1944.

Esta breve mención de las partes integrantes de la Constitución de 1917 hasta 1990, así como el señalamiento de los años en los cuales el texto sufrió modificaciones en virtud de diversos decretos, se proponen de una manera descriptiva y breve ya que analizar la esencia y alcances de todas y cada una de las reformas sufridas sería motivo de otro tipo de estudio, en el caso particular de una tesis del tipo jurídico-histórico, sin embargo se pretende asentar el antecedente con el objeto de presentar el texto con una clara falta de organización, que en su momento será el motivo de las últimas reformas del 5 de febrero de 1995.

1.3. El Constituyente Estatal.

El día en que el General Millán toma las riendas del Estado dieron principio los trabajos oficiales del Congreso Constituyente, fue Millán el que presentó el proyecto de ley y puso a disposición de las cámaras las ideas relativas al campo y a la situación obrera, comisionó a Molina Enríquez y al Ingeniero Victorio Góngora para adaptar a la Constitución local lo relativo a los idearios sociales de la Constitución federal, se unieron a la elaboración de este proyecto el maestro Isidro Becerril pedagogo indígena patriarca del movimiento agrario de la escuela rural y don Miguel Flores también de extracción popular y abanderado del agrarismo.

Se observa que la participación del ejecutivo es vital para crear y actualizar la Constitución del Estado de México en los casos particulares, de Agustín Millán y el Licenciado Emilio Chuayffet Chemor.

Las Actas Constituyentes de 1917, en su conjunto son uno de los documentos fundamentales de su historia legislativa. A pesar de su importancia permanecían depositadas, inéditas en el archivo de la Legislatura, a la distancia de 78 años de que el Constituyente concluyó sus trabajos aprobando la Constitución que nos rige, los quince diputados que la integraron han fallecido; además el paso del tiempo ha borrado cualquier actitud pasional que pudiera haber contenido cargas subjetivas y que en el presente pudieran ser causa de desintegración en la vida de la comunidad, podemos comprender, en toda su grandeza, las ideas que formaron el proyecto de Nación que esos quince esforzados representantes del pueblo han legado a la posteridad. El volcán de pasión provocado por los movimientos revolucionarios que azotaron al país por más de quince años, que necesariamente tuvo que intervenir en las decisiones de estos quince ciudadanos.

Las Actas aún cuando sintéticas, son un testimonio de primer orden en una labor del Congreso Constituyente que a la luz del tiempo se antoja grandiosa y recoge fielmente no solo la labor Legislativa si no la participación individual de cada Constituyente, son en síntesis el documento de identidad genética de nuestra Constitución.

La sola lectura de las Actas hacen evidente que el federalismo que hoy configura la organización política de México, no solo fue obra del Constituyente nacional reunido en Querétaro en 1916, si no que también es acción surgida de las propias entidades federativas, que como el caso del Constituyente del Estado de México en su seno fraguaron, dándoles viabilidad, los grandes principios que sostiene el proyecto nacional.

La primera sesión del Congreso Constituyente fue el 27 de Julio de 1917, presidida por el señor Presidente y Diputado Enroque Millán Cejudo, se reunieron en el salón de sesiones a las doce horas, haciendo el presidente la solemne apertura, señalando que a partir de esta fecha el XXVI Congreso Constituyente del Estado de México queda erigido en Congreso Constituyente.

“ Los infrascritos miembros de la H. Legislatura, teniendo en cuenta que los trabajos y funciones del Congreso Constituyente son de índole distinta que los constitucionales y además, que en aquellos el Presidente y Vicepresidente no se han sujetado y no deben sujetarse a tiempo limitado para el ejercicio de su cargo, sino que han funcionado durante el tiempo, que han durado dichos Congresos Constituyentes como los de 1824, 1857, y 1916.

Y por otra parte que el reglamento que los rige tiene que ser adecuado al objeto, por lo tanto se nombra mesa directiva para que funcione solo en las sesiones de Congreso constituyente, por todo el tiempo que dure éste, así comienzan los trabajos cuando la secretaria pone a discusión la propuesta antes dicha." (4).

La segunda sesión se presenta el día 10 de Agosto y así hasta el 31 de Octubre de 1917, se destacan que estas sesiones eran de carácter matutino con las excepciones de el 9, 11, 16, 18 y 23 de Octubre que se presentaron por la tarde.

La última sesión se presenta el día 31 de Octubre a las nueve y treinta minutos de la mañana, se abrió sesión pasándose lista con la asistencia de trece ciudadanos diputados, leída el acta respectiva el presidente manifestó, que en cumplimiento de lo que manifiesta a una comisión del club político de obreros, somete a consideración de la H. Asamblea, si se reconsidera el artículo relativo a las elecciones de los ayuntamientos, en votación se resuelve que no es de reconsiderarse, así a grandes rasgos se presentan las actas que en un total de 49 se dan por terminadas.

El Congreso Constituyente del Estado Libre y Soberano de México, cierra sus sesiones en virtud del " decreto número 5 del 16 de Abril del año de 1917", y con el decreto del 31 de Octubre de 1917 se levanta la última sesión del Congreso Constituyente a las cinco y treinta minutos de la tarde, estuvieron presentes los ciudadanos diputados, Becerril, Campos, Cárdenas, Colín, Dorantes, Espinoza García, Flores, García Salgado, Gómez, Hernández, Huitrón, López Bonaga, Millán Cejudo, Pichardo y Salgado.

(4) Actas del Congreso Constituyente del Estado Libre y Soberano de México del 27 de Julio al 31 de Octubre de 1917, Toluca. México, 1991.

Colabora Protacio I. Guzmán, quien plantearía la protección legal del parvifundio, dos restantes diputados serían el licenciado Carlos Pichardo y David Espinoza García que al igual que el Constituyente de Querétaro eran revolucionarios.

Hay que acreditar al Constituyente local el mantener su espíritu de independencia, los debates fueron dirigidos por el Ingeniero Gabino Hernández, como presidente el profesor Isidro Becerril como primer Secretario y Tranquilino Salgado como segundo Secretario, se menciona que fueron 3 meses de trabajo fatigante debido a que por las mañanas se trabajaba como Congreso Constitucional para regir los destinos del pueblo y por las noches el colegio sesionaba como Constituyente para elaborar un nuevo Código del Estado.

Es cierto que la Constitución mencionaba la extinción de los latifundios, pero antes de que funcionara realmente debería reglamentarse y para poder llevar adelante las anexiones y el reparto era necesario llevar a cabo una cantidad considerable de trámites jurídicos. Ya los diputados de Querétaro habían hecho ver que un artículo constitucional sin reglamentación que lo haga efectivo y actuante es letra muerta.

El Gobernador Millán que recibió el poder sin dinero en las arcas tuvo que enfrentar problemas, entre ellos que los hacendados no querían pagar los impuestos y otros alentaban a la conjura de Villa Señor, quien a finales de 1917 logró comprar a varios jefes Carrancistas y se lanzó a la contra revolución en Temascaltepec y Sultepec, el General Agustín Millán logra abatir a los rebeldes, dándose lugar el último fusilamiento en el Estado de México.

La Constitución Estatal como ya se puntualizó en la integración del Congreso Constituyente no fue una simple copia de la federal pero acogió íntegros sus postulados fundamentales, previeron los constituyentes una mayor defensa al pequeño propietario de tierras como primer paso para afirmar la existencia del parvifundio.

La Constitución reformada del 5 de Febrero, al igual que su predecesora del 31 de Octubre, acogen reformando y adicionando los preceptos más importantes de la Constitución Federal, ejemplos claros son la reforma al Poder Judicial y el referéndum que ya se contemplaba como una prerrogativa para los habitantes del Distrito Federal desde 1978.

CAPITULO II

Rumbo a la Reforma Constitucional

- 2.1. Discurso de toma de protesta del Gobernador del Estado.
- 2.2. Intervenciones ante los Poderes Judicial y Legislativo.
- 2.3. Inicialiva de Decreto por la que se Reforman, Adicionan y Derogan diversos articulos de la Constitución Política Local
 - 2.3.1. Puntos relativos de la Reforma Integral a la Constitución Política del Estado
- 2.4. Las Audiencias Públicas.

CAPITULO II

RUMBO A LA REFORMA CONSTITUCIONAL

2.1 Discurso de Toma de Protesta del Gobernador del Estado.

Es en este acto donde el entonces gobernador, EMILIO CHUAYFFET CHEMOR da a conocer a los mexiquenses la necesidad de una reforma integral al sistema jurídico más importante en nuestra entidad, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Durante su campaña política, el licenciado CHUAYFFET manejó diversas ideas benéficas para la entidad, indudablemente que el proyecto de una reforma es el más importante, ya que esta Constitución habla sufrido innumerables procesos de reformas que hablan dejado a nuestra máxima jurídica en una situación de desorden.

El Gobernador enumera diversas causas por las que hay que dar mayor claridad gramatical y conceptual al articulado de la Constitución, de igual manera advierte la adecuación del orden numérico para que tenga una secuencia progresiva, y evitar los artículos y fracciones señalados con letra. Indudablemente es necesaria también la supresión del texto constitucional de la normatividad reglamentaria y palabras en desuso.

Una de las máximas más sobresalientes de su discurso, es el principio de gobernar por la ley y con la ley, así como si hay algo fundamental para el desarrollo de la vida social es un sistema jurídico ordenado y coherente y sólo con su plena vigencia se logra la salvaguarda de los intereses generales y la existencia de un verdadero sistema de libertad en toda su expresión.

Es indudable que el compromiso contraído con la ciudadanía, hoy es una Constitución Política con coherencia, orden y un verdadero espíritu de democracia, justicia y libertad, puntos máximos por los que los mexiquenses, a lo largo de su historia han luchado y que Millán, y Chuayffet han logrado llevar a una Constitución Política adecuada a la realidad mexiquense, siendo éstos dignos ejemplos de los caudillos que requiere la Nación.

2.2 Intervenciones ante los poderes Judicial y Legislativo.

Discurso del Gobernador Emilio Chuayffet Chemor en el Informe del Presidente del Tribunal Superior de Justicia, Luis Miranda Cardoso, Toluca México 13 de diciembre de 1994.

En este acto el gobernador del Estado reitera y da argumentos para una reforma a la Constitución Política, pero de manera especial expresa con claridad las reformas para la impartición de justicia. De una manera sintética el gobernador nos deja ver lo siguiente:

Si hay algo fundamental para el desarrollo de la vida comunitaria, es la ley. Solo a partir de su plena vigencia, como expresión y salvaguarda de los intereses generales es factible la existencia de la libertad.

Un ejemplo claro que empieza a manejar el gobernador es la necesidad de unas reformas en el afán por fortalecer nuestro Estado de derecho. El gobernador da un reconocimiento al poder judicial argumentando:

"Atento a preservar la confianza que en él tiene la población, especial reconocimiento merecen las medidas que el pleno adoptó para establecer un marco de mayor supervisión y control de la actuación de los servidores públicos, así como para sancionar a quienes faltaron a los principios éticos que constituyen el imperativo moral del Tribunal Superior de Justicia. Hace unos años ofrecí a este poder apoyarlo en la instalación de más juzgados de primera instancia, con el propósito de que en nuestro estado, la justicia sea expedita, accesible e inmediata para quienes la demanden."⁽⁵⁾

(5) Discurso del Gobernador Emilio Chuayffet, en el Informe del T.S.J., Tol. México, 1994.

De igual manera el gobernador reconoce los avances que en materia de impartición de justicia se han realizado y en virtud de esos avances ha considerado adecuar el texto constitucional, el ejemplo claro lo tenemos en la transcripción de las siguientes líneas:

"Se ha dado cuenta aquí de lo realizado en materia de profesionalización de los servidores judiciales, de la colaboración recibida por la Universidad Autónoma del Estado de México y de las actividades emprendidas por el Instituto de Capacitación y Especialización Judicial. Es muy importante seguir atendiendo esta línea de acción, toda vez que la creciente preparación y el mayor conocimiento del derecho son condiciones de una mejor impartición de justicia, lo que conlleva a la consolidación de nuestro régimen jurídico.

Vivimos tiempos de acelerados cambios y transformaciones en un régimen democrático como el nuestro, si la realidad cambia, también debe de cambiar el derecho. Al rendir protesta como Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de México expresé que uno de los propósitos de mi administración sería la revisión íntegra del marco jurídico que nos rige, toca ahora revisar a fondo la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, norma rectora de la vida pública y social de nuestra entidad y que, sin embargo, en muchas de sus disposiciones, ya no es concordante con las nuevas realidades.

Con el paso del tiempo a ella fueron incorporándose preceptos que por su naturaleza no deben formar parte de un ordenamiento del rango constitucional sino de otros de carácter reglamentario. Asimismo, como resultado de innumerables reformas en las que no se siguió una técnica legislativa uniforme, alguno de sus preceptos carecen de la claridad que debe de privar en todo ordenamiento jurídico, y más aún, como es el caso, si se trata de la norma suprema estatal" (6).

(6) Ob. Cit.

Por esta razón de orden formal y las de fondo, si merece la aprobación de la H. Legislatura del Estado constituir una nueva Constitución, por lo que una vez del conocimiento a los poderes de sus intenciones procede a sintetizar y mencionar de manera breve los puntos neurálgicos que habrán de adicionarse y reformar en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y que en su totalidad se manejan en los anteproyectos, proyectos y en la misma Constitución ya vigente, por lo que serán mencionados en el punto relativo a las reformas constitucionales.

2.3 Iniciativa de Decreto por la que se reforman, adicionan y derogan diversos Artículos de la Constitución Política Local.

El 3 de enero de 1995, el gobernador expresa lo siguiente:

Exposición de Motivos: Al protestar ante esta H. Legislatura el cumplimiento fiel de mis deberes como Gobernador del Estado, expresé que entre los motivos de la administración pública a mi cargo se encuentra la revisión íntegra de nuestro sistema normativo.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, por su jerarquía, es la ley que, en el ámbito local; determina y ratifica las libertades, derechos y garantías de sus habitantes y las bases para la organización y ejercicio del poder público, bajo el marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución Política Local promulgada por el Gobernador Agustín Millán el 8 de noviembre de 1917 ha sido objeto, desde entonces de numerosas reformas para adecuar sus disposiciones a las de la Constitución Política Federal, a la evolución de las materias originalmente reguladas por ella y a las circunstancias y exigencias de la dinámica social.

Como resultado de la sucesivas modificaciones, el texto constitucional ha tenido cambios que se reflejan en el enunciado de títulos, capítulos, secciones, artículos y fracciones derogados, artículos bis y con literal, lo que amerita su revisión íntegra para darle mayor orden, continuidad y sistematización de lo que carecía desde 1827.

Se derogan los artículos 70 bis, 90 y 154, en los que se señalan las facultades de las que carecen la Legislatura, el Gobernador y los Ayuntamientos, supuestos innecesarios toda vez que las autoridades no pueden actuar sin el fundamento legal respectivo.

Por remitirse al título relativo a los municipios, se reubican los artículos 155 y 156 que indican las atribuciones de los presidentes y el despacho de los asuntos municipales.

Los artículos 177 y 183 atinentes a la composición de la Hacienda Pública del Estado y de los Municipios también se reubican y pasan a ser materia competencial de la Legislatura y del Ejecutivo.

Los artículos 191 y 192 referentes a la Contaduría General de Glosa y a la exacta aplicación del presupuesto aprobado por la Legislatura pasan a dar contenido a las disposiciones que corresponden a la Legislatura y al Ejecutivo.

Los artículos 209 y 211 son derogados al pasar a formar parte de las facultades del Ejecutivo del Estado, la determinación de los casos en que sea de utilidad pública la expropiación.

Se derogan los artículos 217, 218, 219 y 220 que se refieren a la Notaría y Registro Público de la Propiedad por no ser materia de la Constitución y porque han sido regulados en diversos ordenamientos que tratan con amplitud estas disposiciones de servicios público.

Los 235 artículos que formalmente integran la Constitución se resumen y se reducen a 150.

"Actualmente el texto constitucional cuenta con 149 artículos a diferencia de lo señalado en el anteproyecto y la exposición de motivos a que nos estamos refiriendo"⁽⁷⁾.

(7) Constitución Política del Estado Libre y Soberano, Toluca de Lerdo 1995.

Por virtud, esta reenumeración, la estructura original en libros, títulos, capítulos y secciones se simplifica para quedar solamente en títulos, capítulos y secciones.

Consecuentemente la nueva estructura de la Constitución Política del Estado, sería la siguiente:

Título Primero del Estado de México como Entidad Política.

Título Segundo de los Principios Constitucionales.

Título Tercero de la Población.

Capítulo Primero de los Habitantes del Estado.

Capítulo Segundo de los Ciudadanos del Estado.

Título Cuarto del Poder Público del Estado.

Capítulo Primero de la División de Poderes.

Capítulo Segundo del Poder Legislativo.

Sección Primera de la Legislatura.

Sección Segunda de las Facultades y Obligaciones de la Legislatura.

Sección Tercera del Poder Ejecutivo.

Capítulo Tercero del Poder Ejecutivo.

Sección Primera del Gobernador del Estado.

Sección Segunda de las Facultades y Obligaciones del Ejecutivo del Estado.

Sección Tercera del Ministerio Público.

Sección Cuarta del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Capítulo Cuarto del Poder Judicial.

Sección Primera del Ejercicio del Poder Judicial.

Sección Segunda del Consejo de la Judicatura del Estado de México.

Título Quinto del Poder Público Municipal.

Capítulo Primero de los Municipios.

Capítulo Segundo de los Miembros de los Ayuntamientos.

Capítulo Tercero de las Atribuciones de los Ayuntamientos.

Capítulo Cuarto de las Atribuciones de los Presidentes Municipales.

Título Sexto de la Administración de los Recursos públicos.

Título Séptimo de las Responsabilidades de los Servidores Públicos y del Juicio Político.

Título Octavo Previsiones Generales.

Título Noveno de la Permanencia de la Constitución.

Capítulo Primero de las Reformas a la Constitución.

Capítulo Segundo de la Inviolabilidad Constitucional.

TRANSITORIOS . "En el texto actual del citado ordenamiento en su artículo décimo segundo contempla la creación en el término de 90 días de la Ley Reglamentaria del Referéndum".

La reforma integra al articulado de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México deja intactas las disposiciones que contienen: la titularidad originaria de la soberanía popular, la forma de gobierno republicana, la representativa y popular; la adhesión al pacto federal; la división de poderes; el principio de autoridad formal de la Ley y de legalidad; la libertad de sufragio y su carácter universal y directo, el régimen de partidos políticos; el municipio libre y la supremacía e inviolabilidad de la Constitución Política Local.

Destacan entre las reformas y adiciones a la Constitución, las siguientes:

Los convenios suscritos con las entidades colindantes señalan, en el título primero como medio para fijar la extensión y límites del Estado, además de los que le corresponden históricamente, ya que éstos instrumentos aprobados de conformidad con los procedimientos legales, facilitan y dan seguridad jurídica a los trabajos y acuerdos que realizan los gobiernos respectivos para precisar sus territorios.

Con la denominación de principios constitucionales, por su importancia se incorporan al texto de la Ley Fundamental del Estado el derecho al respeto del honor, del crédito y del prestigio de las personas que otros ordenamientos han venido tutelando. Actualmente encuadrado en el artículo sexto de la Constitución Política vigente en nuestra entidad.

Se prevén también los supuestos de excepción para hacer frente a hechos de riesgo, siniestro o desastre que imponen comportamientos distintos de los exigibles en condiciones de normalidad. El Ejecutivo del Estado podrá bajo estas circunstancias ordenar la ocupación o disposición de bienes y la prestación de servicios que sean necesarios en términos a la ley respectiva. En el transitorio décimo tercero se señala que en tanto se expida la Ley Reglamentaria de la fracción XXX del artículo 77, seguirá en vigor el actual Reglamento del artículo 209.

Se propone la creación de un organismos público autónomo en sus decisiones, que se rija por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad para ejercer las funciones estatales de organizar, desarrollar y vigilar los procesos electorales, actualmente encuadrado en el artículo décimo y once de la Constitución vigente.

El cómputo, calificación y declaración de validez de las elecciones de diputados se encomienda a los órganos electorales competentes en el territorio en el que se hayan realizado las elecciones, y se suprime el Colegio Electoral que ha asumido estas funciones. Actualmente encuadrado en el artículo once. párrafo último.

El calendario electoral de la entidad se ajusta de forma tal que las elecciones de Diputados Locales y Miembros de los Ayuntamientos coincidan con las elecciones federales, aprovechando de mejor manera los recursos disponibles para ese efecto. Actualmente regulados y señalados en los transitorios sexto y quinto, respectivamente del ordenamiento constitucional vigente.

Los Diputados Electos en 1996 ampliarán su mandato hasta el 4 de septiembre del año 2000, y los Ayuntamientos Electos en ese mismo año lo prorrogarán hasta el 17 del 2000. El texto actual de la Constitución Política vigente lo estipula en su transitorio número quinto.

Mediante las organizaciones no gubernamentales, los habitantes participan en el conocimiento, planeación, seguimiento y supervisión de los asuntos relativos a la realización de obras comunitarias, de servicios públicos y actividades relacionadas con la vida municipal.

El desarrollo de los pueblos indígenas es parte fundamental de las reformas, por tratarse de un nivel elemental de justicia social que no puede desatender el Gobierno del Estado, se trata de un importante sector de la población que vive en condiciones de desigualdad social y que reclama de una atención prioritaria. El artículo 17 de la Constitución vigente regula el desarrollo de los pueblos indígenas.

El mejoramiento del ambiente, la protección a la naturaleza, el aprovechamiento racional de los recursos naturales y la preservación de la flora y fauna existentes, forman parte de los principios constitucionales para fomentar una cultura ecológica. De igual manera que en el párrafo anterior se menciona un derecho social, que en el texto actual de la Constitución del Estado se encuentra estipulado en el artículo 18.

En el título referente a la población, se propone la denominación de mexiquense, para sustentar en la Constitución el gentilicio al que tienen derecho, los nacidos en este territorio o fuera de él, pero hijos de padres oriundos en la entidad. El artículo 23 de texto vigente actual señala y contempla claramente este gentilicio.

La ciudad de Toluca de Lerdo es señalada constitucionalmente como la sede de los Poderes Públicos y Capital del Estado, carácter que de hecho ha tenido. Y en estado de derecho contemplada en el artículo 37 constitucional.

En el caso de ser aprobada esta iniciativa, la Legislatura del Estado se integrará con 45 Diputados Electos según el principio de mayoría relativa en igual número de Distritos Electorales y 30 de representación proporcional, para adecuarla a la dinámica poblacional de la Entidad. El artículo 39 estipula estos lineamientos.

Se precisan las características de la residencia efectiva para ser Gobernador, dando a ésta la connotación de convivencia y participación comunitaria que vincula e identifica permanentemente a las familias y a la sociedad en los esfuerzos para mejorar sus condiciones. La Constitución Política vigente en su artículo 68, fracción segunda estipula claramente estos señalamientos.

Los procedimientos constitucionales para la determinación y previsión en la hipótesis de falta del gobernador son mejorados y expuestos con claridad y precisión, determinándose dos posibles supuestos en los que se asuman el desempeño del Ejecutivo: Interino y Sustituto. La fracción XIV del artículo 61 de la Constitución vigente contempla actualmente lo citado.

La creación de organismos descentralizados se señala como facultad del Ejecutivo, por tratarse de una forma de organización que incide en el ámbito de la administración pública, mediante la cual se facilita la ejecución de sus atribuciones independientemente de que se mantiene la facultad de la Legislatura para ese efecto. En el texto actual de la Constitución vigente en la entidad se regula la creación de estos organismos descentralizados, por lo que en su artículo 77, fracciones XVIII y XIX se señalan.

La soberanía popular encuentra una nueva forma de ejercicio mediante el referéndum, que se propone como un derecho popular, para derogar reformas a la Constitución Política Local en los términos de la ley respectiva. En el texto actual de nuestra Constitución quedó encuadrado la citada Institución de Orígenes Helvéticos, en el artículo 14 de la Constitución y décimo segundo de los transitorios la creación en el término de noventa días de la Ley Reglamentaria que actualmente es vigente.

Con la finalidad de que el Gobernador de cuenta del Estado que guarda la administración pública, por periodos completos de un año se modifica la fecha para que el informe se rinda el 5 de septiembre de cada año. Nuestro texto constitucional vigente en el artículo 77, de su fracción XXVI señala claramente este cambio.

La Administración del Poder Judicial se encarga de un órgano denominado Consejo de la Judicatura, a fin de que la función jurisdiccional que corresponde a los Magistrados y a los Jueces no se interrumpa o distraiga por actividades distintas a éstas, como son los actos de organización, manejo y control de personal, nombramiento de magistrados y jueces, y elaboración del presupuesto de egresos entre otros. El artículo 106 de la Carta Magna que rige a los mexiquenses contempla actualmente la función de la Judicatura.

Los Magistrados del Tribuna Superior de Justicia durarán en su encargo 15 años y su situación será escalonada a fin de asegurar una sana temporalidad en el ejercicio de esta función y evitar esquemas rígidos de interpretación de leyes para que ésta guarde coherencia con las percepciones y aspiraciones de cada generación. Sin lugar a dudas que el artículo 89 de la Constitución Política vigente en la entidad contempla este súbito cambio en la temporalidad de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

Para dar cumplimiento al imperativo constitucional de contar con una justicia pronta y expedita se prevé la existencia de salas regionales, nuestro ordenamiento constitucional actualmente vigente estipula ésto en su artículo 94.

Se señala que los recursos cuya captación y administración corresponde a las autoridades, se aplicarán perfectamente a la atención y solución de las necesidades de los habitantes, por ser éstos, el destino prioritario que debe de tener el trabajo y la aportación de los ciudadanos de los Estados.

Particular importancia tiene esta iniciativa al incorporar a los ayuntamientos al constituyente permanente, cuya participación fortalece la expresión de la voluntad popular y los contenidos de la ley fundamental de la entidad.

"El Gobernador Emilio Chuayffet Chemor rubrica el 3 de enero de 1995 la citada exposición de motivos ante el Poder Legislativo haciendo el siguiente señalamiento: Tengo la certeza de que esta iniciativa permitirá al Estado de México contar con una Constitución acorde con el presente, que facilitará la modernización del marco jurídico y someterá a la consideración de la Legislatura del Estado el proyecto de decreto respectivo, para que en su caso, de estimarlo correcto se apruebe en estos términos.

3.3.1. Puntos Relativos de la Reforma Integral a la Constitución Política del Estado.

A) Aspectos de Reforma:

- 1.- Adecuación del orden numérico para que tenga una secuencia progresiva evitar los artículos o fracciones señalados con bis o con letra.
- 2.- Supresión del texto constitucional de la normatividad reglamentaria o que se pudiera incorporar en las leyes secundarias de la materia.
- 3.- Dar mayor claridad gramatical y conceptual al articulado de la Constitución.
- 4.- Sustitución de palabras en desuso.

B) Aspectos de Fondo:

- 1.- Establecimiento del principio de igualdad de todos los habitantes del Estado; de que gozan de las garantías y derechos que otorga la Constitución Federal y ampliación de los derechos subjetivos públicos, destacando el derecho al honor, al crédito y al prestigio, la prohibición para imponer sanciones de privación de la vida, de la libertad y a perpetuidad y de confiscación de bienes, así como de protección a los menos desfavorecidos y aquéllos que resistan afectación en su personas o bienes por desastres, riesgos o siniestros.

- 2.- Facultad al Ejecutivo del Estado para acordar la ejecución de acciones y programas públicos en favor de personas afectadas en su integridad o sus bienes en caso de riesgo, siniestro o desastre, así como disponer de recursos adicionales para ese fin y ordenar por la vía de excepción la ocupación de bienes o servicios particulares.
- 3.- Se institucionaliza constitucionalmente el gentilicio de mexiquense para los nacidos en el territorio del Estado o los que habiendo nacido fuera de él sean hijos de padre o madre oriundos de la entidad. El gentilicio correspondiente a los oriundos de otros estados, ya se consigna en otras constituciones locales, ejemplos claros veracruzano, hidalguense y chihuahuense.
- 4.- Se define la vecindad efectiva, caracterizada por la participación en la vida comunitaria, diferenciado el término de vecindad como requisito para ocupar un cargo de elección popular, menor para los mexiquenses y mayor para los vecinos.
- 5.- Se encarga a Organismos Públicos Autónomos la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, así como la calificación de Diputados y miembros de los Ayuntamientos, para vigorizar y dar una mayor transparencia y confianza a los procesos democráticos.
- 6.- Se reafirma la referencia de que los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin promover la vida democrática y el acceso por medio de éstos, de los ciudadanos al ejercicio del poder público.
- 7.- Se preserva al Tribunal Autónoma en materia contenciosa electoral.
- 8.- Se perfecciona el marco jurídico para la creación de partidos políticos estatales.

- 9.- Para su concordancia con el artículo cuarto de la Constitución Federal, se eleva a rango constitucional local el desarrollo y protección de los pueblos indígenas.
- 10.- Se eleva a rango constitucional local, la obligación de las autoridades en la ejecución de programas para conservar, proteger y mejorar los recursos naturales del Estado, evitar su deterioro y extinción, así como para prevenir y combatir la contaminación ambiental.
- 11.- Se establece reconocimiento oficial a las organizaciones sociales no gubernamentales para intervenir y participar en la elaboración del plan estatal de desarrollo, de los planes municipales de desarrollo y programas que se deriven de los mismos, así como en la realización de obras y servicios públicos y en su vigilancia a través de contralores sociales.
- 12.- Se establece constitucionalmente como sede de los Poderes del Estado, a la ciudad de Toluca de Lerdo, capital del mismo.
- 13.- Se unifican las fechas de elecciones de Diputados y Miembro de los Ayuntamientos a las señaladas en la Constitución Federal para elecciones de Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y en su caso a las de Presidente de la República para que el calendario electoral se ajuste a la realidad política de la entidad.
- 14.- Se cambia la fecha del informe del Gobernador, al 5 de septiembre de cada año y de esa forma evitar que el primero se rinda a los 18 meses de gestión y el último de sólo 8 meses.

- 15.- Se modifican las fechas de los períodos ordinarios de sesiones de la Legislatura con inicio el primero y cinco de Septiembre para concluir a más tardar el 30 de diciembre y el segundo con inicio el 2 de mayo sin prolongarse más allá del 31 de julio. Lo anterior para congruencia de fechas de ejercicio constitucional con la referencia de que se amplía el término de duración en aproximadamente un mes en los dos períodos.
- 16.- Se modifica la fecha en que los Presidentes Municipales deban rendir sus informes anuales, que será el primero de agosto.
- 17.- En disposiciones transitorias se amplía por única vez el término de encargo de diputados y miembros de ayuntamientos en aproximadamente 8 meses, para los que resulten electos el segundo domingo de 1996, ya que los primeros iniciarán su ejercicio el 5 de diciembre del año del citado y lo concluirán el 4 de septiembre del año 2000, los segundos entrarán en funciones el primero de enero de 1997 y concluirán su período el 17 de agosto del año 2000.
- 18.- Se aumenta el número de miembros de la Legislatura a 75, con 45 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa y 30 de representación proporcional. Lo anterior para que la representación sea acorde con el número de habitantes de la entidad y tomando en cuenta también factores geográficos y sociológicos. Esta integración de la Legislatura se dará en el ejercicio que inicie el 5 de diciembre de 1996.
- 19.- Se remiten a la ley de la materia las reglas de asignación de diputados de representación proporcional.

- 20.- La directiva de la Legislatura par los períodos de sesiones ordinarias se elegirá en su totalidad mensualmente a diferencia de lo establecido actualmente en la Ley Orgánica respectiva de que sólo el Presidente y el Vicepresidente se eligen mensualmente y los prosecretarios por todo un período.
- 21.- Se dará rango constitucional a la gran comisión.
- 22.- Se aumenta el número de integrantes de la diputación permanente a nueve propietarios y cinco suplentes.
- 23.- Se reestructuran las facultades y obligaciones de la Legislatura, suprimiendo alguna de las que contiene el texto vigente por considerarse innecesarias, e incorporando otras que se considera deben ser señaladas en el ordenamiento constitucional, como son entre otras las de examinar y opinar sobre el plan de desarrollo del Estado, expedir la ley que establezca las bases de la coordinación con la federación, otros estados y municipios en materia de seguridad pública.
- 24.- Se precisan los supuestos y reglas para los nombramientos de encargados de despacho, de gobernador interino y sustituto clasificándose los casos en que procede.
- 25.- Se establecen en un solo artículo, las facultades y obligaciones del Ejecutivo del Estado, para evitar interpretaciones sobre si son facultades u obligaciones, como sucede actualmente, reestructurándose las mismas para más claridad de conceptos.

- 26.- Se establece el principio "Del Referéndum", como facultad del ejecutivo en el caso de reformas a la Constitución, que se realizarán en términos de la ley respectiva.
- 27.- Se suprime la atribución del Gobernador de nombrar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado.
- 28.- Se establece adicionalmente como requisito para ser Gobernador del Estado, el de residencia efectiva, entendida como el hecho de tener domicilio fijo en donde se habite permanentemente y participación en la vida comunitaria.
- 29.- Con una mejor estructura se retoma la normatividad relacionada con la institución del Ministerio Público, ubicándola en el lugar que debe corresponderle.
- 30.- Se suprime la inamovilidad judicial y se establece un máximo de quince años a la duración del cargo.
- 31.- Se amplía a 10 años el término de expedición del título de Licenciado en Derecho como requisito para ser magistrado.
- 32.- Para cumplir con el principio de que los tribunales estarán expeditos para impartir justicia y que ésta sea pronta, se contempla la regionalización de las salas del Tribunal Superior de Justicia, con lo que se acerca este servicio de administración de justicia a la población a su lugar de vecindad y se evitará la centralización.

- 33.- Se establece la duración de cargo de juez de primera instancia a seis años y los de cuantía menor a tres años.
- 34.- Se crea el Consejo de la Judicatura en el Estado de México, encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, a fin de que no se distraiga en funciones distintas a las jurisdiccionales a los magistrados del Tribunal.
- 35.- Se establece la integración del Consejo de la Judicatura con cinco miembros, siendo un Presidente, que lo será el Tribunal Superior de Justicia, un magistrado electo por insaculación, dos representantes del poder legislativo y un representante del poder ejecutivo durando en su cargo 5 años.
- 36.- Tendrá facultad para nombrar a los magistrados y jueces, aquéllos sometiéndolos a la aprobación de la Legislatura.
- 37.- Se establecen los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia, para que la ley secundaria establezca las bases para la formación y actualización de funcionarios y el desarrollo de la carrera judicial.
- 38.- Se establece el principio de que los ayuntamientos serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.
- 39.- Se consigna la obligación de entregar a los municipios, con toda oportunidad y en forma programas de las participaciones que les correspondan.

- 40.- Se establece la misma normatividad vigente en lo referente a la administración de los recursos públicos.
- 41.- De la misma manera se retoman las disposiciones relacionadas con la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, incluyendo juicio político y declaración de procedencia estando sujetos a esa responsabilidad también los integrantes del Consejo de la Judicatura.
- 42.- Se incorporan a los ayuntamientos como parte del constituyente permanente, en los casos de modificación de la Constitución Política Local.

2.4 Las Audiencias Públicas.

Para el estudio y análisis de la iniciativa de Decreto, los Comités Dictaminadores, realizaron varias reuniones de trabajo con la participación importante de Diputados Asociados.

Con la comparecencia ante esta Asamblea del Secretario General de Gobierno, los integrantes de los Comités, ampliaron su información sobre el contenido y alcance de las reformas propuestas, hubo oportunidad de intercambiar puntos de vista, obtener aclaraciones y opiniones sobre los puntos más relevantes de la iniciativa de Decreto.

Asimismo, las amplias y extensas reuniones de trabajo, celebradas con la asistencia de la Secretaría General de Gobierno permitieron que los diputados enriquecieran sus criterios sobre los conceptos de contenido, sustento y fundamentos de las propuestas e inquietudes, así como disipación de dudas.

Como parte del trabajo de los Comités, se acordó convocar a cuatro audiencias públicas, en diversas regiones de las entidades, en las que participaron como conferencistas y ponentes, destacados juristas, académicos, investigadores, especialistas, representantes de agrupaciones, colegios de profesionales, partidos políticos, sectores públicos, social y privado, ciudadanos en general, quienes en su gran mayoría consideraron pertinente reformar a la Constitución Política del Estado, sirviendo además las propias audiencias públicas, para enriquecer criterios, escuchar opiniones y recibir aportaciones que resultaran de gran valía, al proporcionar mayores elementos de valoración a los ciudadanos, diputados, y especialmente a quienes han participado en los trabajos de Comités.

La Naturaleza de las Audiencias Públicas, tenían por objeto enriquecer criterios, escuchar opiniones y recibir aportaciones que tendrían gran influencia en el proyecto de reformas, adiciones, derogaciones y abrogaciones de la Constitución Política Local, observándose que esta convocatoria, tiene un carácter indudablemente democrático y más claramente encuadrado en el de democracia semidirecta.

Estas reformas constitucionales, no pasarán por un proceso claro de Democracia semidirecta como lo sería el Referéndum, sin embargo, se le dió un tinte democrático, siendo estas las audiencias públicas. El Plebiscito es otra forma de democracia semidirecta que se relacionaría con las audiencias públicas, pero de igual manera que el Referéndum, sus efectos son concretamente aprobar o rechazar una ley o proyecto de ley o medidas políticas de carácter constitucional, respectivamente, es el caso que las audiencias sólo son una especie de sondeo para aportar, criticar, aprobar o desaprobar diversos criterios que como se ha señalado, es la ciudadanía, la que los propone y los comités de trabajo para las reformas, los que los adoptan o rechazan sin ningún vínculo que obligue a este último a insertarlos en los proyectos que desembocarán en una nueva Constitución.

De lo que se desprende, que esta nueva Constitución ha tenido un buen principio y origen, en cuanto a Democracia semidirecta. Y en el nuevo texto constitucional ya vislumbran concretamente medios avanzados y modernos de Democracia semidirecta, como son la iniciativa popular, el Referéndum y el Plebiscito.

Fueron diversos los temas tocados en las audiencias públicas, indudablemente todos relacionados con las reformas al texto constitucional, pero uno de gran trascendencia fué el relativo a las adiciones al texto constitucional, entre ellos el Referéndum, en donde de manera sintética se llegó a una conclusión que en los capítulos subsiguientes se maneja clara y concreta. "El Referéndum debe de ser al igual que todas las formas de democracia semidirecta que se contemplan en nuestro texto constitucional actual un correctivo de los vicios de la Democracia Representativa", el objeto de este estudio es manejar hipotéticamente las trabas y facilidades de este innovador sistema de Democracia Moderna y de Primer Mundo, observándose como tales la solicitud de un 20% de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral y el delimitar al Referéndum sólo sobre leyes y no sobre proyectos, así como estipularlo como facultativo y no obligatorio sobre las reformas a la Constitución.

En la última audiencia pública, realizada en el Agora del Parque Naucalli participaron catedráticos prestigiados de las Universidades Públicas y Privadas de la zona, Partidos Políticos, Asociaciones, Colegios de Profesionales, Sector Público y Social, Ciudadanos en general, aportando valiosas observaciones, siendo las más destacadas, la Reforma al Poder Judicial del Estado, el cambio de ciclos electivos en el Estado, la Organización del texto constitucional eliminando normas secundarias y dando una correcta numeración, el derecho al honor y crédito, la creación de un órgano electoral autónomo y por supuesto, el Referéndum y el Plebiscito.

CAPITULO III

La Democracia Representativa y el Referéndum.

3.1. Concepto de Democracia.

3.2. Tipos de Democracia.

3.3. Democracia Representativa y Semidirecta.

3.3.1. Distinción entre Referéndum y Plevicito.

3.4. El Referéndum en México

CAPITULO III.

LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y EL REFERÉNDUM.

3.1. Concepto de Democracia.

Indudablemente es el pueblo griego quien nos hereda el término, ellos entendían por democracia lo que el significado etimológico de su raíz nos indica, *demokratia*, demos-pueblo, *kratos*-autoridad, que en síntesis se entiende como el gobierno del pueblo o auto gobierno.

El significado del término y lo que con ello se quiere decir, es claro, pero, ¿cual era la realidad a la que el término se refería?, ¿era el pueblo el que en realidad gobernaba?. Sin entrar en una larga disertación, basta con hacer una seria reflexión: ¿a caso los esclavos, que representaban un alto porcentaje, no formaban parte del pueblo griego, a caso para ser del pueblo era necesario ser o nacer privilegiado, esto significa que había dos clases de personas, los ciudadanos y los no ciudadanos, los que tenían esa categoría obviamente no participaban en la vida pública, eran sencillamente marginados.

Considerados estos presupuestos se debe insistir que es equivocada la posición de quien o quienes opinan sobre la democracia pensando como criterio Helénico. Este término ha sufrido transformaciones, no en cuanto a su etimología, sino en cuanto a su semántica. Como conclusión podemos decir que la democracia Griega no es la democracia moderna.

Esta concepción se presenta de manera utópica en nuestros días, por diversas razones, entre ellas la gran cantidad de personas que habitan en un estado, lo que conlleva a la necesidad del ejercicio del poder por una minoría, ya que toda la población no puede ejercer directamente el poder, esto sería un caos, en nuestras grandes metrópolis o estados este gran conglomerado conocido con el nombre de pueblo, puede vigilar e influenciar decisivamente en el ejercicio del poder de esa minoría, en los pueblos donde no había un gran conglomerado de gente como en la actualidad, quizá si se pudo haber llevado a cabo el principio de autogobierno, como el caso de la polis griega, a esta concepción se la conoce como democracia pura.

Durante más de 25 siglos se ha venido usando esta palabra, en la antigua clásica Griega, encontramos la vieja polémica de Herodoto, fundamentada en la siguiente pregunta ¿cual debería ser la mejor forma de gobierno para el reino de Persia en el siglo VI antes de Cristo?, las opciones son: Democracia, Aristocracia y la Monarquía,

Otanes define democracia de la siguiente manera " Creo que de ahora en adelante no se debe confiar la administración del estado en una sola persona, por que el ejemplo de los tiranos, lo mismo en Persia que en otros pueblos, demuestra que el pueblo debe gobernarse directamente."^(*).

Estos dos filósofos Griegos son los primeros en concebir el término de democracia en función de dos cuestionamientos. Una vez localizada la palabra democracia en la cuna de su origen, se procede a delimitar en función de diversas teorías, definiciones y conceptos su significado.

(*)MORENO DIAZ DANIEL. Los Partidos Políticos del México Contemporáneo, México. 1975.

El significado de democracia moderna, los Griegos la entendían de otra forma, según los tratadistas griegos para que se fundamente un régimen democrático era necesario implantar y ejercitar la isonomía y la isegoría que en términos generales significan: igualdad de leyes para todos, igual distribución de la justicia, igualdad de derechos de los ciudadanos para ejercer funciones de gobierno y cargos públicos, y la libertad de expresión.

La democracia como ahora la entendemos, se entendía solo en las Polis Griegas y era por decirlo así, que excluía a todo aquel que no tuviera derechos a la ciudad y de la ciudad.

Con Aristóteles se inicia la fase de la comprensión de lo que iba a ser con el tiempo la concepción de democracia, aunque en un sentido más amplio del que el Estagirita le concedía.

Los movimientos de ilustración en la revolución Francesa, también cooperaron en tratar de establecer el concepto de democracia, definiéndola en dos conceptos universales como son la libertad e igualdad.

Es hasta la Revolución Francesa, donde las ideas de Aristóteles y los tratadistas griegos, que conciben a la isonomía e isogonía como complementos del concepto actual de democracia.

Las luchas por la democracia fueron grandes y gloriosas, pues mucho costó reivindicar al hombre esa calidad de vida que en términos de libertad se conjuraban en la declaración de los derechos humanos de 1789.

Pero antes de afirmarse en el siglo XIX tuvieron que consolidarse sus elementos básicos: la libertad, la igualdad y la justicia.

La libertad como presupuesto de democracia, debe ser entendida como la libertad política en sus diferentes manifestaciones. El concepto de libertad política engloba el conjunto de derechos que tienen los gobernados frente a los gobernantes. Simón Bolívar también entendió tal presupuesto al afirmar " solo la democracia en mi concepto es susceptible de una absoluta libertad".

La libertad política es una conquista liberal transformada y estructurada por la técnica Constitucional. La política liberal es el constitucionalismo, y éste no es otra cosa que la solución al problema de la libertad, en correlación a la solución del problema de la igualdad.

Las libertades políticas reconocidas, deben estar siempre encuadradas en un marco de legalidad constitucional, para que constituyan, efectivamente, uno de los presupuestos de la democracia. Si esto se realiza, se cumple con una de las inquietudes que más preocupaban a Juan Jacobo Rousseau: colocar a la ley por encima del hombre.

El otro elemento de la democracia, la igualdad, comprende la igualdad política, la igualdad social y la igualdad económica, la primera, es resumida en la fórmula: un Hombre, un voto, todos los ciudadanos tienen derecho al voto y entre ellos no debe haber diferencias de ninguna clase, la segunda, o sea, la igualdad social, se logra cuando los individuos que integran la sociedad tienen las mismas oportunidades en diferentes actividades sociales para lograrlas como seres humanos. Y la tercera, la igualdad económica determinada con el fin de impedir desequilibrios que van, en sus diferentes niveles, desde la miseria hasta la riqueza.

En este orden de ideas la justicia, centraliza el concepto de democracia, para entender mejor este encuadramiento en función del estado y no tan solo en función de democracia, me remitiré a Platón, por ser el primero que alude a justicia en función de su propia perspectiva histórica.

La justicia es concebida por él como parte y origen de la virtud, condición que debe prevalecer en el Estado para que éste logre la perfección. Cada uno de los miembros del Estado debe ceñirse a aquella función para la que ha nacido. transgredir esta forma es caer en la injusticia.

Diversas concepciones se le han dado a este término a lo largo de la historia, el problema es llegar a comprender el significado que el término implica, ya que intervienen una diversidad de aspectos, que lo integran y éstos podrían ser la vida del hombre y su organización política, surgiendo así el concepto de democracia como ideal, como forma de vida, como técnica gubernamental, como régimen público y como principio de legitimación del poder.

La Democracia como ideal, manifiesta Tucídides " La democracia de la república no está ni pertenece a pocos si no a muchos"⁽³⁾, el ideal implica el auto gobierno del pueblo cuya esencia radica en la libertad e igualdad.

La Democracia como forma de vida, es la creencia que tiene un pueblo de que la mejor manera de conducir su convivencia y progreso es la paz y armonía, un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento social y cultural del pueblo,

Desde el punto de vista de técnica gubernamental de organización del poder, es el gobierno del pueblo el que asegura a través de mecanismos su participación sobre los que ejercen el poder político, este término se asemeja a la concepción de democracia semidirecta.

Vista como ideología, tiene dos acepciones el liberalismo y el socialismo, es un principio que legitima el poder de cualquier tipo de gobierno.

Los autores modernos afirman que la democracia es la forma en la cual el poder de mando lo usufructúan la mayoría de la colectividad, si su ejecución favorece a todos. La democracia moderna es un resultante del liberalismo político mediante el cual se resolvió el problema rousseaniano de encontrar una forma de sociedad en la que cada uno, aún uniéndose a los demás, se obedezca asimismo y mantenga por consiguiente su libertad interior.

(³)BERLIN VALENZUELA FRANCISCO, Derecho Electoral, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1980.

El gobierno democrático se da cuando todos los ciudadanos hacen uso de la auto determinación para formar la voluntad del Estado.

Abraham Lincon, en la conocida oración de Gettysburg, del 19 de noviembre de 1863, pronunció, que esta nación con la gracia de Dios, tendrá una nueva aura de libertad y que el gobierno del pueblo por el pueblo, para el pueblo, no desaparecerá de la tierra.

Asimismo Lincon concebía esta forma de gobierno en los siguientes términos "La verdadera democracia no hace investigaciones acerca del color de la piel, ni el lugar de nacimiento, ni acerca de cualquier otra condición similar.

La democracia según el Marxismo, viene a ser el último eslabón de la cadena de la lucha de clases, es el manifiesto del partido comunista en donde se plasma el espíritu de gobierno del pueblo a través del primer paso, la revolución obrera que habrá de elevar al proletariado a la clase dominante y de esa manera conquistar la democracia haciéndola una forma de vida.

Hay que destacar lo que entendía Marx por la concepción de democracia tradicional " Vieja y consabida letanía democrática: sufragio universal, Legislación directa, derecho popular, ejército del pueblo.

El gobierno democrático se da cuando todos los ciudadanos hacen uso de la auto determinación para formar la voluntad del Estado.

Abraham Lincon, en la conocida oración de Gettysburg, del 19 de noviembre de 1863, pronunció, que esta nación con la gracia de Dios, tendrá una nueva aura de libertad y que el gobierno del pueblo por el pueblo, para el pueblo, no desaparecerá de la tierra.

Asimismo Lincon concebía esta forma de gobierno en los siguientes términos "La verdadera democracia no hace investigaciones acerca del color de la piel, ni el lugar de nacimiento, ni acerca de cualquier otra condición similar.

La democracia según el Marxismo, viene a ser el último eslabón de la cadena de la lucha de clases, es el manifiesto del partido comunista en donde se plasma el espíritu de gobierno del pueblo a través del primer paso, la revolución obrera que habrá de elevar al proletariado a la clase dominante y de esa manera conquistar la democracia haciéndola una forma de vida.

Hay que destacar lo que entendía Marx por la concepción de democracia tradicional " Vieja y consabida letanía democrática: sufragio universal, Legislación directa, derecho popular, ejército del pueblo.

Los conceptos más apegados a la verdadera idea de democracia son:

a) La democracia es el fenómeno que consiste en un pueblo al que se le adscribe el ejercicio de la autoridad, que es el objeto y sujeto de la autoridad, que se gobierna así mismo.

b) Es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

c) Es una forma de vida política basada en un supuesto racional de convivencia, dentro de un orden jurídico caracterizado por la igualdad, libertad y solidaridad, surgido como resultado del consentimiento y participación del pueblo, que a través de procedimientos idóneos, expresa la identidad de fines entre gobernantes y gobernados.

El Estado mexicano concebió a través de sus próceres, Morelos, Jiménez, Guerrero, Lerdo de Tejada, José María Iglesias, Carranza, Mújica, Cabrera y muchos más que fueron bañados por el pensamiento y realidad liberal de Rousseau, Montesquieu, Locke, que la verdadera democracia era aquella en donde el pueblo elegía su propio destino, su forma de gobierno y su forma de vida.

La voluntad libremente manifestada de la mayoría del pueblo, es superior a cualquier ley, siendo la fuente de toda ley " La libre voluntad de la mayoría del pueblo es superior a toda constitución.

Fue con José María Morelos, en su documento del 13 de Febrero de 1813, los Sentimientos de la Nación, donde se sientan las bases de un liberalismo propio, adecuado a las necesidades específicas de la Nación.

Y también es esa corriente del pensamiento Benito Juárez, promulga la igualdad y el respeto, para que en la Constitución de 1857, y con las leyes de reforma, México absorbiera la tesis liberal que consolida la concepción democrática en el Estado Federal.

La filosofía de la revolución Mexicana, volcada en los ideales del poder Constituyente, adecúa la normatividad en normalidad, genera en el mosaico del territorio nacional una nueva etapa, una nueva vida que hará que los revolucionarios, encuentren el eco de su justicia, su libertad e igualdad.

Una vez presentados los diversos enfoques que a lo largo de la historia se han dado al término de democracia, se puede concluir, que el presentar una definición universal de democracia es materialmente imposible, en virtud de que cada pueblo, nación o gobierno tiene una visión distinta de este término, lo que se sustenta con la siguientes tesis:

a)" Un análisis de las numerosas definiciones de democracia, permite establecer una variable común a todas ellas y que servirá de base a cualquier tesis: Que la democracia sea considerada como un sistema de vida o un régimen político es un fenómeno social en el que el pueblo es el que manda. Si se parte de este presupuesto, o se llega a esta conclusión, según sea el método y objeto del estudio, se puede decir compartiendo la opinión del politólogo Inglés Maurice Craston que: " la democracia es una doctrina que difiere según la diferente mentalidad de los Pueblos "(¹⁰).

(¹⁰)MONTERO ZENDEJAS DANIEL, Estado, Democracia y Partido, Pág. 42.

b)" El Licenciado Francisco Berlín Valenzuela, considera todo lo anterior " se comprenden las grandes dificultades para definir el concepto de democracia, pues sus elementos tanto de forma como de esencia se presentan tanto en lo teórico como en lo práctico, parcial y en ocasiones contradictoriamente. luego entonces el camino que se emprenda para acercarse lo más posible a la definición debe ser el de integrar dialécticamente a todos esos elementos en un universo político abstracto y totalizador".⁽¹¹⁾.

Una vez comprendida la dificultad de universalizar el concepto de democracia se pretende emitir una definición de este término como se entiende en México y por ser el objeto de estudio la carta Magna del estado de México, como lo entiende la entidad:

En México la democracia, se entiende como representativa, partiendo de lo que dispone el artículo 40 de la Constitución Federal de la República.

Lincon, emite una definición de democracia como un concepto universal, siendo ésta la definición de democracia representativa, indudablemente que esta concepción de democracia es propia de los países del primer mundo y moderna, pero con algunas desventajas, es ahí donde se debe aplicar un correctivo, conocido como Democracia Semidirecta.

⁽¹¹⁾BERLÍN BALENZUELA FRANCISCO. Derecho Electoral, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1980.

En el Estado de México al igual que en toda la nación, se entiende en su modalidad de representatividad como se desprende del artículo cuarto " la soberanía estatal reside esencial y originalmente en el pueblo del Estado de México, quien la ejerce en su territorio por medio de los poderes del Estado y de los ayuntamientos, en los términos de la Constitución federal y con arreglo a esta Constitución" además en virtud de elegir a sus representantes a través del sufragio universal, todo esto aunado a que en la entidad se da cavidad a lo que Maurice Duberger llama un correctivo de la democracia representativa, la democracia semidirecta, como se desprende de la lectura de los artículos 14, 51 fracción V, y 77 fracción VI, en los cuales se da cavida al Referéndum, la Iniciativa Popular y el Plebiscito.

En conclusión, la democracia en el Estado de México, se conceptualiza como democracia representativa o indirecta con la prerrogativa que se otorga al pueblo de corregir las fallas de esta subdivisión a través de la democracia semidirecta.

3.2. Tipos de Democracia.

Esta se entabla en la diversidad de criterios de diversos autores, la clasificación que se considera más acertada, para el objeto de estudio de esta investigación es la siguiente:

Por la forma de participación del pueblo se divide;

a) Directa, Es el auto gobierno en donde las funciones gubernativas son ejercidas por todos los ciudadanos, ésta es propia de las democracias antiguas, en Atenas el pueblo se reunía en asambleas generales en la colina de Pnix, tomando las decisiones políticas, constituía una especie de parlamento abierto, esta forma de participación popular solo puede realizarse en estados reducidos, tanto por su población como su territorio, ya que en los estados modernos presenta problemas materiales para su operación.

En la actualidad solo existe en Suiza, en cantones de escasa población y extensión territorial, estos cuentan con 15 mil a 45 mil habitantes, permitiendo que los electores se reúnan para elegir a sus gobernantes y sometiendo la conveniencia o inconveniencia de promulgar leyes. La presente cita confunde a la democracia directa con la representativa y la semidirecta, ya que la facultad que se confiere al pueblo para aceptar o rechazar una ley es un correctivo de la democracia representativa y no de la directa.

b) Democracia Indirecta o Representativa, Es aquélla donde la actividad política no se realiza directamente, si no a través de sus representantes, surgió como resultado de la ampliación de los territorios así como del incremento de sus pobladores, la filosofía de la ilustración proporcionó los fundamentos para conceptualizar este tipo de democracia, que está basada en el principio de soberanía nacional, la separación de poderes, y la teoría de representación del derecho privado.

Dubergier la define " Es el sistema político en el que los gobernantes son elegidos por los ciudadanos y considerados por esa forma como sus representantes"⁽¹²⁾. Este tipo de organización, es propio de las instituciones occidentales,

Esta forma de democracia tiene un especial interés, por estar íntimamente ligada al objeto de estudio de esta tesis, ya que la democracia semidirecta, forma en la que se encuentra encuadrado el referéndum, es un medio de corregir el espíritu del ideal de la representatividad.

c) Democracia semidirecta: Es una especie de combinación entre la directa y la representativa, para hacer posible la intervención del pueblo en el proceso por medio del cual se elaboran las decisiones del poder estatal, esta forma de democracia tiene mucha importancia en la vida contemporánea, ya que expresa con mayor decisión los principios esenciales de la democracia.

(12) DUBERGER MAURICE, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Editorial Ariel, Barcelona, 1975.

El pueblo tiene la facultad de intervenir en la actividad legislativa, gubernativa y constitucional, ya que puede participar en la formulación o reformas de una ley, en la toma de importantes decisiones administrativas ya sea modificando o reformando los principios fundamentales.

La forma de democracia semidirecta da origen al referéndum, la iniciativa popular, el plebiscito, la revocación popular y la apelación de sentencias. la carta magna del Estado de México contempla en su texto tres de las distintas formas de democracia semidirecta, estas son, la iniciativa popular, el plebiscito y el referéndum.

a') El Referéndum es una forma de democracia semidirecta originaria y actualmente vigente en Suiza a la que se define " El derecho del pueblo a intervenir directamente en la formación y sanción de las leyes o en alguna etapa de su formulación tanto en el orden constitucional, legislativo y administrativo." ⁽¹³⁾.

El Referéndum se realiza a través de una consulta al cuerpo electoral para que por medio del sufragio manifieste su conformidad o inconformidad sobre cualquiera de las cuestiones ya señaladas, su finalidad es evitar el monopolio del Poder Público por parte de sus representantes en los órganos legislativos o gubernativos.

Otra definición que servirá como modelo al objeto de este estudio sería; Referéndum Acto por el cual el pueblo o el cuerpo electoral en un sistema de democrático con tipo de régimen semidirecto opina, aprueba o rechaza una decisión de los representantes constitucionales o legales, en este sistema el pueblo participa de la actividad constitucional, legislativa o administrativa, colaborando directamente por la vía del sufragio en la elaboración o reformación de la norma constitucional o legislativa o en la formación del acto administrativo.

⁽¹³⁾ ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, Madrid, España, 1961.

b') El Plebiscito: Es una institución de orígenes Romanos, esta se acrecenta en el período de la República, esta figura tenía por objeto decidir sobre un acto legislativo adoptado por la asamblea o Concilia Plebis, como concepto moderno de democracia semidirecta es un derecho del cuerpo electoral para participar en la ratificación o aprobación de un acto esencialmente político de naturaleza constitucional o gubernamental, esta forma de democracia es confundida frecuentemente con el referéndum, por lo que avanzado el estudio de este capítulo se realizará un análisis de ambas instituciones para obtener la esencia que los distingue.

c') Iniciativa Popular: Este concepto de democracia es originario de Francia siendo utilizada en la actualidad en Suiza y Estados Unidos, ésta es una función de naturaleza pública ejercida como un derecho por parte del cuerpo electoral a presentar un proyecto de ley, para ser tramitado por el cuerpo legislativo.

1.- La formal es una presentación de un proyecto de ley para que sea tratado por el órgano legislativo.

2.- La simple es la exigencia de una parte del cuerpo electoral para que sea sometida a consulta popular una acción legislativa determinada.

d') Revocación Popular: Es el derecho del cuerpo electoral para solicitar la destitución o separación de su cargo a los funcionarios elegidos por ellos mismos por ser considerados corruptos e incompetentes, originaria de Inglaterra y acogida también por el pueblo Norte Americano.

e') **Apelación de Sentencia:** Es el derecho que tiene el cuerpo electoral de participar en el control de constitucionalidad de las leyes, éste es un medio de control popular para que las leyes no contradigan el espíritu de la Constitución.

La Subclasificación del Referéndum es la siguiente:

1.- **Por su materia;**

a) **Obligatorio:** cuando la consulta se hace sobre la formación o sanción de un acto del órgano constituyente.

b) **Legislativo,** es cuando se refiere a la aprobación o rechazo de una reforma o una ley propuesta por el órgano legislativo y el administrativo es relativo a los actos de esta naturaleza.

2.- **Por el tiempo;**

a) **Sucesivo** es el que se realiza después de haber realizado el acto estatal para sancionarlo o desaprobarlo.

b) **preventivo** es el que se realiza antes que el órgano constitucional lo apruebe.

3.- Por su eficacia;

a) Constitutivo si tiene por objeto otorgar eficacia a una norma.

b) Abrogativo es cuando pretende dejar sin efecto a una norma vigente sin sustituirla por otra.

4.- Por su fundamento Jurídico;

a) Obligatorio cuando una ley por mandato constitucional debe someterse necesariamente a la consulta del cuerpo electoral.

b) Facultativo cuando basta una petición del cuerpo electoral, de una resolución del órgano legislativo, de cierto número de Estados miembros de regiones autónomas o del jefe de Estado en determinadas circunstancias para pedir la realización de un referéndum.

5.- Por la Eficacia Jurídica;

a) De Consulta es la ratificación o rechazo de un acto sometido a la consideración del cuerpo electoral, sin que tenga carácter obligatorio para los órganos estatales.

b) Ratificación cuando la validez jurídica del acto objeto de la consulta es requisito necesario para su existencia.

6.- Por su alcance;

a) Total cuando toda la actividad legislativa es objeto de referéndum.

b) Parcial cuando son objeto determinadas disposiciones de las leyes.

7.- Por la ubicación en el proceso de formulación y sanción legislativa;

a) Referéndum Ante Legem que se realiza antes de la formulación y sanción constitucional legislativa o administrativa con la finalidad de que el cuerpo electoral opine la consecuencia de inobservancia de tales medidas.

b) Referéndum Post Legem o de sanción cuando se hace una etapa última dentro del proceso de formación de la ley siendo el resultado indispensable para su existencia o inexistencia.

Cuadro sinóptico de la clasificación de democracia.

- a) Democracia Directa o pura.
- Democracia: b) Democracia Indirecta o Representativa.
 - a') Referéndum.
 - b') Plebiscito.
 - c) Democracia Semidirecta. c') Iniciativa popular.
 - d') Revocación popular.
 - f) Apelación de sentencias.

Cuadro sinóptico de la Subclasificación del Referéndum.

		1.1. Constitucional.
	1 - Por su Materia.	1.2. Legislativo.
		2.1. Sucesivo.
	2.- Por el Tiempo.	2.2. Preventivo.
		3.1. Constitutivo.
	3 - Por su eficacia.	3.2. Abrogativo.
		4.1. Obligatorio.
a) REFERÉDUM	4.- Por su Fundamento Jurídico.	4.2. Facultativo.
		5.1. Consultivo.
	5.- Por la Eficacia Jurídica.	5.2. Ratificación.
		6.1. Total.
	6.- Por su alcance.	6.2. Parcial.
		7.1. Ante Legem.
	7.- Por su ubicación en el proceso formal de su creación.	7.2. Post Legem.

Otra clasificación mediante la cual, se señala la forma y naturaleza jurídica del referéndum, es la subdivisión del referéndum que presenta el autor Uribe Vargas Diego, esta manera de subclasificar el referéndum por parte del autor de origen Colombiano, es conjuntamente con la del licenciado Berlín Valenzuela la más clara y nítida, para poder sentar las bases del objeto de estudio del capítulo relativo al análisis del artículo 14 de la Constitución reformada.

1.- Por su fundamento jurídico:

a) Obligatorio; Cuando es impuesto por la constitución como requisito necesario para la validez de determinadas normas legislativas.

b) Facultativo; Cuando su iniciativa depende de una autoridad competente para ello, por ejemplo, por una determinada fracción del cuerpo electoral, de las cámaras o del jefe de estado.

2.- Por su Eficacia Jurídica

a) De Ratificación o Sanción; Cuando la norma en cuestión solo se convierte en ley por la previa aprobación del cuerpo electoral, que viene a sustituir así a la autoridad sancionadora de las leyes, ordinariamente el jefe del estado.

b) consultivo; Cuando el resultado del referéndum no tiene carácter vinculatorio para las autoridades legislativas ordinarias.

c) De Iniciativa; Derecho de una parte del cuerpo electoral a exigir la consulta popular sobre una determinada acción legislativa.

d) De Veto; Atribución a una fracción del cuerpo electoral para exigir, dentro de un determinado plazo, que una ley ya establecida sea sometida a votación popular, haciendo depender el resultado de ésta la validez de la ley, se diferencia del referéndum facultativo en que éste trata de un proyecto de ley, mientras que esta última es una ley ya establecida.

e) De Plebiscito: Es la consulta que se realiza al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir política no gira en torno a un acto de naturaleza legislativa sino a una decisión política, aun que susceptible de tomar forma jurídica.

f) De Revocación; Es el derecho de una fracción del cuerpo electoral a solicitar la destitución de un funcionario de naturaleza electiva antes de expedir su mandato, lo cual se llevará a cabo mediante decisión tomada por el cuerpo electoral y con arreglo a determinada proposición, ésta sí se ha llevado a cabo en algunos estados de la Unión Americana con el nombre de Recall, de igual manera en la constitución Soviética.

El avance de la ciencia, el maquinismo a partir de la primera guerra mundial, ha propiciado la necesidad de crear nuevas formas de democracia, buscando con ello más la participación popular, ya que ésta cada vez se venía haciendo más reducida, convirtiendo la democracia de masas en democracia de líderes, es por eso que se justifica la necesidad de la creación de la figura del referéndum, ya que éste constituye una alternativa válida para superar esa falta de interés político que se observa en la mayoría de los países, el objeto de plasmar esta figura en la constitución del Estado de México en idea y alcances es el mismo.

3.3. Democracia Representativa y Semidirecta.

Como ya se manifestó, en el punto 3.2., de este capítulo, relativo a los tipos de democracia, la democracia representativa o Indirecta, Es aquella donde la actividad política no se realiza directamente, si no a través de sus representantes, surgió como resultado de la ampliación de los territorios así como del incremento de sus pobladores, la filosofía de la ilustración proporcionó los fundamentos para conceptualizar este tipo de democracia, que está basada en el principio de soberanía nacional, la separación de poderes, y la teoría de representación del derecho privado.

Duburger la define " Es el sistema político en el que los gobernantes son elegidos por los ciudadanos y considerados por esa forma como sus representantes"⁽¹⁴⁾. Este tipo de organización, es propio de las instituciones occidentales.

(¹⁴)BERLIN VALENZUELA FRANCISCO, Derecho Electoral, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1980.

A través de las elecciones es como los ciudadanos pueden elegir a sus representantes para que ejerzan las funciones legislativas, gubernamentales y en algunos casos judiciales en un periodo determinado, este concepto implica tres principios. El orgánico que es una estructura interna basada en la separación de poderes, un principio dinámico que es la existencia de partidos políticos y un principio de actividades públicas que es el sufragio.

La democracia representativa ya no es el concepto universal de democracia que se basaba en los principios de igualdad seguridad y libertad. Una realidad que no nos satisface ya es la democracia solamente representativa, en ella se haya un verdadero pluralismo ideológico y una competición abierta y libre por conquistar el gobierno del Estado, se presenta una tendencia degenerativa evidente, traducida en que en la práctica, la sociedad es mera destinataria de las decisiones de los representantes que eligió. Sistema que como negarlo, deviene autoritario, jerárquico dominante pues no hay mandato claro de la sociedad para quienes los representan, ni menor revocabilidad de la investidura representativa. se sustituye así al representado, se le desplaza, se le subordina amputándole toda participación como iniciador, condicionador o referendador de las soluciones del Estado.

Esta subdivisión de democracia, presenta una serie de vicios; una vez realizada la elección, los investidos por la representación quedan desligados de sus electores, pues no los representan a ellos en lo particular sino a todo el pueblo, a la Nación entera, por lo que surge una crisis de identidad entre el pueblo y su representación. Otro vicio es la forma en que se eligen a los representantes que ostentarán el poder, ya que éstos son elegidos por factores reales de poder, la maquinaria del partido, los medios de comunicación, la iglesia, el Ejército, los empresarios y los trabajadores organizados.

Una vez que se ha elegido a determinado partido y con ello a una determinada persona, ésta por su naturaleza humana se desliga del ideal de representar a la colectividad que lo eligió, y así se rompe con el esquema de que todos los que votan por él gobiernan a través de él, es de ahí donde surge la necesidad de crear un correctivo que perfeccione el ideario de Lincoln.

En virtud de haber señalado las carencia a grosso modo de la clasificación de la democracia en su modalidad de representativa, se desprende una deducción, que el sistema representativo solamente como una forma de democracia avanzada y moderna, no es suficiente para satisfacer las necesidades democráticas de los países del primer mundo, se deduce que ésta es la justificación de la Legislatura del Estado de México para incorporar otro sistema llamado democracia semidirecta, que corrija las fallas del sistema representativo como se maneja en los países del primer mundo.

Esta forma de democracia tiene un especial interés, por estar íntimamente ligada al objeto de estudio de esta tesis, ya que la democracia semi directa, forma en la que se encuentra encuadrado el referéndum, es una medio de corregir el espíritu del ideal de la representatividad.

En este momento entraremos al estudio de la democracia semidirecta, como ya se mencionó, es una especie de combinación entre la directa y la representativa, para hacer posible la intervención del pueblo en el proceso promedio del cual se elaboran las decisiones del poder estatal, esta forma de democracia tiene mucha importancia en la vida contemporánea, ya que expresa con mayor decisión los principios esenciales de la democracia.

El pueblo tiene la facultad de intervenir en la actividad legislativa, gubernativa y constitucional, ya que puede participar en la formulación o reformas de una ley, en la toma de importantes decisiones administrativas ya sea modificando o reformando los principios fundamentales.

La forma de democracia semidirecta da origen al referéndum, la iniciativa popular, el plebiscito, la revocación popular y la apelación de sentencias. la carta magna del estado de México contempla en su texto tres de las distintas formas de democracia semidirecta.

En el Título Cuarto relativo a la división de poderes, Capítulo Segundo del Poder Legislativo, Sección Primera de la Legislatura, artículo " 51 El derecho de iniciar leyes o decretos Corresponde: V.- A los ciudadanos del Estado en todos los ramos de la administración". Esta fracción otorga la facultad de presentar la iniciativa popular, forma de democracia semidirecta.

El Capítulo Tercero del Poder Ejecutivo, Sección Segunda de las facultades y obligaciones del Gobernador del Estado, Artículo " 77.- Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado: VI.- Planear y conducir el desarrollo integral del Estado en la esfera de su competencia; establecer procedimientos de participación y consulta popular en el sistema de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, ejecución, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo;". El plebiscito es contemplado como prerrogativa del Gobernador del estado, al someter a la consulta popular la planeación y conducción de el desarrollo integral del Estado.

En el Título Segundo de los Principios Constitucionales, Artículo "14.- El Gobernador del Estado podrá someter a Referéndum total o parcial las reformas y adiciones a la presente Constitución y las leyes que expida la Legislatura, excepto las de carácter tributario o fiscal.

Los ciudadanos de la entidad podrán solicitar al Gobernador que sean sometidas a referéndum total o parcial esos ordenamientos, siempre y cuando lo hagan al menos el 20 por ciento de los ciudadanos inscritos en las listas nominales de electores, debidamente identificados y dentro de los 30 días naturales siguientes a la publicación en el diario oficial del Estado.". Este es el artículo expreso, que faculta al Gobernador y a los ciudadanos del Estado para someter a consideración y solicitar el sometimiento de los ordenamientos jurídicos que se han puntualizado en la presente transcripción.

El término referéndum, proviene del siglo VI y contiene reminiscencias de los comienzos estrictamente federales del gobierno de dos Cantones actuales de la confederación Suiza " Graubunden y Valais", en la época no formaban parte de la confederación, éstos eran simples aliados, en su interior constituían federaciones de municipios, los delegados que enviaban los municipios a las asambleas federales del distrito, deberían de dar cuenta de toda cuestión importante a sus electores y reclamar instrucciones del sentido en que deberían votar, se llamaba a esta acto estar comisionado AD AUDIENDUM ET REFERÉNDUM, el referéndum tal como actualmente es, tiene un carácter modificado de legislación por el pueblo, por lo que solo conserva de su origen el nombre.

Estos delegados a los que se les encargaba la tarea de estudiar y comentar en la asamblea general, se les comisionaba AUDIENDUM ET REFERÉNDUM, para que a su regreso se les informara a los electores de todo lo actuado así como de los métodos para ser elegidos, por lo que se entiende que su origen es puramente de carácter informativo a los electores o pueblo, en este sentido se entiende en un principio la palabra referéndum, diversa a la que actualmente se tiene, en donde el pueblo participa en las labores legislativas. El referéndum como una institución que se ha insertado en el texto constitucional del Estado de México es totalmente distinto al que se manejaba en estos cantones del siglo XVI.

La versión moderna de referéndum tiene su origen en los idearios Republicanos y los pensadores de la revolución francesa, El referéndum legal o legislativo aparece como resolución transaccional en las luchas desatadas en los cantones Suizos de Sain-Gell entre los partidarios del sistema representativo y los de la democracia directa o pura, en 1830 éstos querían someter a votación popular toda clase de ley que terminara con los derechos de reclamación y censura propuesta por Condocet en la revolución Francesa bajo la figura de veto popular, ésta consistiría en hacer votar por el cuerpo electoral la aceptación y no aceptación de una ley elaborada por el cuerpo legislativo, por lo que ésta se va extendiendo hasta la década de 1860, reconocida en casi todos los cantones como carácter obligatorio al referéndum Constitucional.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

En un sistema de gobierno directo el pueblo o cuerpo de ciudadanos ejerce por si mismo las funciones públicas, es decir ejerce de forma directa las actividades gubernamentales, legislativa o constitucionales, en el sistema conocido como democracia pura que excluye toda idea de representación, era frecuente en las reducidas organizaciones políticas de Atenas y Roma, es el seguido por la asamblea deliberante y judicial que nos describe Tácito en los consejos abiertos medievales Españoles. Aún cuando debe hacerse la salvedad de que el cuerpo político solo comprendía una pequeña parte de la población y que la mayoría de las actividades administrativas y judiciales se reservaban a funcionarios elegidos al respecto, hoy resultaría prácticamente imposible en los grandes estados modernos actuales.

En la democracia representativa las funciones del gobierno son por mandatarios o representantes del pueblo, elegidos por éste con esa finalidad obedeciendo a simples pero insuperables principios de economía y orden, tiempo y espacio.

Podemos considerar al referéndum junto con la iniciativa, el veto popular, como instituciones de transición en el sistema de democracia pura y el de democracia representativa o como concesión de este último al primero dando así un tercer sistema el semidirecto o semirepresentativo en donde si bien se respeta el derecho del pueblo a participar en la funciones públicas en manos de sus representantes éste queda circunscripto o limitado a decidir sobre las cuestiones más importantes o que reclaman por su trascendencia u originalidad.

Puede adoptarse como obligatorio con relación a la autoridad en cuestión cuando la ley o disposición constitucional se lo impone para dar valor a su resolución; o puede ser facultativo si se establece en alternativa con otro medio de ratificación o la convocatoria, está condicionada a que el número determinado de representados lo solicite.

Los estados que adoptan el sistema, en su generalidad lo adoptan con el carácter de obligatorio para las normas de jerarquía constitucional y con características más complejas para los casos de revisión total de una constitución bajo otro aspecto, lo podemos distinguir como constitutivo si tiene como objeto decretar la opinión de los representados sobre la convocatoria de tomar determinada resolución naturalmente esta consulta debe ser tomada a la decisión que la motiva para ratificar una decisión, por pendiente de este acto para su total y definitiva validez.

En cuanto a su naturaleza jurídica se le atribuye el carácter de acto de ratificación, de aprobación, de decisión, la doctrina indica que lo más aceptado sería un acto de decisión autónomo, que sumándose a la de los representantes de origen, a la disposición que solo adquiere validez y eficacia una vez que ha sido sometida a la votación popular y aceptada por ella.

Una vez señalados los antecedentes del origen de esta palabra, que como se manifestó es diversa al concepto actual, así como una mención en términos generales del referéndum, se procede a presentar dos definiciones y una subdivisión consideradas las más completas, concretas y acertadas, para poder determinar con precisión cuál es el alcance y límite de esta institución jurídica.

El Referéndum es una forma de democracia semidirecta originaria y actualmente vigente de Suiza a la que se define como el derecho del pueblo a intervenir directamente en la formación y sanción de las leyes o en alguna etapa de su formulación tanto en el orden constitucional, legislativo y administrativo.

El Referéndum se realiza a través de una consulta al cuerpo electoral para que por medio del sufragio manifieste su conformidad o inconvinción sobre cualquiera de las cuestiones ya señaladas, su finalidad es evitar el monopolio del Poder Público por parte de sus representantes en los órganos legislativos o gubernativos.

Otra definición que servirá como modelo al objeto de este estudio sería, referéndum acto por el cual el pueblo o el cuerpo electoral en un sistema de democrático con tipo de régimen semidirecto opina, aprueba o rechaza una decisión de los representantes constitucionales o legales, en este sistema el pueblo participa de la actividad constitucional, legislativa o administrativa, colaborando directamente por la vía del sufragio en la elaboración o reformación de la norma constitucional o legislativa o en la formación del acto administrativo.

3.3.1. Distinción entre el Referéndum y el Plebiscito.

¿Por qué es importante hacer esta disyuntiva entre estas dos formas de democracia semidirecta?, porque ambas conservan características que en algún momento puede dar lugar a confundirlas, con ese objeto se pretende distinguir a cada una de ellas a través de un análisis detallado.

Son instituciones que guardan en algunos momentos características similares, Maurice Duberger argumenta " ambas pueden confundirse como ha sucedido en Francia o bien conducir a estados conservadores tendientes a mantener el estado de cosas". (15).

Ambas son un derecho del cuerpo electoral, en la ratificación y aprobación, una de las diferencias es, el plebiscito ratifica o rechaza un acto esencialmente político de naturaleza constitucional o gubernamental, en tanto que el referéndum está referido a un acto de naturaleza normativa, como se ha puntualizado en la definición que en este capítulo se ha dado de esta institución de orígenes suizos.

Las formas más clásicas de aplicación del plebiscito son, la reafirmación del poder político de los gobernantes, como en su momento lo realizó Napoleón Bonaparte, se hizo nombrar cónsul vitalicio y emperador de Francia a través de esta figura.

(15) DUBERGER MAURICE. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Editorial Ariel, Barcelona, 1975.

El referéndum puede estar plasmado o no como prerrogativa de carácter constitucional sea local o estatal, (como se observa en el referéndum de consulta) con el objeto de otorgar la facultad al cuerpo electoral de aceptar o rechazar todo tipo de legislación en general, aun que como en el caso del Estado de México se exceptúan a las de carácter tributario o fiscal, en tanto que el plebiscito puede o no ser contemplado en una disposición legal, de cualquier jerarquía, y su objeto no consiste en aprobar o rechazar una ley de cualquier tipo como el referéndum sino, actos relacionados con fines políticos que también tendrán una consecuencia directa con el cuerpo electoral.

Un ejemplo práctico para corroborar el objeto de esta distinción es, el entabiado en la Audiencia Pública número cuatro, que se llevó a cabo en el Agora del Parque Naucalli, Naucalpan de Juárez, Estado de México, un postulante cuestionaba la naturaleza jurídica del acto realizado en el Estado de Guerrero por su entonces Gobernador Francisco Ruiz Massieu, éste llamaba a la población del municipio de Acapulco y preguntaba qué situación es de mayor importancia o utilidad para ellos, si el servicio de pavimentación o la instalación de agua potable y drenaje, el cuerpo electoral, en este caso las personas que iban a ser afectadas directamente por esta disposición, votaron por este último. Se concluye que este acto otorgado al pueblo para delimitar una acción que repercutiría sobre ellos, no es de naturaleza normativa sino política.

La distinción en base a sus elementos se plantea de esta forma:

a) Plebiscito.

1.- Puede estar o no contemplado como prerrogativa del cuerpo electoral en una disposición legal de cualquier naturaleza.

2.- Ratifica o rechaza actos de naturaleza política.

3.- Esta es una institución de orígenes Romanos, conocida como concilia plebis o consejo del pueblo.

b) Referéndum.

1.- De igual manera que el plebiscito puede estar o no contemplado como prerrogativa del cuerpo electoral, en una disposición legal.

2.- Ratifica o rechaza proyectos de leyes, leyes o consultas al cuerpo electoral para considerar la creación de una ley.

3.- El término de democracia es de origen griego, aunque no el referéndum, ya que como se ha puntualizado en su momento, el término como se comprende en la actualidad es de origen netamente Suizo.

Estas últimas diferencias marcadas con el número tres respectivamente, nos lleva al origen de ambas instituciones y a establecer que el plebiscito en tiempos de la república Romana sí podía tener una semejanza al concepto actual de referéndum, éste era una decisión de carácter legislativo adoptado por la asamblea plebeya, Concilia Plebis, previa proposición de un magistrado plebeyo, inicialmente solo obligatoria para los plebeyos y posteriormente para todos los ciudadanos, como se observa en Roma el objeto del plebiscito era aprobar o rechazar una ley y no un acto político, nada más que el rechazo era realizado por sus representantes en la asamblea y no por el cuerpo electoral o plebeyos como el actual referéndum, este podría ser el punto de partida por el que se presenta la confusión de estas dos instituciones, que ambas decidían la aplicación de una ley o leyes.

Dentro de la subclasificación del referéndum, existe uno llamado Consultivo, que consiste en ratificar o rechazar un acto de naturaleza normativa, que es sometido a la consideración del cuerpo electoral sin que tenga carácter obligatorio para los órganos estatales. Dadas sus características, este concepto de referéndum puede confundirse a todas luces con el plebiscito, pero hay un elemento esencial que los distingue entre uno y otro, el referéndum consultivo como ya se manifestó es la consulta hecha al cuerpo electoral para rechazar o aprobar un acto de naturaleza normativo, esta última frase, que señala naturaleza normativa, es el punto de partida para poder distinguirlos, un ejemplo claro es el referéndum en el periodo de Juárez en el año de 1863, que se muestra con nitidez en este capítulo en el punto 3.4. el referéndum en México.

Una vez señaladas las diferencias entre estas dos instituciones de democracia semidirecta, continuemos con el referéndum. Ante la imposibilidad del ejercicio inmediato del poder por parte del pueblo, el avance de la ciencia, el maquinismo, los medios de comunicación, permiten conciliar dentro del mecanismo intermedio, los beneficios del sistema representativo y las consultas diferentes al simple acto del sufragio.

El poder consultarse al pueblo para que adopte por si mismo decisiones introduce un nuevo margen de confianza en los que aspiran a la modificación sustancial de los fines del poder en orden de cambio socio-económico, éste es uno de los idearios que persigue el referéndum.

El Referéndum así concebido, vendría a perfeccionar el contorno del régimen representativo abriéndole nuevos cambios al juego de las fuerzas políticas. Lo que se ha calificado como la ratificación de la democracia y la revitalización de la libertad, se podría hallar en el mecanismo referendatario instrumentos para el cambio, el mismo pueblo ejerciendo prerrogativas que se le reconocen como parte al cuerpo electoral, pero que hasta ahora solo puede manifestarse a través de representantes, esto haría mas corta la distancia entre el poder teórico y el poder real.

"El complementar las funciones que ejercen los poderes, con las consultas directas, que reglamentadas por la carta fundamental, lejos de debilitar el régimen representativo podrían más bien afianzarlo".

En los países latinos e Hispano Americanos de régimen republicano es indispensable el concepto de los congresos como depositarios de la voluntad popular, así mismo el presidencialismo y el parlamentarismo, ahora esta disyuntiva podrá atenuarse con el referéndum, a fin de facilitar la mayor participación popular en las decisiones colectivas sin caer en ninguno de estos dos extremos.

El por qué de el referéndum como prerrogativa para los ciudadanos del Estado de México, lo podemos encontrar en el pensamiento que Maurice Aurio presenta " ciertamente el régimen representativo ofrece ventajas sobre la democracia pura o directa, sobretodo en los pueblos de gran extensión y si a este régimen se le complementa con la facultad refrendataria se obtiene buenos resultados"⁽¹⁶⁾.

Podría ser que el referéndum surgiera como complemento natural y en algunos casos hasta necesario del régimen representativo, esta es la justificación que la legislatura del Estado de México ha dado al incorporar esta institución del tipo de democracia semidirecta.

(¹⁶)URIBE VARGAS DIEGO, El Referéndum, Ensayo sobre la Democracia Semidirecta, Bogotá, Tercer Mundo, 1962.

Si el congreso le agrega el ideario de Maurice Duberger " El Estado reformista no puede ser un estado débil, por que el inamovilismo político tiene como corolario necesario la parálisis social. "(17). podemos deducir que se pretende en esta entidad, lograr los avances más apegados al verdadero ideario de democracia. ¿ Será esta manifestación del Congreso del Estado un verdadero avance hacia la democracia a nivel de esta localidad y que a su vez repercuta a nivel Federal, con la innovadora incorporación del referéndum?, esta interrogante se podrá dilucidar al momento de desentrañar el contenido del artículo 14 de la Constitución reformada, su ley reglamentaria, así como observar la aplicación de el referéndum en los países que además de ser de primer mundo le han dado origen y perfección.

(17)DUBERGER MAURICE, Instituciones Políticas y Derechos Constitucional, Editorial Ariel, Barcelona, 1975.

3.4. El Referéndum en México.

El primer antecedente y más interesante que contempla con toda nitidez el referéndum como se entiende en los textos europeos, lo encontramos en la época en que gobernaba Benito Juárez el país.

Las circunstancias que rodearon tan interesante caso fueron las siguientes; el triunfo de la república sobre el efímero imperio de Maximiliano, la situación política del país era tensa. En los medios liberales se llegó a criticar acremente la forma en como el presidente Juárez se perpetuaba en el poder.

Visto el cuadro político que prevalecía y a fin de normalizar el equilibrio entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, roto por las circunstancias extraordinarias que se dieron como consecuencia de la Guerra de Reforma y la intervención Francesa, Juárez decidió el 14 de Febrero de 1867, convocar al pueblo , para elegir la Diputación Federal, al Presidente de la República y Presidente y Ministro de la Suprema corte de Justicia de la Nación.

En la convocatoria de referencia, aparte de las disposiciones previstas para la realización de los Comicios Federales, el Presidente Juárez sometió a la consideración del pueblo, la proposición de una serie de reformas a la Constitución de 1857, justificando el procedimiento en los términos siguientes:

* Ministerio de Relaciones. Convocatoria para la elección de los Supremos Poderes.

Benito Juárez, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que en uso de las facultades en que me hayo investido y: Considerando:

1ro y 2do.....

3ro. Que la Constitución de la República, digna del amor del pueblo, por los principios que contiene, y la forma de gobierno que establece, e inviolable por la voluntad del pueblo, que libremente quiso dársela y que con su sangre la ha defendido y la ha hecho triunfar contra la rebelión interior y la intervención extranjera, reconoce y sanciona ella misma la posibilidad de adiccionarla y reformarla por la voluntad nacional.

4to. Que si esto no debiera hacerse en tiempos ordinarios sino por los medios que establece la misma Constitución, sin embargo por la experiencia adquirida en los años anteriores y en caso excepcional como el de la grave crisis que acaba de pasar la nación, parece oportuno hacer una especial apelación al pueblo, para que en el acto de elegir a sus representantes exprese su libre y soberana voluntad, sobre si quiere autorizar al próximo Congreso de la Unión, para que pueda adiccionar o reformar la Constitución Federal en algunos puntos determinados, que pueden ser de muy urgentes para afianzar la paz y consolidar las instituciones, por referirse al equilibrio de los Supremos Poderes de la Unión y el ejercicio normal de sus funciones, después de consumada la reforma social.

5to. Que por iguales motivos parece oportuno comprender en la apelación al pueblo que exprese también su voluntad sobre los mismos puntos de reforma en las Constituciones particulares de los Estados.

6to. a 9no.....

Artículo Primero. Se convoca al pueblo Mexicano, para que con arreglo a la Ley Orgánica Electoral del 12 de Febrero de 1857 proceda a las elecciones de Diputados al Congreso de la Unión, de Presidente de la República y de Presidente y Magistrados de la Suprema Corte de Justicia.

Artículos 2. a 8.

Artículo 9.- En el acto de votar los ciudadanos para nombrar a electores en las elecciones primarias, expresarán además su voluntad, acerca de que si podrá el próximo Congreso de la Unión, sin necesidad de observar los requisitos establecidos en el artículo 127 de la Constitución Federal reformarla o adiccionarla sobre los puntos siguientes:

Primero. Que el Poder Legislativo de la Unión se deposite en dos Cámaras fijándose y distribuyéndose entre ellas las atribuciones del Poder Legislativo.

Segundo. Que el Presidente de la República tenga facultad de proponer veto suspensivo a las primeras resoluciones del Poder Legislativo, para que no se puedan reproducir, sino por dos tercios de votos de la Cámara o Cámaras en que se deposite el Poder Legislativo.

Tercero. Que las relaciones entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, los informes que el segundo tenga que dar al primero, no sean verbales sino por escrito fijándose si serán directamente del Presidente de la República o del Secretario de Despacho.

Cuarto. Que la diputación o fracción del Congreso que quede funcionando en sus recesos, no tenga restricciones para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias.

Quinto. Que se determine el modo de proveer la sustitución provisional del Poder Ejecutivo, en caso de faltar a la vez el Presidente de la República y el Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

Artículo 10.- Las boletas para las elecciones primarias se extenderán en las formas que previene el artículo 5º de la Ley Orgánica Electoral, y al reverso o vueltas de ellas, se imprimirá íntegro el artículo anterior de esta ley y una advertencia sobre el modo de votar en la forma que sigue:

Convocatoria del 14 de Agosto de 1867

Advertencia. se pondrá el voto entendida de esta advertencia, y en esta forma:
Nombro elector a. y voto por o contra las reformas de la Constitución Federal sobre los puntos arriba expresados.

Artículo 11. Las mesas de las elecciones usarán de dichas boletas impresas en su reverso, anotando en ellas la declaración que hagan, conforme al artículo 12 de la Ley Orgánica Electoral, para expedirse a los ciudadanos que reclamen boleta por no haberla recibido por el Comisionado Empadronador.

Artículo 12. Concluido el acto de las elecciones primarias, las mesas de las secciones, además de hacer el escrutinio del nombramiento de elector, harán un escrutinio separado de los votos emitidos sobre las reformas de la constitución, consignándose el resultado en el acta de la elección. Las listas de este escrutinio especial se remitirán a las juntas electorales de los distritos, con los demás documentos de los expedientes de las elecciones.

Artículo 13. El día en que se instalen las juntas electorales de distrito, nombrarán en escrutinio secreto y por cédulas, una comisión de tres de sus miembros, para que hagan el escrutinio de los votos emitidos en las secciones del distrito sobre las reformas de la Constitución. El dictamen de esta comisión se pondrá a discusión el día de las elecciones de diputados, y una vez aprobado, se consignará el resultado de dicho escrutinio en una acta distinta de la elección de diputados firmándola el Presidente, los escrutadores, los electores presentes y el secretario. De esta acta lo mismo que del acta de elecciones de diputados, se sacarán dos copias: Una se mandará a la Secretaría del Gobierno de Estado, Distrito Federal o territorio; y la otra copia se remitirá por el Presidente de la Junta de Distrito, bajo su responsabilidad al Congreso de la Unión, juntamente con las listas de dicho escrutinio especial y computación de votos, autorizadas por los escrutadores. Todo se dirigirá al Congreso bajo cubierta cerrada y sellada y el pliego se enviará con un oficio de remisión, bajo otra cubierta dirigida al Ministerio de Gobernación para que por el se pase oportunamente al Congreso.

Artículo 15. El Congreso de la Unión procederá a hacer el escrutinio de los votos emitidos sobre las reformas de la Constitución y se declarará autorizado para hacerlas, si resultase por afirmativas la mayoría absoluta del número total de los votos emitidos sobre las reformas en las elecciones primarias.

Artículo 15. á 26....

Por tanto modo se imprima, publique, circule y se le de el debido cumplimiento.

Dado en el Palacio Nacional del Gobierno en México, el 14 de Agosto de 1867.-
Benito Juárez.- Al C. Sebastian Lerdo de Tejada, Ministro de Relaciones Exteriores y
Guerra." (18).

Se puede concluir en base a la transcripción del primer antecedente conocido de referéndum en México, Que a diferencia de lo puntualizado por el actual C. Gobernador del Estado Libre y Soberano de México licenciado Cesar Camacho Quiroz, si se trata de un referéndum por lo siguiente:

El gobernador señala que las consultas hechas al cuerpo electoral antes de ser una ley aprobada, no son un referéndum, ya que el referéndum solo se hace sobre leyes vigentes como lo contempla la Constitución del Estado de México.

En los siguientes incisos, se pretende demostrar que no solo las consultas sobre leyes vigentes o proyectos de leyes, reformas o adiciones son referéndum.

(18) OLVERA LUNA PEDRO, El Referéndum en el Marco Constitucional Mexicano, El Significado Político para los habitantes del Distrito Federal, Temas de la Ciudad de México, 1978.

a) La doctrina señala una modalidad del referéndum, conocido con el nombre de referéndum de Consulta, que se entiende de la siguiente manera " Someter a la consideración del cuerpo electoral un acto de naturaleza normativa para que éste lo apruebe o rechace, como sería en este caso el preguntar al pueblo de México si está a favor o en contra de las reformas a la Constitución Federal de 1857, sin que por el hecho de someter a consulta estas reformas sea obligatorio para las autoridades estatales un posterior referéndum en cualquiera de sus modalidades.

b) En cuanto a la subdivisión del referéndum que presenta el Licenciado Berlín Valenzuela, el Referéndum de Consulta, es el que más se puede confundir con el plebiscito, por lo siguiente; el plebiscito como concepto moderno de democracia semidirecta es un derecho del cuerpo electoral para participar en la ratificación o aprobación de un acto esencialmente político de naturaleza constitucional o gubernamentales, y el Referéndum de Consulta se aplica sobre actos que van a desembocar en leyes, reformas o adiciones, como se presentó en 1867.

El Referéndum en el marco Constitucional Mexicano, se empieza a vislumbrar en el año de 1977, cuando el entonces presidente José López Portillo, propone la reforma política y la alianza entre la iniciativa privada y la pública con el objeto de fortalecer la economía política en el país, con la alianza se busca fortalecer y ampliar los cauces de la participación política a efecto de que la práctica de la democracia se convierta en la pauta que determine la verdadera expresión de la voluntad popular en el proceso nacional de toma de decisiones.

La primera fase de la reforma política, se entabla cuando el Presidente, eleva ante el Congreso de la Unión una consideración para estudio de una iniciativa de ley donde se proponen una serie de reformas y adiciones a los artículos, 6, 41, 51 al 55, 60, 61, 70, 73, 76, 93, 97 y 115, del Código político fundamental.

Esta iniciativa es presentada ante el Congreso, proponiendo la creación de una ley de organizaciones políticas y procesos electorales, que reglamente en detalle las reformas y adiciones las reformas, constitucionales propuestas, es así que el primero de Diciembre de 1977, el Congreso de la Unión la sanciona formalmente en una nueva forma de derecho político mexicano y el 28 de Diciembre del mismo año se aprueba después de discusiones e inclusive cambios al proyecto de iniciativa por la cámara de Diputados y Senadores, es remitida al Ejecutivo para su promulgación y se publica en esa fecha.

En relación al Referéndum el presidente en su exposición de motivos, señala que la iniciativa contiene la posibilidad de mejorar la vida política de los habitantes del Distrito Federal, a través de la participación ciudadana, el referéndum y la iniciativa popular instituciones del verdadero ideal de democracia "vistos como complementos que buscan el consenso y la expresión popular en los actos del gobierno. Por ello consideramos la posibilidad de proponerlos como instrumentos de expresión e interpretación de la soberanía del pueblo" (19), que permitiera a los ciudadanos del Distrito Federal intervenir en la formación de los ordenamientos relativos al gobierno local y a la administración de los principales servicios públicos que se prestan, por lo que se propone la adición de una base segunda a la fracción sexta del artículo 73 de la Constitución, de tal manera que dentro de las bases a que está sujeto el Congreso a Legislar en todo lo relativo al Distrito Federal quede dispuesto, "que los ordenamientos legales determinados por leyes secundarias serán sometidos a referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular", por lo que se puede observar que no se hace la distinción de leyes tributarias o fiscales que también son de orden secundario, por lo que se deduce la posibilidad de someterlas a referéndum.

(19) Ob Cit.

El Presidente aún dentro de su exposición de motivos señala, que el ejecutivo a su cargo esta convencido que con estos "mecanismos se alentarán las actividades cívicas y políticas de los habitantes del Distrito Federal". de tal forma que tanto en la proposición como en la aprobación de los diversos ordenamientos que les atañen, pueden intervenir de manera directa y hacer valer por esta vías sus aspiraciones.

En la ley secundaria se establecerán los ordenamientos y las materia que podrán ser objeto de referéndum, de iniciativa popular y sus procedimientos específicos.

La base segunda de la fracción IV del artículo 73 Constitucional quedó plasmado de la siguiente manera:

Artículo 73. El Congreso tendrá las siguientes facultades:

Fracción IV, para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal sometiéndolo a las bases siguientes; los ordenamientos legales que en base a la ley de la materia se determinen serán sometidos a referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular conforme al procedimiento que la ley misma les señale.

Del texto citado se desprenden las siguientes consideraciones, ¿ qué se entiende por ordenamientos legales? se estima que se alude en términos vagos, a cualquier conjunto de normas que tengan carácter general, en estricto rigor debiera suponerse, por consecuencia que el texto habla de lo que es una ley propiamente dicha.

Los reglamentos, se aluden en términos generales al conjunto de normas que explican en detalle la manera en como debe aplicarse la regulación en ciertas materias específicas como policía, tránsito, mercados, espectáculos, publicidad, cabe advertir que un reglamento puede tener carácter administrativo y por ende ser autónomo o bien puede ser complemento de alguna materia por mandato de alguna ley.

En cuanto a la ley que reglamenta al referéndum como una prerrogativa para los habitantes del Distrito Federal, se prevé en la base segunda la existencia de una ley que vendrá a explicar todo el conjunto de normas que establecerán el procedimiento a seguir para instrumentar en la práctica el ejercicio del referéndum.

En los proyectos de reforma, así como en la propia Constitución del Estado de México se contempla como una realidad la creación de una ley reglamentaria de la materia, que de igual manera explicará el procedimiento a seguir para instrumentar en la práctica al referéndum, es en este momento donde surge la pregunta ¿ será esta ley reglamentaria un obstáculo para la aplicación del referéndum en Estado de México como lo fue para los habitantes del Distrito Federal ?

Esta pregunta se podrá dilucidar partiendo del estudio del primer antecedente de referéndum y su consecuente ley reglamentaria en México.

Presenta una serie de opciones positivas para que en la practica el referéndum sea viable, tomando en consideración que al momento de presentar dicho ensayo todavía no se había publicado la ley reglamentaria del referéndum en le Distrito Federal, las siguientes opciones ponen de manifiesto la posibilidad de aplicar al referéndum en el distrito Federal sin ningún obstáculo:

" Establecer el procedimiento a seguir para regular el uso del referéndum teniendo en cuenta:

- a) Las autoridades competentes para proponerlo.
- b) Los periodos en que puede ser sometido.
- c) La función de las juntas de vecinos del Consejo Consultivo y de las delegaciones en el proceso referendario.
- d) El uso de los medios masivos de comunicación, como instrumento de la materia sometida a referéndum.
- e) Mecanismos de escrutinio.

f) Verificación y control jurídico de los resultados, por autoridades ajenas a los ponentes del referéndum." (20).

Además también hace dos de las observaciones que a lo largo de este estudio se han venido plasmando, como una posibilidad dentro del texto Constitucional del Estado de México, la primera es que el referéndum sea obligatorio y no facultativo, haciendo la siguiente reflexión; "el referéndum no tiene un carácter obligatorio tal y como se desprende del verbo "ser", se interpreta que el referéndum tendrá un carácter potestativo: situación distinta sería si el verbo "ser" lo entendiera el imperativo "debe", esto es si la base segunda estableciera deberán ser sometidas a referéndum, concluimos que éste debería ser obligatorio.(21).

La Segunda es la relativa a la imposibilidad de someter a consulta leyes fiscales o tributarias, tomando como modelo el prototipo italiano, que de igual manera impide consulta sobre estas disposiciones. En el estudio del modelo Norte Americano se presentará a diferencia de este autor y de el referéndum en el Distrito Federal, los beneficios que tendría el permitir la consulta al cuerpo electoral del Estado de México de esta disposiciones en un futuro, cuando el pueblo mexiquense ya se haya adaptado a esta nueva forma de vida democrática.

(20) Ob. Cit.

(21) Ob. Cit.

CAPITULO IV

El Referéndum en la Constitución Política del Estado de México

- 4.1. Análisis del Artículo 14 Constitucional y comparación de la función del Referéndum en otros países.
 - 4.1.1. Clasificación del Referéndum en la Constitución del estado de México
 - 4.1.2. El Referéndum en la Constitución Federal Francesa.
 - 4.1.3. El Referéndum en suiza.
 - 4.1.4. El Referéndum en los Estado Unidos de Norte América

- 4.2. Excepciones en la aplicación del Referéndum en el Estado de México

- 4.3. El Referéndum en la práctica

CAPITULO IV

EL REFERÉNDUM EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MÉXICO.

4.1. Análisis del Artículo 14 Constitucional y Comparación de la Función del Referéndum en Otros Países.

"La introducción del referéndum en el marco Constitucional Mexicano, constituye un hecho que producirá importantes cambios en las relaciones gobernados gobernantes, que se dan en el ámbito geográfico político del Estado de México, para los habitantes de esta entidad era inesperado que se otorgara la facultad de intervenir vía el referéndum en el proceso de la toma de decisiones de los asuntos que les afectan directamente, de ahí la naturaleza de analizar esa nueva institución que como resultado de las reformas constitucionales propuestas por el Gobernador jugarán un importante papel en el desarrollo de las perspectivas del Gobierno del Estado de México en un futuro próximo.

Al entrar en materia es necesario hacer una breve observación a los textos constitucionales extranjeros en los que se hace mención al referéndum para citar a la norma constitucional Mexiquense en un cuadro comparativo de la transcripción literaria del artículo 14 que se cita, extraeremos posteriormente la esencia de esa institución y finalmente a la luz de los datos obtenidos por ese método intentaremos elevar sendas hipótesis jurídico-propositivas del referéndum.

La razón por la que se procede de esta manera es simple, debido a que en Europa donde la iniciativa popular y el referéndum han adquirido un profundo arraigo en el marco de las llamadas democracias parlamentarias, con tal propósito seleccionemos como ejemplos la República Francesa, la Confederación Suiza y los Estados Unidos de Norte América.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México reformada estipula de la siguiente manera al referéndum, artículo 14.- " El Gobernador del Estado podrá someter a referéndum total o parcial las reformas y adiciones a la presente Constitución y las leyes que expida la legislatura, excepto las de carácter tributario o fiscal.

Los ciudadanos de la Entidad podrán solicitar al Gobernador que sean sometidas a referéndum total o parcial esos ordenamientos, siempre y cuando lo hagan al menos el 20 por ciento de los ciudadanos inscritos en las listas nominales de electores, debidamente identificados y dentro de los 30 días naturales siguientes a su publicación en el diario oficial del Estado.

El artículo transitorio Décimo Tercero " El Ejecutivo del Estado dentro de los 90 días siguientes a la fecha en que entre en vigor este decreto enviará a la Legislatura la iniciativa a la que se refiere el artículo 14. "

Publicada la Ley Reglamentaria del Referéndum, ésta en sus dos primeros artículos, nos delimita al referéndum de la siguiente manera, como una ley de orden público y que tiene por objeto determinar las normas, los términos y el procedimiento a que se sujetará el referéndum, asimismo se da una definición del término de referéndum, entendiéndose como el proceso mediante el cual los ciudadanos de la entidad expresan su aprobación o rechazo a las reformas, adiciones o ambas a la Constitución Política del Estado o a las leyes que expida la Legislatura.

Para poder delimitar correctamente el análisis objeto de este capítulo, se presentan las dos clasificaciones que al modo de ver de este postulante son las más adecuadas y acertadas, en un primer plano tenemos el modelo de la subclasificación del Referéndum que presenta el autor Uribe Vargas Diego, posteriormente el modelo de las diversas formas de clasificaciones del referéndum que presenta Berlin Valenzuela, una vez realizados los análisis con los modelos ya señalados, se procederá a mencionar las ventajas, desventajas de cada uno de ellos, así como la propuesta que en función a este análisis se considera conveniente para que nuestra Legislatura local la incorpore a las leyes correspondientes.

El Referéndum como prerrogativa para los habitantes del Estado de México, por su fundamento jurídico, no es obligatorio en ninguna de las dos esferas que contempla, que son Constitucional y Ordinaria, es facultativo, ya que su iniciativa depende de una autoridad competente para ello, por ejemplo de una determinada fracción del cuerpo electoral, de las Cámaras o del Jefe de Estado.

En cuanto a su eficacia jurídica es de Iniciativa, ya que una fracción del cuerpo electoral puede exigir la consulta popular sobre una determinada acción Legislativa, con el inconveniente de que éste se realiza sobre leyes ya aprobadas y no sobre proyectos, que en este caso sería el de Sanción o Ratificación, manejado en los sistemas jurídicos de Francia, Suiza y Estados Unidos de Norte América.

Es de veto, en relación a su eficacia jurídica, ésta es una atribución del cuerpo electoral para exigir dentro de un determinado plazo, que una ley ya establecida sea sometida a votación popular, haciendo depender de ésta el resultado de la validez de la ley.

El Modelo que nos presenta el señalado autor, es acertado en su momento, este autor publicó su obra en el año de 1967 hace aproximadamente 28 años, lo que marca un motivo sobrado para pensar que esta clasificación no cubre las diversas formas, modos y nuevas características que en materia de referéndum se han presentado en la actualidad, por lo que a continuación se presenta el análisis del referéndum en la Constitución del Estado de México tomando como esquema el de clasificación del referéndum, que realiza el Licenciado Berlín Valenzuela.

4.1.1. Clasificación del Referéndum en la Constitución del Estado de México.

1.- En cuanto a su materia

Es Constitucional ya que la consulta se hace sobre la formación o sanción de un acto del órgano constituyente, es decir que se puede someter a consideración de los ciudadanos las adiciones, modificaciones totales o parcial del texto Constitucional.

Es legislativo, ya que se refiere a la aprobación o rechazo de una reforma o una ley propuesta por el órgano legislativo y el administrativo, es relativo a los actos de esta naturaleza, la Constitución faculta en el contenido del artículo 14 el sometimiento a referéndum de las normas creadas por la Legislatura local.

En cuanto a su materia el artículo cuarto de la ley reglamentaria del referéndum corrobora lo dicho, de acuerdo a lo siguiente: " El referéndum constitucional o legislativo será total cuando se someta a la consideración de la ciudadanía el texto íntegro del articulado y parcial, cuando comprenda una parte del mismo" ⁽²²⁾).

⁽²²⁾ Ley Reglamentaria del Artículo 14 Constitucional, Toluca de Lerdo, México 1995, Decreto Número 91.

2.- Por el tiempo

No es sucesivo, ya que la consulta se hace después de realizado el acto estatal para sancionarlo o desaprobarlo, en el Estado de México, el proceso legislativo marca etapas mediante las cuales se pretende dar vida a leyes vigentes, estas etapas son la Iniciativa, discusión, Aprobación del proyecto, La sanción que es la prerrogativa otorgada al ejecutivo Estatal para aprobar o desaprobar una iniciativa, si esta subclasificación del referéndum por su tiempo en el modo sucesivo, marca que la consulta al cuerpo electoral es después de la sanción o desaprobar a través del derecho de veto, se está hablando de proyectos que no han cumplido los requisitos posteriores para ser considerados como leyes vigentes o derecho positivo.

En el caso de ser sancionado el proyecto, el paso siguiente es la promulgación y publicación para que una ley sea vigente, por lo que si se realiza el referéndum después de sancionado un proyecto de ley, se está realizando la consulta antes de estas dos últimas etapas no hay un referéndum sobre leyes vigentes como lo estipula el último párrafo del artículo 14 Constitucional.

En el caso de ser rechazado, por el Ejecutivo Estatal a través de su derecho de veto, con mayor razón no sería el caso que contempla la Constitución, en virtud de estar sometiendo a consulta un proyecto, que no es aprobado para continuar su proceso hacia la vigencia.

No es preventivo, ya que si fuera así se realizaría el sometimiento a referéndum antes que el órgano Estatal apruebe cualquier disposición, en confederación Helvética, Francia y los Estados Unidos, se maneja esta modalidad para someter a consideración del cuerpo electoral modificaciones totales o parciales de normas supremas, de igual manera en la mayoría de los casos en las normas ordinarias y en los casos específicos de Suiza y los estados Unidos también en el ámbito municipal.

Puede ser o no ser abrogativo, en virtud de que ni en la ley reglamentaria ni en la propia Constitución, se hace mención a este tipo de referéndum.

3 - Por su eficacia.

El Referéndum Constitutivo, tiene por objeto otorgar eficacia a una norma.

No es constitutivo ya que la constitución del Estado, no señala que es obligatorio el sometimiento a referéndum de cualquier disposición sea constitucional u ordinaria, si fuera constitutivo, al momento de cumplir con el requisito de someter a consideración del cuerpo electoral cualquier norma se estaría dando eficacia al requerimiento que el Estado señala como obligatorio para que sea legalmente existente una norma. Este forma de subclasificación se puede asimilar al los requisitos de existencia y de validez que en materia civil requieren los contratos.

En síntesis para que el referéndum se clasifique como constitutivo requiere forzosamente ser obligatorio.

4.- Por su Fundamento Jurídico.

Es Obligatorio cuando una ley por mandato constitucional debe someterse necesariamente a la consulta del cuerpo electoral.

No es Obligatorio, ya que la Constitución no señala este requisito para que tenga validez una norma Constitucional, Ordinaria o Reglamentaria.

La Constitución lo contempla como Facultativo, ya que basta una petición del cuerpo electoral, de cierto número de Estados miembros de regiones autónomas o del jefe de estado en determinadas circunstancias para pedir la realización de un referéndum, sobre normas creadas por el órgano Legislativo, como se demuestra en la siguiente transcripción del artículo 7 de la ley reglamentaria del referéndum. "Los ciudadanos de la entidad podrán solicitar al titular del ejecutivo que sea sometidas a referéndum las reformas a la constitución Política del Estado o a las leyes aprobadas por la Legislatura en los términos del presente ordenamiento."⁽²³⁾, asimismo el Gobernador del Estado de México podrá someter a Referéndum, parcial o total las reformas o adiciones a la presente Constitución y a las leyes que expida la legislatura, excepto las de carácter tributario o fiscal.

⁽²³⁾ Ob. Cit.

5.- Por la Eficacia Jurídica.

Es de Consulta cuando se ratifica o rechaza un acto que es sometido a la consideración del cuerpo electoral, sin que tenga carácter obligatorio para los órganos estatales. en la ley reglamentaria de la materia. en su artículo 6, se señala " El Gobernador podrá someter a referéndum las reformas o adiciones a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México o las Leyes que expida la Legislatura conforme a las disposiciones de la presente ley". con la única excepción que en el Estado se realiza sobre leyes y no como lo señala la Doctrina sobre ante proyectos, ejemplo claro. el Referéndum descrito en el Gobierno de Juárez.

De ratificación, es cuando la validez jurídica del acto objeto de la consulta es requisito necesario para su existencia.

No es de Ratificación ya que la Constitución no señala de antemano el referéndum Obligatorio.

6.- Por su alcance.

En el Estado de México el referéndum puede ser total o parcial " artículo 14.- El Gobernador del Estado podrá someter a referéndum total o parcial las reformas y adiciones a la presente Constitución y las leyes que expida la legislatura, excepto las de carácter tributario o fiscal."

Es Total cuando toda la actividad legislativa es objeto de referéndum.

Es Parcial cuando son objeto determinadas disposiciones de las leyes.

Además la ley reglamentaria en su artículo 4. contempla los alcances del referéndum.

7.- Por la ubicación; en el proceso de formulación y sanción legislativa.

Referéndum ante Legem que se realiza antes de la formulación y sanción constitucional, legislativa o administrativa con la finalidad de que el cuerpo electoral opine la consecuencia de inobservancia de tales medidas.

En nuestra Legislación no se contempla al referéndum ante legem, ya que como se mencionó el referéndum se realiza sobre leyes ya vigentes, como se observa en la siguiente transcripción del segundo párrafo del artículo 14 constitucional. Los Ciudadanos de la Entidad podrán solicitar al Gobernador que sean sometidas a referéndum total o parcial esos ordenamientos, siempre y cuando lo hagan al menos el 20 por ciento de los ciudadanos inscritos en las listas nominales de electores, debidamente identificados " y dentro de los 30 días naturales siguientes a su publicación en el diario oficial del Estado." Además es contemplado en el artículo 2 de la Ley Reglamentaria.

Referéndum Post Legem o de sanción cuando se hace una etapa última dentro del proceso de formación de la ley siendo el resultado indispensable para su existencia o inexistencia.

Tampoco se puede manifestar esta última modalidad de consulta al cuerpo electoral en el Estado, por la misma razón que se manejó en el referéndum Ante Legem.

4.1.2. El Referéndum en la Constitución Federal Francesa.

Artículo 11.- El Presidente de la República a propuesta del gobierno durante el periodo de sesiones o a propuesta conjunta de dos asambleas, publicadas en el *Jurnal Officiel*, puede someter a referéndum cualquier proyecto de ley referente a la organización de los poderes públicos que conlleven a la aprobación de un acuerdo de la comunidad o tendiente a autorizar la ratificación de un tratado que sin ser contrario a la Constitución pudiera afectar el fundamento de las instituciones.

Cuando el referéndum se ha pronunciado por la adopción del proyecto el presidente de la república lo promulga y dentro de un plazo señalado por el artículo precedente.

Artículo 86.- El cambio de estatuto de un Estado miembro de la comunidad puede ser solicitado por la república o mediante una resolución de la asamblea legislativa del estado interesado, conformada por un referéndum local organizado y controlado por las instituciones de la comunidad, las modalidades de esta transformación son determinadas mediante acuerdo aprobado por el parlamento de la República y la Asamblea legislativa interesada, en estas mismas condiciones un estado miembro puede independizarse, cesa así de formar parte de la comunidad.

Artículo 60.- El Consejo Constitucional, vela por la regularidad de las operaciones de referéndum y proclama los resultados.

Artículo 89 - La revisión de la iniciativa de la constitución pertenece concurrentemente, al presidente de la república a propuesta del primer Ministro y los miembros del Parlamento.

El proyecto o la proposición de la revisión debe ser votada por dos asambleas en términos idénticos, la revisión es definitiva después de haber sido aprobada en referéndum.

No obstante el proyecto de revisión no es sometido a referéndum, cuando el Presidente de la República decide someterlo al Parlamento convocado en Congreso, en este caso el proyecto de revisión no es aprobado más que si reúne la mayoría de las tres quintas partes de los sufragios emitidos, la mesa del consejo es la de la Asamblea Nacional.

No puede minimizarse ni restringirse cualquier proceso de revisión, si atenta la integridad del territorio, la forma republicana del Gobierno puede someterse a revisión.

El uso que se le da al referéndum en la Constitución Francesa según se desprende de sus artículos 11, 86 y 89 es:

1 - Someter al pueblo la aprobación de cualquier proyecto de ley referente a la organización de los Poderes Públicos.

2.- De la misma manera buscar el consenso popular para que se apruebe un acuerdo para que afecte a la comunidad francesa, el artículo 60 señala en la comunidad establecida por la presente Constitución, los estados disfrutan de autonomía, se administran por sí mismos y gestionan sus propios asuntos libres y democráticamente.

3.- Obtener la autorización del pueblo para la ratificación de un Tratado Internacional.

4.- Solicitar el cambio de estatuto de un Estado miembro de la comunidad por la misma vía, así como demandar la independencia de la comunidad.

5.- Avalar las revisiones que se hagan a las constituciones, en los tres primeros casos el Presidente de la república es quien tiene la facultad de hacer uso del referéndum, condicionada formalmente a la propuesta que sobre el particular haga el Gobierno, el Primer Ministro en los términos del artículo 20 y 21 de la Constitución Francesa, o la que conjuntamente propongan las dos asambleas que son las Cámaras de Diputados y de Senadores, según lo establezca el artículo 24 de la propia Constitución.

En el cuarto caso, la solicitud de la Independencia por la vía del referéndum puede surgir del gobierno de la República, de la Asamblea Legislativa o del Estado interesado previa resolución que se haya emitido en ese sentido.

En el quinto caso la facultad de revisar la Constitución pertenece concurrentemente al Presidente de la República y a los miembros del Parlamento, Asamblea Nacional con las limitaciones que establece el artículo 89.

Para entablar este primer cuadro de comparaciones entre la República Francesa y el Gobierno del Estado de México, es prudente señalar que se está evocando la Constitución Federal Francesa y en el caso de México, se menciona la Constitución del Estado de México que es una disposición de carácter local.

Tomando en cuenta la referencia anterior, se procede a mencionar que en Francia también es prerrogativa del Poder ejecutivo, Presidente de la República, artículo 11, someter a referéndum un determinado proyecto de ley, que verse sobre determinadas circunstancias, en el Estado de México ésta es una Prerrogativa que a petición de los ciudadanos el Gobernador del Estado debe realizar, con la diferencia que en la entidad, no se menciona en el texto Constitucional ni en la ley reglamentaria, que será sobre proyectos, si no sobre leyes ya aprobada y publicadas.

En Francia se señala en la Constitución a un órgano, conocido y estipulado en su artículo 60 como Órgano Constitucional, que regulará el tipo de democracia semidirecta, en el Estado de México, también se señala un órgano al que se le denomina Consejo Estatal para el referéndum, que preparará, desarrollará, vigilará y calificará el proceso de referéndum, con la diferencia de que este órgano está contemplado en la ley reglamentaria.

El artículo 86, manifiesta el avance en carácter de democracia que hay en Francia, al otorgar la facultad tanto a la república como a un Estado interesado de anexarse a otro, sometiendo a referéndum esta solicitud.

En cuanto al artículo 89, se menciona la facultad concurrente de someter a referéndum el proyecto de revisión de la Constitución. a petición de el Primer Ministro y el Parlamento, en el Estado de México se podrá someter a referéndum total o parcial las reformas y adiciones a la Constitución, esta facultad es exclusiva del Gobernador, y como ya se mencionó puede ser solicitada por el cuerpo electoral que en esta caso son los ciudadanos del Estado de México debidamente identificados y con la aclaración que es sobre leyes publicadas y no proyectos.

En cuanto a materia tributaria o fiscal, la Constitución Francesa no señala que no serán sometidos a referéndum estos proyectos de ley o leyes, por lo que se deduce bajo el principio de que lo que no esta expresamente señalado esta permitido, si se puede votar sobre leyes de esta naturaleza.

Clasificación del Referéndum en la Constitución Francesa:

1.- Por su fundamento jurídico, es de carácter Facultativo, como lo señala el artículo 11, ya que se le solicita al Presidente de la República, o el Presidente puede otorgarle al pueblo la facultad de someter a Referéndum.

2.- Es de ratificación o sanción, en cuanto a su eficacia Jurídica.

3.- De la lectura del artículo 11 de esta codificación se desprende que es por la ubicación en el proceso de formulación y sanción Legislativa, referéndum Ante Legem.

4.- En cuanto al tiempo es Preventivo.

5.- Por su Eficacia es Constitutivo.

6.- Por su alcance es Total o Parcial.

4.1.3. El Referéndum en Suiza.

Examinemos ahora el texto de la Constitución de la Confederación Helvética, que es quizá una de las más antiguas en vigor, pues su promulgación se remonta hasta el siglo XVIII, el 29 de Mayo de 1784, lo que dice mucho de la madurez cívica del pueblo Suizo.

Es ahí donde se convirtió en una institución de derecho General común, en donde ha engendrado sus consecuencias más claras y extremas, es Suiza indiscutiblemente su verdadera patria, y es a nivel cantonal donde esta más desarrollado.

Se desarrolló en el transcurso del siglo XIX, pero en realidad éste tiene también otro origen, como primera fuente el movimiento de ideas que había producido la revolución Francesa.

El punto de partida fue la Constitución Federal Suiza del 20 de Mayo de 1802, fue la primera por la cual haya votado el pueblo Suizo, con ella se introdujo el referéndum constitucional, como se habla producido en Francia diez años antes y tomó lugar en el dominio de las instituciones políticas. Propuesta por una Asamblea de Notables. la Constitución es sometida a votos de todos los Ciudadanos Suizos mayores de 20 años, la votación tuvo lugar durante las comunas durante cuatro días, y como dato de importancia, los electores que no votaron fueron los que decidieron el destino de esta Constitución, debido a que las abstenciones son tomadas como a favor de la nueva Constitución.

Para la Constitución: 72,423.

En contra de la Constitución:92,423.

Abstenciones:167,172.

En el Estado de México no es posible que se presente el ejemplo anterior, ya que su ley reglamentaria no habla de una situación similar, en donde las abstenciones sean tomadas como aprobatorias de alguna disposición legal, que previamente haya sido publicada.

El Artículo 6 imponía a los Cantones el someter toda Constitución Cantonal al referéndum, de este precepto se desprende que la naturaleza jurídica del referéndum en los cantones Suizos es Obligatorio, a diferencia del Estado de México en donde su naturaleza es Facultativa.

La Constitución de 1948, si establecía el referéndum en materia Constitucional, no lo establecía en materia de leyes ordinarias, en nuestra legislación Estatal, concretamente en el artículo 14 de la Constitución, se contempla tanto el referéndum Constitucional como el de las leyes que expida la Legislatura o sea leyes ordinarias, con la excepción de las de carácter tributario o fiscal.

El Canton de Bele-Campagne fue el primero en adoptar en 1863 por medio de una revisión Constitucional, la regla de que aún las mismas leyes ordinarias votadas por la representación popular debían ser sometida a la aceptación o rechazo del pueblo.

En 1870 después de la guerra, el proyecto adoptado por la Asamblea Federal Constituyente contenía dos de estas innovaciones: El referéndum Legislativo Facultativo y el derecho de Iniciativa Popular, el 19 de Abril de 1874. Trescientos cuarenta mil ciento noventa y nueve ciudadanos y trece y medio Cantones se pronuncian en favor del proyecto, esta Constitución fue introducida definitivamente en el derecho Federal Suizo junto con el referéndum Legislativo Facultativo, pero no mantuvo el artículo sobre la iniciativa popular.

Suiza es el país que asegura el máximo de participación directa en la operación Constituyente, El referéndum es obligatorio para toda Constitución, en lo que se refiere a la revisión total, el pueblo comparte la iniciativa con las Cámaras Federales, igualmente es el que decide si la iniciativa ha de ser continuada o no, cuando el Consejo Nacional y el Consejo de Estado no están de acuerdo en los términos del artículo 120 la pregunta para saber si la Constitución debe de ser revisada, es sometida obligatoriamente al referéndum cuando una sección de la Asamblea Federal decreta la revisión total de la Constitución y que la otra sección no está de acuerdo o cuando cincuenta mil Ciudadanos Suizos, teniendo el derecho de votar piden revisión total, si en uno u en otro caso, la mayoría de los ciudadanos, tomando parte en el voto, se pronuncia por la afirmativa, los dos consejos son renovados para trabajar en la revisión. El pueblo no participa en la elaboración del nuevo texto. Cuando éste está concluido como una ley ordinaria puede ser sometido al referéndum, si la demanda esta hecha por treinta mil ciudadanos activos o por ocho cantones.

En caso de revisión parcial la demanda de revisión contiene la firma de 50,000 ciudadanos, no está dada en términos generales sino bajo la forma de proyecto integro, si la Cámaras Federales no aprueban, este proyecto esta sometido a la adopción o rechazo del pueblo y de los Cantones.

En 1870 después de la guerra, el proyecto adoptado por la Asamblea Federal Constituyente contenía dos de estas innovaciones: El referéndum Legislativo Facultativo y el derecho de Iniciativa Popular, el 19 de Abril de 1874. Trescientos cuarenta mil ciento noventa y nueve ciudadanos y trece y medio Cantones se pronuncian en favor del proyecto, esta Constitución fue introducida definitivamente en el derecho Federal Suizo junto con el referéndum Legislativo Facultativo, pero no mantuvo el artículo sobre la iniciativa popular.

Suiza es el país que asegura el máximo de participación directa en la operación Constituyente, El referéndum es obligatorio para toda Constitución, en lo que se refiere a la revisión total, el pueblo comparte la iniciativa con las Cámaras Federales, igualmente es el que decide si la iniciativa ha de ser continuada o no, cuando el Consejo Nacional y el Consejo de Estado no están de acuerdo en los términos del artículo 120 la pregunta para saber si la Constitución debe de ser revisada, es sometida obligatoriamente al referéndum cuando una sección de la Asamblea Federal decreta la revisión total de la Constitución y que la otra sección no está de acuerdo o cuando cincuenta mil Ciudadanos Suizos, teniendo el derecho de votar piden revisión total, si en uno u en otro caso, la mayoría de los ciudadanos, tomando parte en el voto, se pronuncia por la afirmativa, los dos consejos son renovados para trabajar en la revisión. El pueblo no participa en la elaboración del nuevo texto. Cuando éste está concluido como una ley ordinaria puede ser sometido al referéndum, si la demanda esta hecha por treinta mil ciudadanos activos o por ocho cantones.

En caso de revisión parcial la demanda de revisión contiene la firma de 50,000 ciudadanos, no está dada en términos generales sino bajo la forma de proyecto integro, si la Cámaras Federales no aprueban, este proyecto esta sometido a la adopción o rechazo del pueblo y de los Cantones.

Si las Cámaras aprueban la Iniciativa Popular ellas procederán a la revisión parcial en el sentido indicado y someterán el texto a la votación del pueblo y de los Cantones. Toda revisión total o parcial de la Constitución Federal ha de ser sometida a la votación popular en los términos del artículo 53.

En la aplicación del referéndum Constitucional, del 19 de Abril de 1874 al 30 de Junio de 1859, 119 revisiones fueran ensayadas y solo 72 tuvieron éxito. de 1948 a 1959, 34 revisiones Constitucionales fueron ensayadas y solo 13 de ellas por Iniciativa Popular.

La circunstancia que ocasionó la primera revisión parcial, era extraña a la vida política, se trata de una serie de horribles crímenes, que afligian o indignaban a los habitantes de ese país, por lo que el artículo 65 de la Constitución de 1854 que pregona la abolición de la pena de muerte, parecía asegurar a los criminales su escandalosa impunidad, el pueblo Suizo que en 1860 había rechazado un referéndum que contenía un proyecto cuyo propósito era impedir la pena de muerte, había dado a pesar de el mismo, su consentimiento al artículo 65 adoptando en bloque la Constitución de 1874, el referéndum del 18 de Marzo de 1879 estableció la pena de muerte, menos para los delitos políticos,

El 13 de Julio de 1890, propuso enmendar la Constitución para permitir en el porvenir una revisión parcial por Iniciativa Popular, el pueblo aprobó los nuevos artículos.

En síntesis cuatro son los casos que prevé la Constitución Suiza en sus artículos 89, 89 bis, 90, 120, 121, 122, 123, para ejercer el referéndum y son los siguientes.

1.- Para aprobar o desaprobar leyes o decretos Federales de alcance General.

2.- Para aprobar o desaprobar Tratados Internacionales que tengan una duración indeterminada o que excedan de 15 años.

3.- Para aprobar o desaprobar temporalmente o en definitiva, decretos Federales de alcance general que tengan carácter de urgentes.

4.- Para llevar a cabo reformas a la Constitución propuesta por la Asamblea Federal o vía de la Iniciativa Popular.

En los tres primeros casos para que el referéndum sea procedente es necesario que lo demanden 30,000 ciudadanos suizos u 8 Cantones, para el caso de reformas a la Constitución cuando lo solicite el pueblo directamente, el referéndum se practicará si lo demandan 50,000 ciudadanos suizos.

Artículo 89.- Las leyes y los decretos federales no pueden ser establecidos más que con el acuerdo de ambos consejos.

Las leyes y los decretos federales de alcance general deberán someterse a la aprobación o la desaprobación del pueblo cuando sea pedido por 30.000 ciudadanos activos o por 8 Cantones.

Los tratados Internacionales concluidos por una duración indeterminada o por más de 15 años, quedan sometidos igualmente a la aprobación del pueblo cuando sea pedido por 30.000 ciudadanos activos o por 8 Cantones.

Artículo 89 bis .- Los decretos Federales de alcance General cuya entrada en vigor no permitan ninguna demora pueden ser puestos inmediatamente en vigor por una decisión tomada por mayoría de todos los miembros de todos y cada uno de los consejos, la duración de su aplicación será ilimitada.

Cuando a votación popular sea pedida por 30.000 ciudadanos activos o por 8 Cantones, los decretos Federales puestos en vigor pierden su validez un año después de su adopción por la Asamblea federal, sino son adaptados por el pueblo en este plazo, no podrán ser renovados.

Los decretos federales puestos en vigor con carácter de urgencia y que deroguen a la constitución, deberán ser aprobados por el pueblo y por los Cantones y dentro del año siguiente a su adopción por la Asamblea Federal, en su defecto pierden su validez a la expiración de este plazo y no podrán ser renovados.

Artículo 90.- La Legislación Federal determinará las formas y los plazos a observar en los referéndum.

Artículo 120.- Cuando una sesión de la Asamblea federal, decreta la reforma total a la Constitución Federal y la otra sección oponga el Veto, o bien cuando 50,000 ciudadanos Suizos con derecho de sufragio pidan la reforma total, la cuestión de si la Constitución Federal debe ser sometida a reforma, en el uno como en el otro caso, sometida a la votación del pueblo Suizo que se pronunciará por sí o por no.

Artículo 121.- La reforma parcial puede tener lugar sea por la vía de la iniciativa Popular sea en la formas establecidas por la Legislación federal.

La Iniciativa Popular consiste en una petición, presentada por 50,000 ciudadanos suizos con un derecho a voto, solicitando la adopción de un nuevo artículo Constitucional o la derogación o modificación de determinados artículos Constitucionales en vigor.

Si por la vía de Iniciativa Popular, se presentan varias disposiciones diferentes para ser revisadas o para ser introducidas en la Constitución Federal, cada una de ellas debe ser objeto de una iniciativa distinta.

La petición de iniciativa puede revestir la forma de una proposición concebida en términos generales o la de un proyecto redactado en todas sus partes.

Cuando la petición de la iniciativa sea concebida, en términos generales, las Cámaras Federales si la aprueban, procederán a la reforma parcial en el sentido indicado y someterán el proyecto a la adopción o la repulsa del pueblo y de los Cantones. Si por el contrario, no la aprueban, la cuestión de la reforma parcial será sometida a referéndum, si la mayoría de los ciudadanos suizos que toman parte en la votación se pronuncia por la afirmativa, la Asamblea Federal procederá a la reforma conformándose con la decisión popular.

Artículo 122.- Una Ley Federal determinará las formalidades a observar para las peticiones de iniciativa popular y para el referéndum, relativos a la revisión de la Constitución Federal.

Artículo 123.- La Constitución Federal o la parte revisada de la Constitución entra en vigor cuando haya sido aceptada por la mayoría de los ciudadanos suizos que tomen parte en la votación por la mayoría de los Estados.

Clasificación del referéndum en la constitución Federal Suiza

Es obligatorio, legislativo y facultativo. En relación con las reformas totales y parciales es Ante Legem, es Post Legem como se desprende de lo establecido en el artículo 123, es Constitutivo y obligatorio como se desprende de la lectura del artículo 120, también se observa en el artículo 122 que hay el señalamiento de una ley que lo reglamenta.

El Referéndum en materia Legislativa.

El Referéndum en materia de leyes ordinarias llegó más tarde, "Es facultad de la Constitución, que las leyes votadas por la Asamblea Federal y las órdenes Federales de alcance general, no deben ser sometidas a la adopción o rechazo del pueblo, excepto si la demanda está hecha por 30,000 Ciudadanos activos o por 8 Cantones en el lapso de los nueve días que siguen a la publicación de la ley. Todo referéndum legislativo es imposible en lo que se refiere al presupuesto y a las leyes financieras." (24).

Este es el principio que norma la aplicación y solicitud del referéndum en la Constitución del Estado de México, con las siguientes diferencias:

1.- En el Estado de México el referéndum, es facultativo tanto en leyes ordinarias como para la Constitución, en Suiza como se ha mencionado con anterioridad el referéndum Constitucional es Obligatorio.

2.- La demanda debe ser planteada por lo menos por el 20 por ciento de los ciudadanos inscritos en las lista nominales de electores, debidamente identificados, a diferencia de la Constitución Suiza que señala un número determinado de 30,000 Ciudadanos para ser sometida determinada disposición a la aprobación o desaprobación.

²⁴ URIBE VARGAS DIEGO, El Referéndum, Ensayo Sobre la Democracia Semidirecta, Bogotá, Tercer Mundo, 1962

3.- No se condiciona el referéndum, solicitando un número determinado de municipios, que en la escala jerárquica del plano Federal de la Constitución Suiza es el Canton.

4.- En el artículo 14 de la Constitución reformada se mencionan 30 días naturales después de la publicación de la ley, en Suiza son 9 días.

5.- La coincidencia más notoria es, la relativa a la imposibilidad de someter a referéndum las leyes de carácter tributario o fiscal.

Desde el 19 de Abril de 1874 hasta el 30 de Junio de 1954, sesenta y cuatro referéndums en materia Federal Legislativa tuvieron lugar, de estos 23 tuvieron éxito y 41 fracasaron, los temas tratados son los más diversos y generalmente son técnicos.

En Suiza se han presentado un sin número de referéndums en materia Legislativa, un ejemplo que a manera de ilustración presenta Diego Uribe Vargas es el siguiente; " El 15 de Mayo de 1891 el 79.4% del pueblo, así como el veintiuno y medio de los Cantones, rechazaron la ley Federal del 26 de Septiembre de 1890, que había permitido el retiro y pensionamiento de los funcionarios y empleados Federales envejecidos e incapaces de continuar en su labor."⁽²⁵⁾.

(²⁵) Ob Cit.

En Suiza también en el plano Federal existe el referéndum en materia Internacional, éste es aplicado desde 1921, contemplado en su artículo 89, " Los tratados Internacionales, concluidos por un período indeterminado o por más de 15 años están sometidos a la adopción o rechazo del pueblo, cuando lo soliciten 30,000 Ciudadanos en activo o en su defecto 8 Cantones.

El Referéndum en materia Cantonal o Comunal.

Es a nivel cantonal donde el elemento democrático esta más acentuado, los cantones Suizos proporcionan un catálogo rico en materia de democracias semidirectas, desde la iniciativa popular, hasta el referéndum en materia Legislativa como en materia Constitucional.

El Referéndum en materia Constitucional, en su artículo sexto, obliga a cada Canton a someter su Constitución particular, a la aceptación del pueblo y a revisarla cuando la mayoría absoluta de los Ciudadanos del Canton, así lo manifiesten, el referéndum Constitucional y la Iniciativa Popular, son obligatorios en los Cantones. Todo proyecto que cae sobre Constitución Cantonal, debe obtener la aprobación de la mayoría de los ciudadanos activos, para poder entrar en vigor.

El Referéndum en materia Legislativa, Administrativa y Financiera, la Constitución federal deja a cada Cantón, el deber de adoptar o no en referéndum en materia Legislativa, en virtud de este texto todos los Cantones lo adoptaron, como facultativo y no como obligatorio como se maneja en la Constitución Federal.

El Referéndum Legislativo en el Plano cantonal a diferencia del plano Federal es obligatorio. la Iniciativa Popular igualmente con excepción del plano Federal, puede ser presentada bajo la forma de una simple moción o proyecto ya completamente redactado. algunas Constituciones Cantonales prevén que solo el Parlamento puede Legislar, cuando el pueblo de antemano ha reconocido la necesidad de la iniciativa.

Así en el seno de los Cantones, el referéndum desplaza el centro de la gravedad política del Poder Legislativo par situarlo en el pueblo, en el Estado de México al igual que en los Cantones Suizos, se pretende a través de la democracia semidirecta, darle al cuerpo electoral la facultad de corregir las decisiones que sus representantes plasman en leyes.

El Referéndum en el plano Comunal, se ha trasladado del plano Cantonal al Comunal. En las ciudades donde un cuadro de Diputados elegidos, constituye en Consejo Municipal, que ha desplazado a la Asamblea deliberante de todos los Ciudadanos, algunas de las decisiones de este Consejo deben ser sometidas al voto de la asamblea de electores de la Comuna, los refrendos Cantonales y Comunales poseen en conjunto un carácter netamente conservador y el pueblo se ha demostrado como un excelente administrador de los dineros del Estado.

En México no se contempla como en Suiza la facultad de someter a la voluntad popular las decisiones legales que toman los municipios, " ésta sería una buena alternativa para alcanzar el ideal de democracia que se pretende en la Constitución reformada del Estado de México, de esta manera surge la pregunta ¿por qué solo se podrá someter a referéndum la Constitución Política y las leyes de la legislatura y no los Reglamentos.?

Para Suiza, como Estado Federal, es el mortero más eficaz para lograr la unidad Nacional, cada referéndum reúne todas las capacidades del pueblo, cualquiera que sea la lengua que hablen, la profesión que ejerzan o la creencia que posean, pobres o ricos, se presentan a la urna y cada voto es igual.

"El Referéndum se convirtió en el medio ideal para formar la educación política del pueblo, ha dado óptimos resultados, el pueblo ha sabido dar pruebas de sabiduría y energía, esta figura puso fin a las tendencias unitarias y burocráticas de las Cámaras, sin impedir el logro de ninguna reforma verdaderamente útil, ha sido entonces un contrapeso eficaz a la omnipotencia parlamentaria."⁽²⁶⁾.

En esta pequeña transcripción, el autor define al referéndum como una institución de verdadera democracia, y que como un verdadero correctivo de la misma se ha presentado en Suiza a lo largo de 193 años, "Es indiscutible, que el ideal de democracia moderna, se presenta como un modelo a seguir y que debería ser retomado en nuestra Legislación a nivel Federal y no solo Estatal, en lo que respecta al Estado de México será conveniente retomar algunas actitudes, que han permitido a esta Nación ser una de las más avanzadas en cuanto a democracia semidirecta".

"El Referéndum ha destruido el antiguo dominio de los partidos, el individuo ve en ellos medios y no amos."⁽²⁷⁾ En teoría este es uno más de los ideales del referéndum que se presenta como una forma de democracia moderna, la pregunta sería ¿Es el artículo 11 de la ley reglamentaria una postura que afirme este concepto?, Si en virtud de que Suiza aplica esta Institución desde 1802, lo que habla de una madurez y conciencia jurídico-política y de participación ciudadana, lo que es pretendido y correctamente regulado por el Consejo Estatal para el Referéndum.

Cada Ciudadano toma parte directamente en las decisiones del Estado sin que para dar a conocer su sentir tome a un partido como intermediario. En tal virtud aquí es donde toma un juego muy importante el Artículo 11 de la Ley Reglamentaria, ya que este fue plasmado con el único objeto de evitar el uso desmedido del Referéndum solicitado por un grupo o partido que pretenda desequilibrar el Gobierno y a sus gobernantes.

⁽²⁷⁾ MONTERO ZENDEJAS DANIEL, Estado, Democracia y Partido.

4.1.4. El Referéndum en los Estados Unidos de Norte América.

Es importante hacer la referencia de los ordenamientos legales de esta Nación, que encabeza a los países integrantes del primer mundo, por diversas razones, de todas la más importante es que en este país por motivos de extensión territorial y demografía ha dado un carácter importante al referéndum en materia Constitucional y de leyes Ordinarias en sus entidades federativas, caso similar al que podría presentarse en México y en concreto en el Estado de México.

En los grandes Estados, la administración es más complicada que en Suiza, los problema políticos son y sus soluciones difíciles, el referéndum puede entonces convertirse en una fuente de problemas, a este respecto puede decirse, que es significativo que en Estados Unidos de América la tierra clásica del referéndum Constitucional, no haya introducido esta institución, en la Constitución federal, Siendo que existe en todos los estados particulares de la Unión Americana.

Esta puede ser una justificación, mediante la cual México no le ha dado un carácter importante al referéndum en materia Federal, y en relación a las entidades, con el ejemplo de la Legislación Mexiquense, que sí se impulse esta institución dentro de su carta magna.

El Referéndum en los Estados de la Unión Americana.

En los Estados Unidos es donde hallamos la segunda serie de utilización del referéndum para la votación de leyes Constitucionales y Ordinarias, cuando la independencia fue declarada, los Diputados fueron investidos de Poderes Legislativos en la mayoría de los Estados, que en aquel momento componían 13 Estados, solo dos sometieron su primera Constitución al referéndum, Massachusetts en 1788 y New Hampshire en 1779, en esa época este ejemplo no fue seguido sino hasta 1821 por la mayoría de los Estados entre ellos New York.

El pueblo es llamado a sancionar las enmiendas de la Constitución, así como la revisión total que de ellas pudiere hacerse, este referéndum Constitucional tiene una gran importancia, ya que esta Constitución tiene una forma muy particular, en ellas el pueblo ha introducido el mayor número de reglas sobre Derecho Privado, Penal o Administrativo, que ha considerado convenientes, esta tendencia a incorporar normas que ordinariamente pertenecen al derecho común, provienen del temor hacia los Legisladores y del deseo de someter un mayor número de cosas al referéndum, algunas Constituciones lo establecieron como obligatorias en algunos campos en los que podía pensarse en la prodigabilidad y favoritismo de la Asamblea.

En conclusión "en algunos Estados se estableció un referéndum, General, Obligatorio para todas las leyes, pero solamente si un porcentaje dado de los electores lo solicitaba." (28). Este último párrafo denota la influencia de los Estados de la Unión Americana, en la Legislación Mexiquense, ya que se somete a referéndum determinadas disposiciones solicitadas por un un determinado porcentaje del cuerpo electoral.

²⁸ JURIBE VARGAS DIEGO. El Referéndum. Ensayo Sobre la Democracia Semidirecta, Bogotá. Tercer Mundo, 1967.

Desde el año de 1898, en donde South Dakota inscribió el referéndum y la Iniciativa Popular, importados de Suiza, 21 Estados han adoptado el referéndum en materia Legislativa y 19 de ellos la Iniciativa Popular, todas las formas de referéndum están hoy en vigor en esos Estados, el Estado Federal como tal, no admite el referéndum de rectificación, es por eso que la Constitución de 1777 y la de 1787, así como las enmiendas que las completan, no fueron sometidas a la aceptación del pueblo.

El Referéndum en materia Constitucional.

Estudiaremos entonces el funcionamiento del referéndum en materia Constitucional y luego el referéndum en materia legislativa en los 20 Estados en los que está establecido. Estos datos son proporcionados por la Embajada Americana hasta el año de 1969, por lo que se pudieron adicionar o suprimir Estados donde se aplique.

Este es de carácter obligatorio para toda ratificación de la Constitución, en Suiza también es de carácter obligatorio tanto para su Constitución Federal como para las Cantonales, en nuestra entidad este es de carácter facultativo.

Cuando se trata de una revisión total de la Constitución, la Legislatura del Estado propone la reunión de una Asamblea Constituyente o Convención, aunque la aprobación popular del principio de la revisión no sea expresamente pedida sino por 34 Constituciones, es prácticamente en la mayoría de los casos solicitada y los Ciudadanos votan, por Convención o no Convención, " se observa que de igual manera que en la Confederación Helvética la aplicación del referéndum en las revisiones Constitucionales, es a partir del proyecto de iniciativa y no después de ser ésta objeto de un proceso Legislativo, que una vez de ser publicado entra en vigor como en el Estado de México."

Cuando el principio de reunión de una Convención es admitido por el pueblo, la nueva Constitución que ésta elabore debe ser sometida al sufragio de los ciudadanos quienes votan por " For the Constitution" o "Against the Constitution".

Cuando se trata de una revisión parcial, sobre un determinado artículo de la Constitución, lo que los Norte Americanos denominan Enmienda, un cierto numero de Estados aceptan la Iniciativa Popular conjuntamente con la Legislatura." En este caso se requiere para que la iniciativa sea válida del 10 al 15 % de los electores que hayan votado en las elecciones anteriores."⁽²⁹⁾.

Sería importante tomar en cuenta esta última transcripción, relativa al porcentaje que se requiere para que la iniciativa de revisión parcial sea válida, en este caso se requiere un porcentaje relativamente bajo y no solo eso, sino que solo pueden votar las personas que tuvieron una participación en los comicios anteriores. Este párrafo implica que el número de interesados para votar en el referéndum realmente tienen la conciencia de participar en él con un conocimiento de causa, y no se incluyen a las personas que a través del abstencionismo, de alguna manera ampliarían el margen de personas que la ley estipula como mínimo, para someter una iniciativa a referéndum.

⁽²⁹⁾Ob. Cit.

" Este ejemplo que se aplica en la iniciativa para una enmienda del tipo parcial, podría ser tomado en cuenta como una alternativa viable en la legislación Mexiquense, ya que como se ha visto en el artículo 14 de esta Constitución se señala, los Ciudadanos del Estado podrán solicitar al Gobernador que sean sometidas a referéndum total o parcial esos ordenamientos, siempre y cuando lo hagan al menos el 20% de los inscritos en las lista nominales de electores debidamente identificados y dentro de los 30 días siguientes a su publicación en el Diario Oficial del Estado, esta cantidad es elevada además de que incluye a un porcentaje importante del cuerpo electoral que no participó en las elecciones de sus representantes, éstos son conocidos como abstencionistas y México se caracteriza por tener cifras elevadas."

Si el 20% es una cifra elevada para reunir al conglomerado electoral ésta se agrava con las personas que no tienen el interés ni la conciencia de definir la situación de las leyes que los van a regir, por lo que se presenta el siguiente estudio que en base a estadísticas proporcionadas por el I.N.E.G.I., pretende encausar la presente hipótesis que se fundamenta en el prototipo Norte Americano de la Enmienda parcial.

Total de habitantes en el Estado de México: 9,815,795.

Total de habitantes mayores de 18 años. 5,292,319.

Para la siguiente ejemplificación se toman como modelos los municipios que a consideración de este ponente son los de más importancia Económica, política y de mayor cantidad demográfica.

1.- Habitantes de Naucalpan de Juárez: 786,551

a) Inscritos en la lista nominal de electores: 426,621.

2.- Habitantes de Tlalnepantla de Baz: 702,807.

b) Inscritos en la lista nominal de electores: 388,993.

3.- Habitantes de Atizapan de Zaragoza: 315,192.

c) Inscritos en la lista nominal de electores: 170,561.

4.- Habitantes de Cuautitlan Izcalli : 326,750.

d) Inscritos en la lista nominal de electores: 210,517.

Para la siguiente ejemplificación se toman como modelos los municipios que a consideración de este ponente son los de más importancia Económica, política y de mayor cantidad demográfica.

1.- Habitantes de Naucalpan de Juárez: 786,551

a) Inscritos en la lista nominal de electores: 426,621.

2.- Habitantes de Tlalnepantla de Baz: 702,807.

b) Inscritos en la lista nominal de electores: 388,993.

3.- Habitantes de Atizapan de Zaragoza: 315,192.

c) Inscritos en la lista nominal de electores: 170,561.

4.- Habitantes de Cuautitlan Izcalli : 326,750.

d) Inscritos en la lista nominat de electores: 210,517.

5.- Habitantes de Toluca inscritos en la lista nominal de electores: 273,010.

Total de habitantes: 2,131,300.

Total en la lista Nominal de Electores en los 5 Municipios: 1,469,702.

Total de la lista nominal de electores hasta 1994 en todo el Estado: 5,073,893.

El 20% de los Habitantes inscrito en las listas nominales: 1,014,778.

Para integrar esta cantidad se requiere por lo menos reunir al total los integrantes de las listas nominales de electores de Naucalpan, Tlanepantla, Atizapan de Zaragoza, que suman 986,175. y con unión de Cuautitlan Izcalli sumarían 1,196,692. con un excedente de 181,913.

Esta cantidad de ciudadanos, como podemos ver, es difícil de conjuntar, y si a esto le sumamos el desinterés y apatía de los electores en cualquier tipo o modalidad de elecciones, esta suma en el esquema de los Municipios que se acaba de presentar es extremadamente difícil de reunir. El llevar a la práctica el Referéndum es materialmente imposible. considerando que existe poco interés del ciudadano en las cosas del Estado.

“ Tomando en cuenta la teoría de que el referéndum en las grandes Naciones en lugar de ser un beneficio podría constituir un problema, se plantea en la siguiente proposición:

Si se manejara el esquema del tipo Americano, en materia de Enmienda Constitucional parcial, que es de un 10 a un 15 % del cuerpo electoral que verdaderamente tienen conciencia del espíritu de democracia semidirecta y representativa, sería más factible la práctica de el referéndum en el Estado de México.”

Continuando con los Estados de la Unión Americana, el derecho no solamente de proponer, sino también de redactar las enmiendas pertenece solamente a la Legislatura, las Constituciones exigían que primeramente la enmienda haya sido aceptada por dos legislaturas sucesivas, en las nuevas Constituciones el voto de una sola Legislatura es suficiente, pero una mayoría más fuerte que la simple mayoría absoluta es requerida, una vez que la enmienda es adoptada salvo en el Estado de Delaware, es sometida al voto.

El campo de la ley ordinaria ha sido cada vez más restringido en provecho del terreno de la Constitución, todo lo relativo a la enseñanza pública, a la tasa de impuestos, a la fundación de bancos particulares y de manera general todo lo que reviste importancia ha sido retirado de la legislación ordinaria, para ser decidido por la vía de la Enmienda Constitucional, este deslizamiento en la Constitución de reglas que pertenecen originalmente a la ley ordinaria, proviene del derecho del pueblo a ser consultado directamente, por la vía del referéndum obligatorio, sobre las materia que le interesen en primer lugar.

El Referéndum en la materia Legislativa. existe según los datos proporcionados por la Embajada hasta 1969, en unos 20 Estados, fue introducido con relación a algunos asuntos particulares y fue admitido para impedir a la Constitución aceptarlo todo.

* En este aspecto la Legislación Mexiquense dentro de sus reformas últimas, precisamente lo que pretende es eliminar de el texto Constitucional las disposiciones de carácter reglamentario, aun cuando éstas sean de vital importancia o trascendencia para los habitantes, como se plantea en el esquema de los Norte Americanos, por lo que respecta a esta situación las reformas si cumplen su cometido, ya que el referéndum contempla totalmente o parcialmente la reformas o adiciones a la Carta Magna del Estado como sus leyes ordinarias con la ya conocida excepción de las de tipo fiscal o tributario.

"La Constitución contemplaba originalmente un referéndum Legislativo obligatorio, sobre aquellas materias que daban a pensar sobre la prodigabilidad de las Asambleas, leyes otorgando empréstitos que sobrepasaban una cantidad determinada, leyes que fijaban tasas de impuestos más allá del máximo previsto por la Constitución." (30).

A diferencia de la Naciones que de igual manera están avanzadas en materia de democracia semidirecta, el pueblo Norte Americano, no solo otorga la facultad de someter a referéndum lo referente a las materias fiscales y tributarias, sino que lo contempla como referéndum Legislativo Obligatorio, en nuestra entidad no pueden ser sometidas estas disposiciones a referéndum, además de que, no es obligatorio en materia fiscal, ni en cualquier otro ramo de las leyes ordinarias y Constitucionales.

4. Op. Cit

Algunos Estados han admitido más tarde el referéndum Legislativo General, relativo a todas las leyes, con excepción de aquellas que las Constituciones excluyen expresamente, y de aquellas declaradas urgentes por una fuerte mayoría de las Cámaras, sin embargo este referéndum no es más que Facultativo, pero basta un porcentaje bajo de los electores para provocarlo.

"La Jurisprudencia de la Suprema Corte de los Estado Unidos, admiten por el contrario la validez de otro referéndum igualmente introducido por las Legislaturas, el referéndum local o la opción local, se trata entonces de leyes y reglamentos que hacen por la buena administración Municipal, y que no entran en vigor hasta no ser adoptadas por el conjunto de electores que componen la ciudad, las leyes son votadas por la Legislatura con la condición de ser adoptadas por los interesados de cada entidad en particular, es deseable en efecto que todos los regímenes jurídicos Municipales no sean uniformes en todas las ciudades y que estén sometidos al voto del pueblo de las ciudades en donde puedan ser aplicados."

En el caso particular del Estado de México, la legislatura tiene también la facultad de crear leyes que afecten directamente a los municipios, de lo cual se desprende que estas disposiciones también pueden ser sometidas a la voluntad del cuerpo electoral de los Municipios, pero si retomamos el requisito referente al número de habitantes mediante el cual se otorga el referéndum, tenemos que es nuevamente una simple hipótesis de aplicación.

Se presenta el presente ejemplo con el objeto de mostrar que es prácticamente imposible someter a referéndum una disposición que presente la Legislatura del Estado, en cualquier materia que afecte directamente a un Municipio.

Los habitantes de Naucalpan de Juárez, inscritos en las lista Nominales, hasta las elecciones Federales de 1994 son 426,614, tomando en cuenta lo que dispone la Constitución del Estado de México en su Capítulo Segundo, de las Facultades y Obligaciones de la Legislatura, en su artículo 61 fracciones XXVI y XXVII, que a la letra dicen:

Fracción " XXVI.- Crear y suprimir Municipios, tomando en cuenta criterios de orden demográfico, político, sociales y económico."

Fracción " XXVII.- Legislar en materia Municipal teniendo presente en todos los casos, el fortalecimiento del municipio libre como base de la organización política y administrativa del Estado."

En el caso hipotético de que la legislatura del Estado por cualquiera de las condiciones que maneja en la fracción XXVI, decida suprimir al municipio de Naucalpan para anexarlo al de Tlalnepantla, y el requisito para someter a referéndum esta nueva disposición, es de el 20% de los habitantes de la entidad o sea de 1,014,778, los Municipios afectados directamente no suman más que 815,614, lo cual sería un obstáculo para que en el lapso de 30 días naturales se interponga la solicitud de referéndum.

En el Estado de México se faculta a los Ayuntamientos para reglamentar en las siguientes materias, Capitulo Tercero de las Atribuciones de los Ayuntamientos, artículo "124.- los Ayuntamientos expedirán el Bando Municipal, que será publicado y promulgado el 5 de Febrero de cada año, y todas las normas necesarias par su organización y funcionamiento, conforme a las previsiones de la Constitución General de la República, de la presente Constitución y de la Ley Orgánica Municipal y demás ordenamientos aplicables."

El esquema del modelo Norte Americano, permite a los habitantes de los Municipios, someter a referéndum las disposiciones que afecten directamente a una entidad en particular, ¿ qué es lo que sucede en este aspecto en el Estado de México ?

Que sólo se podrán someter a referéndum total o parcial las reformas y adiciones a la Constitución, las leyes que expida la Legislatura y deja fuera las disposiciones que en materia reglamentaria expidan los Municipios, se debe de tomar en cuenta, que hay municipios que son en cuanto a extensión territorial y demográficas grandes ciudades, y que las decisiones que en ese rango sean tomadas deben de pasar por el consentimiento de sus ciudadanos.

Artículo 89. Las leyes y los decretos federales no pueden ser establecidos más que con el acuerdo de ambos consejos.

Las leyes y los decretos federales deben ser sometidos a la aprobación o desaprobación del pueblo, cuando sea pedido por 30,000 ciudadanos activos ó 8 Cantones.

Los Tratados Internacionales concebidas a una duración indeterminada o por más de 15 años quedan sometidos igualmente a la aprobación o desaprobación del pueblo cuando sean pedidos por 30,000 Ciudadanos ó 8 Cantones.

4.2. Excepciones en la aplicación del Referéndum en el Estado de México.

El citado punto tiene por objeto señalar los aspectos que la Constitución y su ley reglamentaria, señalan expresamente como limitantes al referéndum, así también los aspectos omitido y que a lo largo de esta investigación se han manejado como propuestas.

El primero es el señalado en la última estrofa del primer párrafo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, relativo a la improcedencia de someter a referéndum las leyes de carácter tributario ó fiscal que de igual manera es corroborado por su Ley reglamentaria en el artículo 5, que a la letra dice: " Quedan exceptuadas del Referéndum las disposiciones de carate Tributario o Fiscal expedidas por la legislatura.

En relación a esta excepción sería conveniente señalar, que al igual que en Francia, Suiza, Italia y Colombia, esta institución es improcedente aplicarla en las leyes tributaria o fiscales.

En relación a los Estados Unidos de Norte América esta Institución, también es improcedente la aplicación sobre impuestos, con la excepción de impuestos que sean más elevados que los establecidos por su Constitución, en este caso si da lugar a la aplicación del referéndum en materia fiscal.

En el Estado de México, existe un impuesto llamado de radicación, que en síntesis es el impuesto que pagan por el uso de suelo las empresas, además de pagar el impuesto predial, lo que nos llevaría a la tesis que sustentan un cúmulo de empresas que se amparan por ese impuesto al que aluden con el nombre de un doble impuesto y que Constitucionalmente es ilegal, en virtud de tal consideración sería conveniente al igual que el los Estados Unidos de Norte América permitir la consulta popular sobre proyectos de ley o leyes que en materia de impuesto sean considerados constitucionalmente como dobles o superiores a los establecidos por la carta magna.

También son motivo de considerarse como excepciones todas aquellas propuestas manejadas en los diversos capítulos, que de manera sintética solo se mencionara por haber sido ampliamente señalados en su momento.

En un primer plano tenemos:

1.- El Referéndum Constitucional, que es aplicable solo de manera facultativa, cuando por la importancia de tal Conjunto de Normas como lo son la Constitución del Estado debería de ser Obligatorio.

2.- El Referéndum en proyectos, anteproyectos, consultivo, Ante Legge y Post Legge, que de manera practica son los que se realizan antes de que una ley surja como vigente.

3.- Que esta Institución, no esté reglamentada como una prerrogativa para los Municipios, como en Suiza y los Estados Unidos de Norte América, caso específico los reglamentos que expiden los Ayuntamientos en materia de Bandos de Policía y buen gobierno así como permitir a los habitantes de los municipios aprobar o desaprobar lo relativo a los impuesto municipales en un futuro.

4.3 El Referéndum en la práctica

El objeto de este último punto es poner de manifiesto la forma en que se desarrolla, vigila, prepara y determina la procedencia e improcedencia del Referéndum, así como señalar que el Consejo Estatal para el Referéndum es un órgano integrado por Mexiquenses reconocidos, que tienen como finalidad a través de sus facultades concientizar, propiciar una cultura jurídica política y de participación ciudadana que nos permita paulatinamente familiarizarnos con el Referéndum y no permitir un uso desmedido y despótico de esta institución como ha sucedido en Suiza.

En un primer plano el artículo 11 de la Ley Reglamentaria señala lo siguiente 'El Consejo Estatal para el Referéndum se integrará expresamente para llevar a cabo dicho proceso de consulta de la siguiente manera:

- I.- El Secretario General de Gobierno, quien lo Presidirá.

- II.- Cinco Diputados designados por la Legislatura del Estado o la Diputación Permanente.

- III.- Cinco Ciudadanos Mexiquenses de reconocido prestigio y solvencia moral, designados por la Legislatura o Diputación Permanente, de una propuesta del titular del Poder Ejecutivo, de al menos de diez; y

IV.- Un Notario Público, insaculado dentro de los miembros del Consejo de Notarios del Estado de México, quien fungirá como Secretario, con voz pero sin Voto.

cada uno de los integrantes del consejo estatal para el referéndum tendran un suplente ", (31)

Artículo 16.- El referéndum solicitado por ciudadanos de la entidad al Gobernador, se desarrollará conforme a los siguientes términos:

I.- Dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha de la publicación en la Gaceta del Gobierno del decreto que contenga la reforma o adición a la Constitución Política del Estado o la ley aprobada por la Legislatura, los peticionarios comunicarán al titular del Ejecutivo la solicitud de referéndum;

II.- La comunicación al Ejecutivo deberá expresar las consideraciones y los motivos que lo interesados estimen pertinentes para sustentar la consulta a la ciudadanía y si ésta comprende el texto íntegro o una parte de las disposiciones aprobadas por la Legislatura;

III.- A la comunicación deberán anexarse los documentos que acrediten al respaldo de, por lo menos, el veinte por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del Estado, debidamente identificados;

IV.- Una vez cubiertos los requisitos señalados en las fracciones anteriores, el Consejo Estatal para el Referéndum procederá a convocar a referéndum; en caso de no ser procedente, el Consejo deberá fundar y motivar su resolución y contra ésta, no procederá recurso alguno;

V.- Aprobada la solicitud por el Consejo Estatal para el Referéndum, éste procederá, dentro de los cinco días naturales siguientes, a convocar a referéndum a la ciudadanía. La convocatoria deberá ser publicada en la Gaceta del Gobierno, al menos en tres ocasiones en los diarios de mayor circulación y difundida a través de los medios masivos de comunicación en el Estado; y

VI.- En la convocatoria se indicará la fecha en la que habrá de efectuarse el referéndum y deberá contener los mismos requisitos a que se refiere la fracción V del artículo 15 de esta ley.

La transcripción de estos 2 artículos, ponen de manifiesto la hipótesis referente a la concientización, creación de cultura política y participación ciudadana, ya que en ellas se aprecian los términos y formas en que se debe desarrollar el Referéndum por solicitud de los ciudadanos.

En estos términos, se observa que tanto el Consejo Estatal para el Referéndum como el procedimiento, dan una marcada pauta para desechar peticiones ciudadanas de sometimiento de leyes a Referéndum, sin olvidar que esta podría ser un arma de dos filos, ya que se puede declarar improcedente un referéndum sin que medie recurso alguno, por lo que se propone que, en el artículo 16 fracción IV se modifique, lo relativo a la interposición de recurso, ya que éste permitiría al ciudadano a través de un ejercicio de fundamentación y sustento con el consejo y determinando por última ocasión su procedencia e improcedencia, logrando así el primer paso de esta Ley Reglamentaria, ir introduciendo al ciudadano en el ejercicio de esta nueva institución, y crear una verdadera cultura jurídico política y de participación ciudadana.

En estos términos, se observa que tanto el Consejo Estatal para el Referéndum como el procedimiento, dan una marcada pauta para desechar peticiones ciudadanas de sometimiento de leyes a Referéndum, sin olvidar que esta podría ser un arma de dos filos, ya que se puede declarar improcedente un referéndum sin que medie recurso alguno, por lo que se propone que, en el artículo 16 fracción IV se modifique, lo relativo a la interposición de recurso, ya que éste permitiría al ciudadano a través de un ejercicio de fundamentación y sustento con el consejo y determinando por última ocasión su procedencia e improcedencia, logrando así el primer paso de esta Ley Reglamentaria, ir introduciendo al ciudadano en el ejercicio de esta nueva institución, y crear una verdadera cultura jurídico política y de participación ciudadana

CONCLUSIONES

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, es en la actualidad un texto ordenado, coherente e innovador en cuanto a doctrina jurídico política, gracias a un proceso que le permitió nacer a la vigencia, sin olvidar que estas últimas reformas no pasaron por un proceso real de participación ciudadana que le permitiera al pueblo decidir sobre la ley que los va a regir, como lo sería el referéndum.

La Democracia representativa, es una forma de gobierno que ya no cumple con las necesidades de sus gobernados, es por eso, que se creó un correctivo, que le permitiera al Conglomerado Electoral participar de forma directa en las leyes que los van a regir, la respuesta es la democracia semidirecta, forma que nos permite eliminar los vicios y malos manejos de los gobernantes a los gobernados.

El Referéndum, como ha quedado señalado es el mecanismo, en virtud del cual, el ciudadano depura las fallas de los gobernantes, haciendo valer sus derechos por la vía del sufragio, rechazando o aprobando proyectos, iniciativas y todo tipo de leyes sin importar su jerarquía, éste es total o parcial y para ser llevado a la praxis no debe, por ningún motivo, ser utilizado desmesuradamente, argumentándolo como una forma real para superar la falta de interés político que se observa en toda la Nación y en especial en la entidad, por lo que se propone crear una cultura jurídico política de participación ciudadana.

Uno de los obstáculos que contempla esta institución en el Estado de México, es el relativo a la solicitud de un 20% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores para su aplicación, esta es una cantidad elevada, en virtud de que se necesita conjuntar a 1,014,778, cantidad que para ser lograda, requiere la unión del total de la lista nominal de electores de por lo menos 4 de los municipios más extenso, la propuesta sería un 10% de los ciudadanos inscritos en esa lista

En cuanto a las excepciones al Referéndum, tenemos el someter a consulta leyes de carácter tributario y fiscal, éste es un punto controvertido y claramente especificado en el presente estudio, es uno de los aspectos más acertados en cuanto a excepciones al Referéndum, en virtud de que ésta es una institución nueva y desconocida para los ciudadanos de la entidad, lo que conllevaría a un mal uso de la institución en esta materia, sin descartar la posibilidad del sometimiento de estas leyes en un futuro, en donde los ciudadanos se hayan familiarizado con el verdadero ideal del Referéndum.

El Referéndum, en la entidad debería de ser obligatorio en toda Reforma a la Constitución, así como Ante Legem y Poste Legem. En cuanto a la materia ordinaria debería ser facultativo, pero en proyectos de ley, y no sobre leyes aprobadas, así como también sobre Reglamentos expedidos por los Municipios, ampliando así la esfera de su aplicabilidad.

Si bien es cierto que el Consejo Estatal para el Referéndum y el procedimiento del mismo, nos delimitan el desarrollo, la vigilancia, la preparación y determinan la procedencia e improcedencia del mismo de una manera radical al no permitir algún recurso, también lo es que el objeto del consejo estatal para el Referéndum y su procedimiento, es controlar un uso desmedido del Referéndum, por lo que se propone que esta forma de regular el Referéndum continúe así, hasta que el pueblo este concientizado del verdadero ideario de democracia semidirecta y participación ciudadana, en esa medida el pueblo decidirá el rumbo de tipo de sociedad que desea.

No podemos dejar de reconocer que esta Institución, el Referéndum, reconocida en nuestra Constitución del Estado de México, pone a la vanguardia a nuestra Entidad en el contexto Nacional, por lo que proponemos que la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos considere la importancia que representa hoy en día contar con este correctivo de la democracia, obligando a las instituciones fundamentalmente públicas como son el IFE, Educación Pública, Procuración de Justicia, en fin, a cada una que este relacionada a una propuesta de ley o reforma a promover ante la ciudadanía el conocimiento de la misma, lo que contribuiría a propiciar una cultura Jurídico-Política. En la medida en que los ciudadanos mexicanos contemos con esta cultura el Referéndum será una de las más importantes Instituciones que nos permitan las condiciones de estar otorgándole al pueblo lo que establece el artículo 39 Constitucional, es decir, el poder originariamente reside en el pueblo.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- **BERLIN VALENZUELA FRANCISCO**, Derecho Electoral, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1980.
- 2.- **DUBERGER MAURICE**, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Editorial Ariel, Barcelona, 1975.
- 3.- **HILL DISLEY, M.** Teoría Democrática y Régimen Local, Madrid, Instituto de estudios Sociológicos, 1987.
- 4.- **MONTERO ZENDEJAS DANIEL**, Estado Democracia y Partido, México, Costa Amic. 1979.
- 5.- **OLVERA LUNA PEDRO**, El Referéndum en el Marco Constitucional Mexicano, El Significado Político para los Habitantes del Distrito Federal, Temas de la Ciudad de México, 1978.
- 6.- **SANCHEZ GARCIA ALFONSO**, Historia del Estado de México, Dirección de Prensa en Relaciones Públicas del Gobierno del Estado de México, 1974.
- 7.- **SACHICA LUIS CARLOS**. Democracia Representación, Participación, Cuadernos de Capel, San José de Costa Rica, Centro de Asesoría y Promoción Estatal, 1985.
- 8.- **URIBE VARGAS DIEGO**, El Referéndum, Ensayo sobre la Democracia Semidirecta, Bogotá, Tercer Mundo, 1967.
- 9.- **Actas del Congreso Constituyente del Estado Libre y Soberano de México del 27 de Julio al 31 de Octubre de 1917**, Toluca, México. 1991.
- 10.- **Colección de Decretos y Ordenes del Congreso Constituyente del Estado Libre y Soberano de México Tomo I**, Toluca, México, 1991.

- 11.- Discurso del Gobernador Emilio Chuayffet, en el Informe del T.S.J., Toluca, México, 1994.
- 12.- Enciclopedia Jurídica Omeba, Madrid, España, 1961.
- 13.- Exposición de Motivos ante la H. LII, Legislatura del Estado, Toluca de Lerdo, 1995.
- 14.- Ley Reglamentaria del Artículo 14 Constitucional, Toluca de Lerdo, México 1995, Decreto No. 91.
- 15.- I.N.E.G.I., Toluca de Lerdo, México 1994.
- 16.- I.F.E., Secretaría General, Dirección General de Organización Electoral, Toluca de Lerdo, 1994.