

LX LEGISLATURA DEL ESTADO DE MÉXICO
JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

**PROTOCOLO DE INVESTIGACIÓN LEGISLATIVA PARA EL ANÁLISIS
INTEGRAL DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y
SOBERANO DE MÉXICO**

SECRETARIADO TÉCNICO PARA EL ANÁLISIS Y ESTUDIO DE LA REFORMA
CONSTITUCIONAL Y EL MARCO LEGAL DEL ESTADO DE MÉXICO

CONTENIDO

Presentación

1. Justificación
2. Objetivos
3. Antecedentes
4. Estado del Arte
5. Acciones para la construcción del proyecto
6. Actividades
7. Líneas permanentes de investigación
8. Metodología para la Investigación Legislativa
9. Productos a entregar
10. Programa de Actividades

Presentación

1. Justificación

“El mundo ha cambiadoy nosotros también”

De 1824 a 2020 el Estado de México ha vivido una significativa transformación demográfica, social, política y territorial, al pasar de 1 millón 491 mil habitantes en 1824 a 17 millones 56 mil 666 en 2020, con un territorio de menor dimensión. La entidad enfrenta los retos de un nuevo milenio que exigen cambios fundamentales en el modelo institucional; que exige renovar la Constitución Política del Estado para que, desde su jerarquía normativa y política, se forje un nuevo diseño institucional que dé respuesta a la demanda social y a las necesidades materiales de las y los mexiquenses.

El Estado de México, como tal vez ninguna otra entidad, sintetiza en su territorio, población y gobierno, el reflejo de las numerosas crisis que hoy enfrentamos. Sus capacidades de atención y desarrollo se han visto superadas durante décadas, ante una constante ola de migración que se ha sumado a un crecimiento natural cada vez mayor.

Una gran parte de la población mexiquense enfrenta problemas de pobreza crónica, así como carencias de servicios de educación y salud; de servicios públicos esenciales; inseguridad pública; feminicidios, inversión escasa para crear los empleos necesarios con mejores salarios; falta de vivienda digna; irregularidad creciente de la tenencia de terrenos habitables; caótico uso del suelo; transporte lento, caro, inseguro y contaminante; vialidades insuficientes; costos económicos y sociales derivados de la corrupción y la impunidad, entre los problemas más evidentes.

Nadie puede dudar que es indispensable y urgente impulsar reformas a fondo, que permitan la superación de esta problemática que, a consecuencia de la pandemia que nos impacta en todos los aspectos de nuestra vida, se ha manifestado en forma aún más dolorosa.

Nadie puede dudar que es indispensable un Reforma de Estado de México. La Constitución estatal tuvo su última reforma integral en 1995, de entonces al día de hoy la vida social, económica y política del Estado se ha modificado significativamente, la demanda ciudadana exige a los poderes públicos una transformación de las instituciones del Estado que las haga realmente eficientes y legítimas. Leyes e Instituciones en las que las y los mexiquenses se vean identificados, y que garanticen la plena confianza ciudadana.

Nadie puede dudar que resulta indispensable una Reforma del Gobierno y de su Administración Pública, que los hagan más eficaces, eficientes y transparentes, guiados por la responsabilidad y ética de servicio. Todo ello con vocación local, metropolitana y estatal, pero sin desatender el interés nacional y las visiones de un mundo globalizado.

Un Gobierno y Administración Pública, menos susceptibles a ser permeados por la corrupción y, más aún, que sean de combatirla.

Todo esto, sin olvidar la necesidad de dar respuesta positiva a viejas aspiraciones sociales como lo es el acceso efectivo al cumplimiento de derechos; la igualdad de género o la recuperación de una real movilidad social. La necesidad de dar respuesta a las nuevas condiciones vividas en el mundo y en particular en el Estado de México, que exigen un marco jurídico que atienda nuevos elementos de esa realidad. Ejemplo de ello son, entre otros, el esfuerzo por superar las diversas crisis que enfrentamos, la revolución digital, con un enorme impacto en la vida diaria de la sociedad, los servicios gubernamentales, operación de los actores económicos y en la educación, o la redefinición de los esquemas de desarrollo, que en su nueva versión se ven delineados en la *Agenda 2030*.

Los trabajos que se inician deben sintetizar un gran esfuerzo estatal. Alcanzar la mejor definición de nuestra Constitución y del marco legal que aspiramos para el Estado de México requiere:

- Una amplia comprensión por parte de la sociedad del qué, por qué, cómo, cuándo, dónde y para qué.
- Un enorme ejercicio prospectivo que nos permita diseñar el Estado de México que deseamos y la ruta para alcanzarlo.
- Un fuerte posicionamiento social y territorial.
- Una amplia y plural participación institucional, social y ciudadana, estructurada metodológicamente.
- Una amplia y sólida difusión.

La Reforma del Marco Legal e institucional del Estado:

- Es un ejercicio histórico, único en México e Iberoamérica.
- Que se da en circunstancias extraordinarias.
- Tiene como objetivo cambiar al Estado de México, para convertirlo en una entidad democrática, moderna, justa, eficaz y equilibrada.
- Un estado donde sus habitantes tengan garantizado el ejercicio pleno de sus derechos y sean centro de la acción pública.
- Que sea modelo de desarrollo y se convierta en vanguardia nacional del cambio.

Por todo esto, los trabajos deberán ser absolutamente transparentes, sustentarse en el principio de máxima publicidad, acceso a la información y parlamento abierto, para escuchar a la ciudadanía, instituciones y organizaciones sociales.

Solo con la participación de la sociedad, podremos dilucidar los alcances de una reforma integral de la Constitución Política y del marco legal del Estado de México. El elemento de participación ciudadana será indispensable para alcanzar la meta de contar con una Constitución actualizada, que desde una innovadora ingeniería constitucional forje nuevas instituciones democráticas para un pleno Estado de Derecho.

2. Objetivos.

- Realizar un análisis integral de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México desde las perspectivas jurídica, política, sociológica y de gobernanza.
- Elaborar el Proyecto de Iniciativa de reforma integral de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
- Diseñar un análisis integral del marco legal del Estado de México y propuestas legislativas de mejora.

3. Antecedentes¹.

3.1 Ley Orgánica Provisional para el Arreglo del Estado Libre, Independiente y Soberano de México del 6 de agosto de 1824.

Esta ley se basa en los principios y fundamentos establecidos en el Acta Constitutiva de la Federación y, como su nombre lo indica, tenía como finalidad estructurar los órganos necesarios para que el estado funcionara, en tanto se daba su Constitución, por ello definió los poderes políticos, precisó las atribuciones de cada uno de ellos, concentró el poder en el Ejecutivo, a través de la institución de los prefectos y subprefectos.

3.2 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México del 14 de febrero de 1827.

El documento se organizó en 7 títulos:

Título primero. Referente al **estado, su territorio, religión y forma de gobierno.**

Título segundo. Regulaba al **Poder Legislativo.**

Título tercero. Se refería al **Poder Ejecutivo.**

Título cuarto. Se refería al **Poder Judicial.**

Título quinto. Hablaba de la **hacienda pública.**

Título sexto. En su capítulo único regulaba la **instrucción pública.**

Título séptimo. Regulaba la **observancia de la Constitución y de su reforma.**

¹ Los datos presentados en este apartado, así como el resumen por documento, fueron extraídos de la obra *Historia de las Constituciones del Estado de México, en Derecho constitucional estatal.* Robles, Reynaldo. *Historia de las Constituciones del Estado de México, en Derecho constitucional estatal. Estudios históricos, legislativos y teórico-prácticos de los estados de la República Mexicana.* Primera edición, 2001. México D.F. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 547 p.

3.3 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México del 12 de octubre de 1861.

La finalidad de esta Constitución es “reproducir, en su mayor parte, las sabias y bien calculadas disposiciones de la antigua Constitución del estado, retocarlas en lo que por el progreso de la sociedad, tenían ya de anticuado y de superfluo, ponerlas en armonía con los respetables preceptos de la Constitución federal de 1857 y leyes de reforma”.

Por ello, agrega elementos como:

- Capítulo 2o., “De las **garantías individuales**” reprodujo el apartado de la Constitución federal de la República.
- Capítulo 28, se refería a la **responsabilidad de los altos funcionarios públicos**.

3.4 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, reformada el 14 de octubre de 1870.

Esta Constitución introduce modificaciones importantes entre las que podemos destacar, que se suprimió la reproducción de los derechos del hombre, consignados en la Constitución federal de 1857, estableció en el artículo 5o. que todas las personas que estuvieran en el Estado gozarían de todas las garantías que les otorgara la Constitución federal de la República.

Se adopta la elección directa, para el cargo de gobierno y al suplente de él, se suprime la inamovilidad de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, señalándose un término de duración de 6 años y a los jueces, por 4 años.

3.5 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 1917.

*Libro primero. Se denomina “**Del estado de México**”, como entidad libre y soberana; se subdivide en dos capítulos: el primero regula al estado como entidad política; y el segundo, como entidad jurídica.*

*Libro segundo. Habla de la **organización política general del estado de México** y se divide en 3 títulos: organización política de las personas; del gobierno del estado y de los poderes en que se divide; responsabilidades de los altos funcionarios públicos del Estado.*

*Libro tercero. De la **Organización Política de los Municipios**.*

*Libro cuarto. Se denomina “**Prevenciones generales a que deberá sujetarse la administración pública**”: principios generales de administración pública; “bases de la organización de la hacienda pública”.*

3.6 Reformas a la Constitución, publicadas en la Gaceta de Gobierno del 27 de febrero de 1995.

Reestructuración total de la Constitución de 1917. Se reforman, adicionan y derogan, diversos libros, títulos, capítulos y secciones, artículos y fracciones. La

Constitución de 1917 había sido modificada por 77 decretos, algunas veces para adecuarla a las circunstancias y exigencias de la dinámica social y otras para adecuarlas a las modificaciones hechas a la Constitución política federal. Como resultado de estas reformas, había una serie de títulos, capítulos, secciones, artículos y fracciones derogadas y con motivo de las adiciones, había artículos bis y con literal, por lo que **para mejorar su orden y sistematización, se hace una reestructuración, quedando una nueva forma pero respetando la esencia.**

La Constitución reformada en 1995, conserva los mismos principios y agrega la creación de un organismo autónomo, para la protección de los derechos humanos, la protección a las etnias y la protección al medio ambiente.

Aspectos a destacar:

- **En cuanto al fondo, se dejan intactas** las disposiciones políticas fundamentales, como son: la forma de gobierno federal, democrático y popular, el federalismo, la división de poderes, el municipio libre y la supremacía e inviolabilidad de la Constitución política local.
- **En materia de garantías individuales, se establece** el respeto al honor del crédito y del prestigio de las personas; el desarrollo de los pueblos indígenas, el mejoramiento del ambiente y la protección a la naturaleza y el aprovechamiento racional de los recursos naturales y la preservación de la flora y fauna existente, se establece el referéndum.
- **En el aspecto electoral, se establece** un organismo público autónomo, para organizar, desarrollar y vigilar los procesos electorales; se transfiere la calificación de las elecciones a un órgano electoral y en caso de controversia a un órgano judicial; se modifica el calendario electoral de la entidad, para que coincidan con las elecciones federales, se establece que la Legislatura del estado se integrará por 45 diputados electos, por el principio de mayoría relativa y 30 de representación proporcional.
- **Por lo que respecta al Poder Ejecutivo, se regulan** los supuestos de la hipótesis por falta de gobernador, señalando, el de interino y sustituto, se señala nueva fecha para que rinda su informe el 5 de septiembre de cada año
- **El ámbito del Poder Judicial, se crea** el Consejo de la Judicatura, se suprime la inamovilidad y se señala el plazo de 15 años para los magistrados del Tribunal Superior, y se desconcentra el Tribunal Superior, estableciendo, salas regionales.
- **Respecto a los municipios, se incorporan** los ayuntamientos al Constituyente permanente, ya que se establece que se requiere la aprobación de la mitad, más uno de los ayuntamientos, para aprobar las reformas y adiciones de la Constitución, además de la aprobación de la Legislatura.

4. Estado del arte.

- 4.1 El 31 de octubre de 1917 fue aprobada la Constitución Política del Estado libre y Soberano de México
- 4.2 El 8 de noviembre de 1917 fue promulgada
- 4.3 El 20 de noviembre de 1917 inició su vigencia
- 4.4 El 3 de enero de 1995 el Gobernador del Estado envió a la Legislatura una iniciativa de decreto por la que se reforma, adicionan y derogan diversos libros, títulos, capítulos, secciones, artículos y fracciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, aprobada el 24 de febrero de 1995.
- 4.5 Reformas a la Constitución a partir de 1995:
 - 4.5.1 27 de noviembre de 1997
 - 4.5.2 6 de abril de 1998
 - 4.5.3 2 de octubre de 1998
 - 4.5.4 30 de noviembre de 1998
 - 4.5.5 23 de diciembre de 1999
 - 4.5.6 16 de mayo de 2001
 - 4.5.7 11 de junio del 2001
 - 4.5.8 16 de abril del 2003

5. Acciones para la construcción del proyecto

- 5.1 Elaboración del marco metodológico.
 - 5.1.1 Jurídico.
 - 5.1.2 Político.
 - 5.1.3 Social.
 - 5.1.4 Económico.
 - 5.1.5 Estadístico.
- 5.2 Plan de trabajo.
 - 5.2.1 Proyecto de investigación Jurídica y derecho comparado.
 - 5.2.2 Proyecto de investigación Política.
 - 5.2.3 Proyecto de investigación Social.
 - 5.2.4 Proyecto de investigación Económica.
 - 5.2.5 Proyecto de investigación estadística.
 - 5.2.6 Proyecto de evaluación legal e institucional.
 - 5.2.7 Proyecto de difusión.
 - 5.2.8 Proyecto de consulta social.
 - 5.2.9 Proyecto de documentación y digitalización.
- 5.3 Revisión y análisis del marco jurídico constitucional federal y estatal en México.

- 5.4 Revisión de los modelos de constituciones de los Estados y la Ciudad de México.
- 5.5 Estudio y análisis de la bibliografía actual sobre temas relacionados con las políticas públicas sobre el tema.
- 5.6 Revisión y estudio integral de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
- 5.7 Análisis de los Tratados Internacionales y de la legislación Federal con impacto en la legislación local del Estado de México.
- 5.8 Evaluación del Marco Legal del Estado de México.
 - 5.8.1 Leyes Reglamentarias.
 - 5.8.2 Legislación de la Administración Pública.
 - 5.8.3 Leyes de los Órganos Autónomos.
 - 5.8.4 Leyes Orgánicas.
 - 5.8.5 Derechos Humanos.
 - 5.8.6 Legislación en Seguridad Pública y Justicia.
 - 5.8.7 Legislación Social.
 - 5.8.8 Legislación Civil.
 - 5.8.9 Legislación Penal.
 - 5.8.10 Legislación Municipal.
 - 5.8.11 Legislación en materia de Finanzas Públicas.
 - 5.8.12 Legislación de Ciencia y Tecnología.
 - 5.8.13 Legislación de Desarrollo Económico.
 - 5.8.14 Legislación de Desarrollo Agropecuario, forestal y pesca.
 - 5.8.15 Legislación de Medio Ambiente.
- 5.9 Evaluación de las Instituciones de Gobierno del Estado de México.
 - 5.9.1 Evaluación de los Poderes del Estado.
 - 5.9.2 Evaluación del orden municipal.
 - 5.9.3 Evaluación de los órganos públicos constitucionales autónomos.

6. Actividades

- 6.1 Foros de discusión pública.
- 6.2 Realización y presentación de la página web *Reforma Integral de la Constitución del Estado de México*.
- 6.3 Redes Sociales.
- 6.4 Encuestas de opinión.
- 6.5 Conferencias.
- 6.6 Reuniones con el Grupo Plural.
- 6.7 Reuniones de evaluación con la Junta de Coordinación Política.

7. Líneas permanentes de Investigación.

- 7.1 Revisión y análisis del marco jurídico constitucional federal y estatal en México.
- 7.2 Revisión de los modelos de constituciones de los Estados y la Ciudad de México.
- 7.3 Estudio y análisis de la bibliografía actual sobre temas relacionados con las políticas públicas sobre el tema.
- 7.4 Revisión y estudio integral de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y el marco legal.
- 7.5 Diagnóstico socioeconómico del Estado de México.
- 7.6 Evaluación funcional de las Instituciones Públicas del Estado de México.
- 7.7 Evaluación de la gestión pública del Estado de México.
- 7.8 Evaluación del sistema de justicia en el Estado.
- 7.9 Evaluación de los órganos públicos autónomos de la entidad.
- 7.10 Evaluación del modelo municipal del Estado.

8. Metodología de investigación legislativa.

8. Metodología.

Los trabajos a desarrollar, consideran elementos metodológicos de cuatro ámbitos fundamentales:

- a) La Investigación Legislativa. Esencial para la producción de normas.
- b) La Investigación Social. Que permite el conocimiento de la realidad de cada uno de los fenómenos a considerar en la norma, por lo que es también elemento obligatorio de la primera.
- c) La Participación Social. Como elemento democratizador; que permite incrementar las posibilidades de éxito de la norma resultante; y elevar la eficacia de la acción pública.
- d) La presentación de resultados derivados de lo anterior, a partir de una “metodología y formato concretos, que generan productos concretos y con mayor eficacia y utilidad”, como sostiene el *Instituto Belisario Domínguez* del Senado de la República.

Investigación Legislativa e investigación social.

Propiamente, no existe una oposición entre la investigación legislativa y la investigación académica: la diferencia reside en cuanto a lo estricto de método. La investigación legislativa deberá cumplir con cada una de las características que se le atribuyen:

- Ser oportuna. Al estar determinada por los tiempos legislativos y, en buena medida, políticos, lo que obliga a procesar sus documentos finales en mucho menor tiempo que la investigación académica.

- Ser práctica. Aplicará una metodología flexible, alimentada desde diversos ámbitos. Que permitirá lograr productos legislativos que correspondan a las necesidades sociales, al generar el conocimiento de los fenómenos sociales y el pulso de la opinión pública. De ello, depende alcanzar las metas deseadas y el rendimiento máximo de la norma resultante.
- Hará de la investigación social, base fundamental. Será respetuosa de una metodología básica, particularmente, la aplicada por las ciencias sociales; pero siempre sometida a las condiciones y características de la producción de normas. Para llegar a su ejecución práctica, recurrirá el uso de herramientas de la investigación social, bajo la premisa de que a mejor investigación social mejores resultados concretos y, a ellos, mayores y mejores posibilidades de aplicación.
- Sistematizará sus metas parciales de manera sencilla. Buscará elevar su eficacia en la aportación de información que resulte pertinente y útil al legislador, para una mejor toma de decisiones en la construcción de la norma.
- Será accesible y práctica en la labor legislativa, en la que confluyen los más diversos perfiles y pensamientos. Utilizará una metodología sencilla, que lo mismo permita el manejo eficaz del investigador y la clara presentación de resultados, que la comprensión y resolución de dudas al legislador.
- Será ética. El participante asumirá la responsabilidad de presentar resultados libres de visiones partidistas, ideológicas, políticas o coyunturales. Será responsable de la utilidad práctica que la norma tiene para su sociedad, en este caso, para el Estado de México.

Participación Social

De igual forma, la metodología hará uso de herramientas que aseguren una mayor y mejor estructurada Participación Social. De manera regular, los ordenamientos legales en México refieren la necesidad de promoverla, sin embargo, en numerosas ocasiones se presenta reticencia para compartir con la sociedad civil y el ciudadano particular, el poder de decisión. Esto, ha provocado la oposición social a normas y proyectos que se pretenden implementar.

Asegurar esa participación, es fundamental para la implantación exitosa de nuevas normas. Contar con la opinión de la sociedad, no sólo permitirá un mayor éxito en su aplicación y resultados, sino que las dotará de mayor legitimidad a partir del consenso social. Será también elemento para la democratización de la vida pública, y la implementación de mecanismos de Participación Social en el momento oportuno, constituyen un medio para volver más eficiente la acción pública.

En suma, se vinculará la Participación Social al movimiento más general de democratización de la vida pública; iniciando con ubicar los principales ámbitos sectoriales en los cuales se requiere implementar mecanismos participativos. La metodología a utilizar parte de la idea de todo esto, es un procedimiento obligatorio.

A fin de asegurar la Participación Social, serán aplicadas técnicas como:

- La consulta pública y sus herramientas (encuesta, focus group).
- Reunión pública, debate público, fórum híbrido.
- Las técnicas del *collaborative* y *community planning*.
- Algunas técnicas participativas sectoriales (ZOPP, SARAR, GRAAP, MARP).

Presentación de propuestas y resultados

Finalmente, la metodología a utilizar en los trabajos de investigación legislativa, se basará primordialmente en los criterios utilizados por el Senado de la República², por ser unos de los más acabados en la materia.

9. Productos a entregar.

9.1 Análisis integral de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México desde las perspectivas jurídica, política, sociológica y de gobernanza bajo las siguientes reglas:

- Revisión y análisis del marco jurídico constitucional federal y estatal en México.
- Revisión de los modelos de constituciones de los Estados y la Ciudad de México.
- Estudio y análisis de la bibliografía actual sobre temas relacionados con las políticas públicas sobre el tema.
- Revisión y estudio integral de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y el marco legal.
- Diagnóstico socioeconómico del Estado de México.
- Evaluación funcional de las Instituciones Públicas del Estado de México.
- Evaluación de la gestión pública del Estado de México.
- Evaluación del sistema de justicia en el Estado.
- Evaluación de los órganos públicos autónomos de la entidad.
- Evaluación del modelo municipal del Estado.

9.2 Proyecto de Iniciativa de reforma integral de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México que se presentará a la Junta de Coordinación Política.

Criterios Metodológicos para la Investigación Legislativa.

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/022A471514701F23052577EA00759013/\\$FILE/criteriosmetodologicos.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/022A471514701F23052577EA00759013/$FILE/criteriosmetodologicos.pdf)

Fecha de consulta :1 de octubre de 2020. Hora de consulta: 10:02.

En el tiempo establecido en esta etapa, se realizarán reuniones de trabajo legislativo con el Poder Ejecutivo para recabar observaciones y revisión de borradores con la Junta de Coordinación Política.

10. Programa de actividades

2020			2021					
OCT	NOV	DIC	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN
Mostrar la realidad de las circunstancias					Identificar las acciones para mejorar			
					2o periodo de sesiones			
Integración del GRUPO PLURAL .			Desarrollo de actividades de los GRUPOS DE EXPERTOS , conformado por representantes institucionales y expertos estatales, nacionales e internacionales por tema.					
<ul style="list-style-type: none"> • Soporte operativo y de comunicación: foros, conferencias, sistema de comunicación propio, programa editorial. • Integración de los GRUPOS DE EXPERTOS. • Trabajos de INFORMACIÓN PERMANENTE A LA SOCIEDAD. 								
Reuniones bimestrales con el GRUPO PLURAL DE TRABAJO.								
Entrega de INFORMES MENSUALES A LA JUCOPO.								
POSICIONAMIENTO del proceso ante la sociedad mexiquense y en la totalidad del territorio : qué, por qué, cuándo, cómo y para qué. FOROS INFORMATIVOS DISTRITALES con conferencias magistrales.			Promoción y estructuración de la PARTICIPACIÓN CIUDADANA					
Todos los trabajos ajustados al calendario electoral y respetuosos de la normatividad vigente.								