



Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

## LA ACTIVIDAD CONSTITUCIONAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Ricardo SODI CUELLAR\*

SUMARIO: I. *La Constitución general de la República y las particulares de cada entidad federativa.* II. *Naturaleza jurídica de una Constitución local.* III. *Alcance de la autonomía constitucional de los estados.* IV. *El Constituyente local.* V. *Contenido de una Constitución local.* VI. *Procedimiento de reformas a una Constitución local.*

En México se está construyendo un nuevo sistema de equilibrios políticos. Sin duda la democracia es el marco general dentro del que se debe edificar, pero las nuevas estructuras internas, los equilibrios, garantías de sustentabilidad, pesos y contrapesos se encuentran en plena formación.

Para atender los grandes temas de la agenda nacional, se requiere creatividad. Encontrar las vías adecuadas para lograrlo es un desafío para los juristas de nuestra generación. Abandonamos un modelo definitorio de las grandes decisiones nacionales que era vertical, de un partido hegemónico, basado en controles reales de obediencia y conveniencia, donde las instituciones constitucionales, no eran puestas a prueba, en cuanto a su eficacia para controlar el ejercicio del poder político o el abuso del mismo. Pasamos a un modelo en transición, inmaduro, básicamente tripartidista, que dificulta los acuerdos nacionales y obliga, lamentablemente con poco éxito, a un ejercicio de la política más fino y con mayor oficio. Los escenarios para construir acuerdos en el marco constitucional, son

\* Director de la Facultad de Derecho de la Universidad Anáhuac.

complejos y frecuentemente rebasan a las instituciones tradicionales, que demuestran ser insuficientes para el desafío de los nuevos actores políticos.

En este contexto, se genera una maravillosa oportunidad para revisar los grandes pilares del constitucionalismo mexicano como lo son el federalismo y la autonomía y actividad constitucional en los estados, tema central de esta mesa de trabajo. Surgen preguntas, respecto de cuestiones del derecho constitucional estatal que antes ni siquiera eran consideradas, tales como:

- ¿Cuál es la naturaleza jurídica de una Constitución local?
- ¿Puede el Poder Constituyente permanente de las entidades federativas, otorgar una Constitución local completamente nueva? ¿debe limitarse a reformar o adicionar la existente?
- ¿Cuándo debe procederse a una reforma de una Constitución local?
- ¿Existe realmente un Poder Constituyente local?
- ¿Cuáles deben ser sus límites?
- ¿Cuál debe ser el contenido de una Constitución local?
- ¿Cómo debe reformarse una Constitución local?
- ¿Qué órganos del Estado deben participar en el procedimiento de modificación constitucional?

#### I. LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA Y LAS PARTICULARES DE CADA ENTIDAD FEDERATIVA

Por virtud del sistema federal coexisten y tienen jurisdicción sobre las mismas personas y sobre el mismo territorio dos fuentes de autoridad: una central, a cargo de los poderes federales y la otra, descentralizada o local a cargo de las autoridades de los estados. Los dos órdenes son coextensos, de igual jerarquía e importancia, por emanar de un sistema de distribución de competencias, cuya regla general la establece el artículo 124 constitucional. Ambos órdenes de gobierno, federal y local, deben su creación y están regulados en su organización y funcionamiento por un orden normativo superior: la Constitución general.

La Constitución hace referencia a “estados libres y soberanos”, sin embargo, esta referencia es inadecuada. Los estados gozan de autonomía,

que implica la posibilidad de darse su propia Constitución local y las leyes que de ella emanan, siempre que actúen dentro del marco de las facultades residuales que le corresponden por razón del sistema de distribución de competencias mencionado, pero de ninguna manera lo pueden hacer de manera libre ni soberana. Las entidades federativas, están limitadas en el ejercicio de esta atribución por la Constitución general, que las condiciona e incluso marca la pauta y señala los tiempos de sus adecuaciones y reformas, ya que cualquier modificación que se le introduzca obliga a los estados a adecuar sus Constituciones a ella, en forma perentoria. Adicionalmente este ordenamiento se encarga de facultar a los poderes federales a intervenir en la vida institucional de las entidades; también les establece prohibiciones, inhibiciones y obligaciones que de ninguna manera pueden ser desatendidas, toda vez que de hacerlo, afectarían su validez jurídica.

La Constitución es general porque rige para todos dentro del territorio nacional; nada ni nadie queda al margen de su función normativa. Todo deriva de ella y todos le deben acatamiento. Mencionar que la Constitución es federal, es un error, se le debe denominar Constitución general.

## II. NATURALEZA JURÍDICA DE UNA CONSTITUCIÓN LOCAL

Cosa diversa sucede con las Constituciones particulares de los estados. Ellas sólo rigen dentro de la entidad que las ha emitido. Son de alcances limitados a sus respectivos ámbitos territoriales. Dada su característica de ser general, la Constitución define la naturaleza y características de los poderes locales. Las Constituciones locales no pueden ir más allá ni rebasar el mandato de la Constitución general. Cuando la legislatura y demás órganos competentes de una entidad federativa, en uso de su facultad reformadora, introduce modificaciones a su Constitución local, técnicamente, está ejerciendo la facultad de reglamentar, a nivel local, la Constitución general. Lo hace en ejercicio de una facultad expresa que la norma suprema establece en su favor. La Constitución General establece parámetros y límites para que las entidades, en ejercicio de su autonomía, ejerzan sus facultades residuales, pero como reglamentarias de la general. Por lo anterior considero que *la naturaleza jurídica de las Constituciones locales, es la de leyes reglamentarias de la Constitución general.*

Partiendo de la afirmación anterior, sería correcto hablar de la supremacía Constitucional local. Considero que sí se puede hablar de una supremacía de las Constituciones locales. Aunque no existe a nivel de la Constitución general norma que así lo disponga, a las Constituciones estatales, por su propia naturaleza, cuando están de acuerdo con aquélla, les es inherente la calidad de supremas. Las leyes de la entidad, sus autoridades, los derechos de los particulares que en ella se establecen, serán la norma suprema de la entidad, toda vez que dimanan de la Constitución general. La calidad de suprema es inherente a toda Constitución, sea general o local.

### III. ALCANCE DE LA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS

La voluntad constituyente local, por no ser originaria y propia de las entidades federativas, no puede ser ejercida en tanto no exista una disposición en la Constitución general que así lo autorice. La función constituyente local sólo la ejercitan las entidades federativas, si se ha expedido una Constitución general. La historia comprueba esta afirmación. En el Acta y en la Constitución de 1824, no obstante que se da por supuesto que la Federación se formó con estados preexistentes (artículo 6o. del Acta), se dispuso expresamente que: “Las constituciones de los Estados no podrán oponerse a esta acta ni a lo que establezca la Constitución General: por tanto, no podrán sancionarse hasta la publicación de esta última”. La Constitución de 1857 dio por supuesta la existencia de los Estados (artículo 43) y de que cada uno de ellos contaba con una Constitución (artículo 126). Lo mismo sucedió en la Constitución de 1917 (artículo 133).<sup>1</sup> Con vista a este precepto, sin necesidad de autorización u orden del primer jefe Venustiano Carranza, era factible que los estados, por virtud del principio de supremacía constitucional, adecuaran sus Constituciones al nuevo marco derivado de la general de la República. No sólo eso, estaban obligados a hacerlo.

Atendiendo al principio de autonomía, no hay impedimento constitucional para que los legisladores locales, en uso de su facultad constituyente, excedan, sin contrariarla, a la Constitución general. Los estados no están constreñidos a establecer como poderes únicamente los previstos o

<sup>1</sup> Cfr. los textos de los preceptos indicados en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, México, Porrúa, 1992.

indicados en la general; pueden, según sus necesidades, crear cuantos poderes u órganos consideren indispensables para su desarrollo, atribuirles las facultades y establecerles las limitaciones que consideren pertinentes, sin invadir el campo natural y propio de los órganos de existencia obligatoria. La facultad aludida supone la posibilidad de que los constituyentes estatales reglamenten, para fines netamente locales, las instituciones previstas en la Constitución general.

Los estados en sus Constituciones pueden aumentar los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución general y desde luego no es necesario que los transcriban en su texto. Los derechos fundamentales de orden social, únicamente se pueden aumentar, en el caso de que se establezcan obligaciones o restricciones a las autoridades de la entidad. Aumentarlos y, por virtud de ello, restringir los derechos individuales o políticos, no les está permitido a los constituyentes estatales. Hacerlo es contrario al primer párrafo del artículo 41, implica, además, atentar contra el principio de supremacía que deriva del artículo 133 de la Constitución general.

Los estados deben reconocer, expresa o implícitamente en sus Constituciones locales, que son parte inseparable de la Federación. Por lo general lo hacen en los primeros artículos. El nombre del estado no se debe variar y corresponde al que se reconoce en el artículo 43 de la Constitución general.<sup>2</sup>

Los estados tradicionalmente han establecido en sus Constituciones el derecho de ciudadanía local únicamente a quienes son mexicanos, por nacimiento o naturalización. Considero que se debe eliminar la “ciudadanía local”, por ser un concepto que genera confusión y cuya aplicación provoca contradicciones para el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos otorgados por la Constitución general. Sin embargo, atendiendo al sentido de pertenencia a la patria chica, muy propio de la cultura mexicana, se puede mantener el gentilicio de mexiquense, queretano, chiapaneco, por citar ejemplos, como los nacidos o los avecindados en el estado. No pueden los estados, conceder el derecho de voto, activo y pasivo, a los extranjeros, toda vez que ello violaría los artículos 35 y 36 constitucionales.

<sup>2</sup> Como ejemplo de esta práctica demagógica encontramos la denominación de Veracruz Llave, Querétaro de Arteaga, Puebla de Zaragoza o Oaxaca de Juárez, lo que resulta anticonstitucional, por variar la denominación que establece el artículo 43 de la Constitución general.

El derecho de un estado, no tiene vigencia fuera de sus límites y sus autoridades solamente pueden ejercer atribuciones dentro de su territorio. Por disposición del artículo 121 de la Constitución general, están obligados a dar entera fe y crédito a lo actuado por las autoridades de los otros. Están obligados, asimismo, a guardar las normas de cortesía que debe existir en la convivencia diaria que se da entre estados autónomos, que se establecen en el artículo 119 constitucional.

Deben los estados obligar a sus servidores públicos a rendir la protesta de guardar la Constitución general y, como consecuencia, las leyes, tanto federal como locales, que de ella derivan (artículo 128 constitucional).

Los sistemas normativos locales existen y deben existir para hacer operante los grandes principios derivados de la Constitución general. Partiendo del supuesto de que toda autoridad es de buena fe, las Constituciones, leyes y actos que emiten y celebran tienen la presunción de ser y estar adecuados a aquella. Son obligatorios por regla general. Lo dejarán de ser únicamente en los casos y en las circunstancias en que leyes y las autoridades judiciales así lo dispongan o resuelvan.

Al fin y al cabo, como señala Elisur Arteaga,<sup>3</sup> “la autonomía de que gozan las entidades federativas se traduce en la posibilidad de reglamentar, mediante Constituciones locales y leyes orgánicas, reglamentarías y ordinarias, directa o indirectamente, la Constitución general.”

#### IV. EL CONSTITUYENTE LOCAL

La pregunta a responder es: ¿cuándo debe procederse a una reforma de una Constitución local? La Constitución general representa, la conquista de libertades políticas, de limitaciones al ejercicio del poder y el reconocimiento de derechos fundamentales, que se busca preservar mediante la consolidación de instituciones jurídicas. Como lo afirma Pedro de Vega, “en la medida en que el constitucionalismo adquiere una proyección histórica cada vez más amplia y en la práctica se comprueba que las leyes fundamentales sometidas a la dinámica de la realidad, sufren transformaciones inevitables, se generalizará la conciencia de que bajo ningún concepto puede entendérselas como leyes permanentes y eter-

<sup>3</sup> Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Oxford University Press, 1998, pp. 487 y 488.

nas".<sup>4</sup> Si las sociedades evolucionan y cambian, sus leyes también deben evolucionar y cambiar y con mayor razón su ley fundamental.

En efecto, las Constituciones necesitan adaptarse a la realidad en constante evolución, que se produce en dos vertientes, una política y otra jurídica. En ambos casos, la función de reforma responde al ejercicio de competencias y facultades establecidas y reconocidas en la propia Constitución. A través de la reforma, se produce el acoplamiento de la Constitución con su propia realidad y se impide que la normativa fundamental quede reducida a un conjunto de fórmulas sin proyección histórica ni práctica alguna. Esa adecuación de las normas constitucionales a la realidad, operada a través de la reforma, se produce sin quebrantamiento de la continuidad jurídica. El poder de revisión es un poder constituido que obtiene su legitimidad del propio ordenamiento, lo que concede a la operación de reforma una esencia estrictamente jurídica.

Respecto del constitucionalismo estatal, el primer supuesto es la adecuación constitucional, que consiste en la permanente adaptación de las Constituciones locales con la Constitución general. La obligación de actuar en tal sentido deriva de los artículos 128 y 133 constitucionales. En efecto, por virtud del pacto federal, los estados quedan obligados en forma permanente a conservarlas afines y de acuerdo con ella. Sólo les es lícito esperar el tiempo políticamente prudente para hacerlo. El omitirlo pudiera dar lugar a una responsabilidad oficial, en términos de lo dispuesto por el título cuarto de la Constitución general. Históricamente queda comprobada esta aseveración, toda vez que a partir de 1917, los estados adecuaron sus Constituciones a lo que disponía la nueva Constitución general.

En cuanto a las transformaciones provocadas por la política,<sup>5</sup> la función de una reforma constitucional local, corresponde a la necesidad de adecuar la realidad jurídica con la realidad política que evoluciona a mayor velocidad. Partimos del concepto clásico de Maurice Hauriou que define la Constitución como la materialización jurídica de fenómenos políticos. La primera exigencia del sistema constitucional consiste en reconocer la existencia de los factores reales de poder y su interacción, de tal manera que la realidad

<sup>4</sup> Vega García, Pedro de, *La reforma constitucional y la problemática del Poder Constituyente*, Madrid, Editorial Tecnos, 2000, p. 59.

<sup>5</sup> Se define a la política como la búsqueda y conservación del poder por vías legales e institucionales.

política, de toda necesidad, deba materializarse jurídicamente mediante las reformas y adiciones al texto constitucional. Esta vía, responde a un ejercicio de competencias y facultades establecidas en la Constitución. Reconocida como legítima y permanente, la transformación constitucional se convierte en un mecanismo de articulación de la continuidad jurídica del Estado, además de crear una institución básica que garantiza el cambio dentro de la continuidad institucional. En el mismo sentido, Loewenstein menciona que: “Las preguntas vitales que afectan a la vida diaria de la población no son decididas, desde hace tiempo, por los órganos establecidos constitucionalmente, sino por los grupos de interés y los partidos políticos sobre los que la Constitución guarda silencio y que, por lo tanto, operan fuera del marco constitucional”.<sup>6</sup> Para evitar que las vías de hecho minen al orden jurídico establecido, la Constitución local debe ser dúctil a las transformaciones que la actividad política exija. De lo contrario, los rompimientos de la legalidad e institucionalidad, afectarían de manera grave la continuidad y viabilidad del Estado.

En segundo término, la reforma constitucional, es un mecanismo de articulación de la continuidad jurídica del Estado. La normativa envejece con el paso del tiempo, y su aplicación a los casos concretos descubre la existencia de lagunas que el Poder Judicial debe subsanar mediante la interpretación, pero que por tratarse de la ley fundamental, hacen necesaria la adecuación del texto supremo. La compleja e inabarcable realidad que se pretende regular con la Constitución hacen que su modificación resulte no solamente conveniente sino inexorable. En efecto, no se deben dejar al arbitrio de un tribunal constitucional las decisiones fundamentales que solamente el pueblo, a través de la democracia representativa, debe tomar.

Para mantener su prestigio e incluso, su eficacia normativa, las Constituciones no deben ser reformadas con frecuencia. Peligrosa siempre para la fuerza normativa de la Constitución es la tendencia a su reforma frecuente, pretextando necesidades políticas aparentemente ineludibles. Toda reforma o adición a la Constitución, ponen de manifiesto como unas necesidades objetivas, real o supuestamente inevitables, se valoran más que la regulación normativa vigente. Lo anterior, no implica en modo alguno, que las reformas hayan de ser sistemáticamente eludidas. Las mo-

<sup>6</sup> Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Editorial Ariel, 1979, p. 229.

dificaciones constitucionales no deben interpretarse como capricho político sino como una necesidad jurídica. Serán siempre políticamente convenientes cuando resulten jurídicamente necesarias. La experiencia reciente tanto en el ámbito federal como en el local, es que son producto del consenso de las fuerzas políticas diversas que concurren en su elaboración. En párrafos precedentes mencionamos que a través de la interpretación de la norma constitucional se puede ir operando su adaptación a las necesidades y urgencias de la realidad y de la historia, sin necesidad de recurrir a su reforma. Los preceptos constitucionales ofrecen un amplio margen a la interpretación, pero ésta tiene un límite, toda vez que si las exigencias políticas obligan a interpretar el contenido de las normas de forma distinta a lo que las normas significan, es entonces cuando la reforma se hace jurídica y formalmente necesaria. Desde luego, la situación límite se alcanza cuando no cabe otro dilema que el de falsear la Constitución o reformarla. La necesidad jurídica de la reforma, determina su conveniencia política. No acudir al procedimiento de reforma cuando las exigencias históricas, sociales y políticas así lo requieren, lejos de constituir una actividad de defensa del ordenamiento constitucional, lo que representa realmente es la creación de un divorcio entre realidad jurídica y realidad política, con la consiguiente pérdida de prestigio del ordenamiento constitucional.

Respecto de la pregunta: ¿puede el Poder Constituyente permanente de las entidades federativas, otorgar una Constitución local completamente nueva? ¿debe limitarse a reformar o adicionar la existente? Las Constituciones locales son leyes reglamentarias de la Constitución general, no existe prohibición expresa en dicha norma suprema que impida a los estados expedir una Constitución local completamente nueva. Es más, considero que ni siquiera están obligados a limitarse el texto de las Constituciones estatales vigentes, en cuanto a reformarla o adicionarla, sino que se puede otorgar una Constitución local completamente nueva. Lo único que limita el ejercicio de la función constitucional local son las obligaciones positivas impuestas a las entidades federativas por los artículos 41, 108-B, 115 y 116, así como las prohibiciones absolutas y relativas de los artículos 117 y 118, todos ellos de la Constitución general. El modo de ejercer la facultad reglamentaria de la Constitución general y otorgar una carta constitucional local, queda dentro del ámbito de autonomía de los estados federados.

Concluyo este apartado mencionando que en mi opinión no existe un Poder Constituyente local, porque sus facultades y competencia no son libres, sino limitadas y condicionadas por la Constitución general. Sólo ejerce una función constituyente derivada pero no originaria. Corresponde de suyo a las legislaturas de los estados adecuar el texto constitucional local a las transformaciones de la Constitución general o bien modificarla parcial o totalmente. Dar participación en este proceso a los ayuntamientos municipales, no es un requisito de validez constitucional, toda vez que el Poder Legislativo en las entidades federativas se deposita en el Congreso o Legislatura local en términos de lo dispuesto por el artículo 116 fracción II de la Constitución general.

#### V. CONTENIDO DE UNA CONSTITUCIÓN LOCAL

El texto de una Constitución local debe contener disposiciones cuya naturaleza sea propia de una norma de esta clase. Sin redundancias o repeticiones, breve, conciso, concreto, compacto, evitando los adjetivos calificativos, usando un lenguaje sencillo y comprensible para el común de las personas. No debe repetir los derechos fundamentales y las instituciones jurídicas previstas por la Constitución general, en obvio de reproducciones innecesarias y sin consecuencias jurídicas. Una adecuada técnica constitucional recomienda evitar el uso de una excesiva reglamentación y especificidad en los preceptos de superior jerarquía, que deben desarrollarse a través de la legislación ordinaria.

Las Constituciones locales deben contar con una parte orgánica. Esa es la única y expresa obligación que, por lo que hace a contenido, deriva de la Constitución general de la República. Puede no tener una declaración de derechos fundamentales, pues ello es innecesario cuando las entidades no aumentan los otorgados por aquélla. Es en esta parte donde deben desarrollarse a detalle las instituciones constitucionales previstas por la Constitución general. No se las puede variar ni alterar, por lo que se deben hacer operantes todos los principios que reconoce aquélla, tales como la división de poderes; el sistema republicano, democrático y representativo; el voto universal, libre, secreto y directo; la creación de organismos electorales autónomos; institutos de transparencia; organismos protectores de los derechos humanos, entidades de fiscalización superior

locales, organización municipal, por mencionar algunos. En opinión de Elisur Arteaga, una Constitución local

debe estar de acuerdo con la General, no sólo por cuanto a que establezca, cuando menos, los poderes y órganos que aquella prevé y les atribuya las facultades y funciones que les son razonablemente inherentes. Debe, además, establecer los principios generales para los efectos de que, por virtud de la aplicación del artículo 124, sus poderes adquieran y puedan ejercer todas las facultades residuales que corresponden a los Estados, por no haber sido atribuidas en forma expresa a los poderes federales. Cuando una constitución local establece fórmulas terminantes o hace una relación total de las facultades de sus poderes, sin agregar que gozan, además, de las que derivan a su favor de la constitución general, teóricamente las excluye de conocer de materias que les corresponden constitucionalmente y deja vacíos de autoridad. Una constitución local debe ser expedida con vista al principio de que el derecho local es la regla general y el federal es el excepcional y expreso.<sup>7</sup>

#### VI. PROCEDIMIENTO DE REFORMAS A UNA CONSTITUCIÓN LOCAL

¿Cómo debe reformarse la Constitución local? El sistema procesal de revisión constitucional se encuentra enteramente vinculado a la forma del régimen político, el origen, la razón y la explicación última de los mecanismos procesales no podrán ser entendidos al margen de los supuestos políticos que les sirven de fundamento. Lo propio de las formas democráticas es hacer gravitar los mecanismos de reforma en el pueblo, a través del referéndum y, en todo caso, en los órganos representativos.

Existen mecanismos simples, que crean una rigidez constitucional mínima y existen mecanismos complejos, que determinan una rigidez mucho mayor. ¿Qué es preferible, la mínima o la máxima rigidez? Si lo que se pretende con ella es proteger a las minorías y salvaguardar la voluntad constituyente del pueblo, no hay duda que el procedimiento de reforma deberá tener siempre la rigidez suficiente para evitar que la Constitución quede sometida al aventurerismo de un partido político con un éxito electoral coyuntural. Proceder de otra manera equivaldría a colocar la

<sup>7</sup> Arteaga Nava, *op. cit.*, nota 3, p. 492.

Constitución al servicio de las mayorías parlamentarias, en lugar de ser éstas las sometidas a lo establecido en la Constitución.

Por otra parte, una Constitución demasiado rígida conduce siempre a esta dramática alternativa: o a que la Constitución no se reforme en aquellos puntos en que resulte obligada su revisión, en cuyo caso quedaría convertida en letra muerta sin ninguna relevancia política, o a que la Constitución se reforme y se adapte a las necesidades reales por procedimientos ilegales y subrepticios, en cuyo supuesto lo que se haría sería vulnerar su normatividad. La rigidez no debe ser, en ningún caso, tan extrema que impida, por la propia complejidad del procedimiento, que la reforma se efectúe cuando las necesidades políticas lo requieran ni tan laxa que se asimile al procedimiento de reformas aplicable a la legislación ordinaria.

¿Qué órganos del Estado deben participar en el procedimiento de modificación constitucional? Parece lo más razonable y lógico que ningún órgano constituido asuma en exclusiva la función de reforma. En consideración de Loewenstein, “todos los detentadores legítimos del poder deben poder participar en ella. A través de la máxima dispersión de esta participación, la reforma constitucional realizada adquiere el más amplio consenso y con ello la más elevada legitimidad”.<sup>8</sup> Centrar la función de reforma en un solo órgano, sería otorgar no solamente una función de preeminencia a un poder determinado, con el consiguiente deterioro del principio de la división de poderes, sino que, además, implicaría la posibilidad de un secuestro permanente del sistema constitucional, cuyas exigencias de renovación no vendrían condicionadas tanto por las necesidades y urgencia que la historia y la realidad objetivamente impusieran, sino por los requerimientos particulares y las necesidades apreciadas por el único poder en que se hiciera recaer la función de reforma. Se justifica de este modo la conveniencia, y hasta la necesidad, de la participación del pueblo, organizado como electorado, en los procedimientos de reforma constitucional, ya sea en el momento de la iniciativa o en el momento de la ratificación a través del referéndum. La participación popular no puede ni debe excluir la intervención de otros órganos y poderes constituidos. Una reforma constitucional exclusivamente operada por el pueblo, al margen de otros poderes, sería un acto del Poder Constituyente originario que, lejos de favorecer la estabilidad y continuidad del sistema constitucional, las deterioraría gravemente.

<sup>8</sup> Loewenstein, *op. cit.*, nota 6, p. 172.

Las instituciones constitucionales deben servir para facilitar la función de gobierno y la construcción del Estado de derecho. Sin la plena vigencia de éste no hay desarrollo social ni económico posible. Actualmente, los estados miembros de la Federación mexicana, exploran nuevas avenidas de su autonomía y del ejercicio de la política. Los gobiernos locales, se han convertido en actores, promotores y referentes obligados en el proceso de construcción del sistema político mexicano contemporáneo. El ejercicio constitucional será el vehículo para fortalecer a las entidades federativas y con ello a la Federación. Espero que estas reflexiones sirvan para alentar el interés por el estudio del derecho constitucional estatal, como una rama de la ciencia jurídica que está adquiriendo cada vez mayor relevancia.