

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN LOS ESTADOS*

Emilio O. RABASA**

SUMARIO: I. *A manera de explicación.* II. *Antecedentes.* III. *Soberanía y federalismo.* IV. *La reforma constitucional en los estados.* V. *Conclusión.*

I. A MANERA DE EXPLICACIÓN

Cuando, originalmente, concebí la idea de reunir, periódicamente, a lo sobresaliente del mundo jurídico de las entidades federativas y del Distrito Federal, a fin de intercambiar experiencias y realizar propuestas para el fortalecimiento federativo de los estados y del Distrito Federal pero, muy especialmente, para precisar y aplicar el federalismo, presente en la Constitución, pero ausente en la práctica, recibí, como siempre, el generoso y entusiasta apoyo del doctor Diego Valadés, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. El auxilio incluyó la acertada designación del doctor Francisco de Andrea, quien resultó ser un eficaz y dedicado participante en el proyecto.

En los términos anteriores, lugar, fecha y medios quedaron resueltos cabalmente.

Satisfechos las instancias materiales, quedaban las, igualmente importantes, proyecciones metafísicas:

* El presente documento reproduce el guión de la exposición de la conferencia magistral del doctor Emilio O. Rabasa. No se pudo reproducir la versión completa por que la grabación que la contenía se dañó.

** Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Por un lado, lograr la exacta y certera aplicación del sistema federal, o sea, que la Federación es un resultado de la voluntad de los estados y *no* a la inversa.

Por el otro, obtener que el tema fuera abordado, por causalidad, como sucede en las ciencias físico-matemáticas y no por casualidad, como suele pasar en el ara de las ciencias sociales.

II. ANTECEDENTES

Los dos Congresos previos sobre Derecho Constitucional Estatal: México, Distrito Federal (del 22 al 24 de noviembre de 2000) y Mexicali, Baja California (22 al 24 de noviembre de 2001).

Varias razones —tradicional ignorancia del derecho constitucional estatal, buscar la solidaridad de las entidades federativas, etcétera— se tuvieron para iniciar y convocar al primer Congreso pero, fundamentalmente: hacer efectivo el Sistema Federal Mexicano, establecido desde la Constitución de 1824, y expresado claramente en el artículo 40 que a la letra dice:

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

III. SOBERANÍA Y FEDERALISMO

Indispensable estudiar dos conceptos: soberanía y federalismo, tanto mundialmente, cuanto en México.

1. *Soberanía*

- Mundial: Juan Bodino (los seis libros de la *República*) y el Estado nacional moderno y el Estado contemporáneo.

- México, dos influencias: tradición liberal europea (siglos XVII Y XVIII) y constitucionalismo escrito y federalista de Estados Unidos.
- Primer acto de soberanía nacional: Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución federal de 1824. Concepto reiterado como “soberanía popular” en Constituciones 1857 y 1917 (artículo 39).

2. *Federalismo*

- Concepto mundial muy antiguo. Actual procede de la Constitución norteamericana de 1787.
Características del federalismo: participación, *no* centralización, organización propia e igualdad.
- México: aparece, inicialmente, Constitución de 1824 y repetido Constituciones posteriores (1857 y 1917).

Nota importante. Diferencia del origen del federalismo en Estados Unidos y México: periferie al centro y centro a la periferie.

3. *Fallas federalismo mexicano*

- La “Cruz Federal” y las hegemonías anterior (P. Ejecutivo federal) y actual (P. Legislativo —artículos 73 y 71, fracción III— y del Judicial). El abuso del amparo, antes y ahora, de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.
- El federalismo mexicano si es participativo, no centralizador, autónomo, pero *no igualitario*.
La igualdad si se realiza entre los estados, mas no con la Federación. No existe una auténtica igualdad del todo con sus partes.
- Los estados si son libres, mas *no* soberanos.

IV. LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN LOS ESTADOS

1. *Procedimiento. ¿Constitución original o reforma integral?*

Sin entrar en mayor detalle, porque el tema es muy complejo, especialmente desde el punto de vista político-constitucional, existen dos caminos para obtener una nueva y sólida estructuración federal en, y para, los estados:

a) *Constitución original.* Requiere, obligadamente, de la convocatoria y la realización de un Congreso Constituyente Original. Aun cuando tendría una mayor legitimidad presenta serios problemas: grandes erogaciones económicas, agitación política, la existencia simultánea de dos congresos (el constituyente y el ordinario) y, muy especialmente, ninguna Constitución prevé el caso de la convocatoria de un constituyente original, por la simple y sencilla razón, que ninguna aspira a su propia liquidación.

b) *Reforma integral.* No requiere de constituyente original, sino el uso del constituyente permanente o poder revisor que puede, formalmente, cambiar toda la Constitución. Aquí hay que cuidar que no se violen las estructuras fundamentales tradicionales o las grandes decisiones históricas del pueblo. Puede obviarse la cuestión estableciendo, al final del procedimiento revisor, el referendo popular.

2. *Materias substanciales de la reforma constitucional estatal*

a) *Derechos humanos estatales,* además de los federales como: derecho a la intimidad, al honor y al libre desarrollo de la personalidad y la no discriminación, así como los que se creen por resolución judicial.

b) *Acción popular para protección del medio ambiente.*

c) *Plebiscito, referendo e iniciativa popular.*

d) *Facultad de iniciativa a senadores y diputados federales de la entidad, en ejercicio.*

e) Muy especialmente, creación de la Sala Constitucional dentro del Tribunal Superior de Justicia para, esencialmente: conocer del juicio de protección de los derechos estatales, conflictos entre municipios (omisión en la fracción I del artículo 105), controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, a nivel estatal. En suma, *mantener la supremacía constitucional estatal*.

f) En las reformas a la Constitución estatal añadir a lo ya establecido: doble sesión del constituyente permanente local y el referendo popular.

V. CONCLUSIÓN

Mantener siempre y resaltar como filosofía política y práctica constitucional que la Federación —el pacto federal— no se generó, ni se mantiene, por voluntad de la propia Federación, sino que, a la inversa, la Federación es un resultado de la voluntad de los estados.