

Las Facultades Legislativas de los Estados

Eleael Acevedo Vázquez*

Durante mucho tiempo, el federalismo mexicano ha funcionado como camino de una sola vía, de un solo sentido, el que va montado en una locomotora que parte siempre del centro al resto del país. Las razones históricas y justificadas sobre las cuales se dieron las condiciones políticas para ello, son de todos nosotros bastante conocidas: la herencia virreinal de construir el mando desde un solo centro de poder; las luchas decimonónicas, al alternar nuestra independencia entre un modelo central o federal; el consolidado régimen presidencial, cuasimonárquico, triunfante por más de tres décadas de Porfirio Díaz; la inclusión de la temporalidad de este modelo presidencial a partir de los

presidentes postrevolucionarios, son sin duda causas que lo explican perfectamente, y que no es motivo de mi intervención ampliar el día de hoy.

El tema de “Las facultades legislativas de los estados” me cae como anillo al dedo, no sólo porque el horizonte jurídico profesional en el que he tenido la fortuna de desenvolverme me ha permitido ver la transformación del Poder Legislativo de mi Estado desde el año de 1988 en que ingresé a trabajar, sino que gracias a ese vínculo laboral he podido constatar cómo se van comportando, en algunos aspectos de diseño institucional, los poderes legislativos locales, sobre todo

* Director General del Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado de Morelos

frente a la nueva representación plural que ha roto con la vieja y gastada hegemonía del partido que dominó el poder público durante siete décadas. Es decir, que he podido ser testigo del comportamiento parlamentario de un congreso que originalmente tenía una amplia mayoría hasta uno que en su seno sólo alberga primeras minorías.

Desde luego que con ello lo primero que se fue destacando de los congresos locales es lo que conocemos como votación calificada, y posteriormente, incluso la mayoría absoluta, es decir, que la nueva composición partidista no le concede a ningún partido ni siquiera la más elemental de las mayorías. Pero como se ha reflejado este nuevo espectro político, en el federalismo que tanto nos gusta estudiar y discurrir, ese federalismo que en mi opinión siempre ha estado secuestrado por mecanismos autoritarios de ejercer el poder público, que no se le ha permitido desplegarse en su concepción más original. Me parece que es hasta el año 2000 cuando por primera vez tenemos la oportunidad de enfrentar el reto de asumir, en los hechos, un modelo federal, pero parece que las anti-

guas cargas autoritarias no son tan fáciles de desplegar y pudiera asumirse que el nuevo rumbo aparentemente sólo está cambiando al secuestrador y lo está dejando en depósito de los partidos políticos y sus oligarquías no menos centralistas. Ése es el gran reto, no permitir que sólo se sustituya con un nuevo modelo el centralismo que tanto nos ha retrasado en la consolidación de un sistema democrático.

Pero ésa no es la intención de mi intervención. Quiero abordar más bien un aspecto que se ha estado dando en algunos congresos locales, que siguen actuando bajo el principio de la oportunidad política, con el cual sólo se entiende la resolución de problemas inmediatos de interés partidista, generalmente para que éstos no pierdan influencia en el poder público.

Como podemos suponer, dentro de las antiguas reglas los gobernadores tenían a su cargo el dominio del proceso legislativo; él montaba su propia visión administrativa de entender el sexenio, claro que el propio y nada más, sin mayor visión que el desenvolvimiento personal y la posibilidad de conservar en el

siguiente cierta influencia a través de sus herederos políticos, en el mejor de los casos. Debemos reconocer y aceptar como una regla del viejo sistema que cualquier intención legislativa tenía su origen en la sede del Poder Ejecutivo, y que los legisladores renunciaban al ejercicio de su función a cambio de prebendas o de proyecciones políticas personales y futuras.

La cuestión que quiero destacar hoy, es la que tiene que ver con la sustitución del dominio del proceso legislativo por otra nueva forma de dominio, la de los partidos políticos, que al ver el vacío en que éste ha quedado, se han apoderado del proceso legislativo local como si se tratara de un bien mostrenco en el mercado político, del cual tuvieran el derecho legítimo de monopolizar en nombre del pueblo que representan, actitud observablemente repetida, donde ninguno de ellos obtiene una mayoría legislativa considerable para dominar por sí mismo el proceso legislativo.

Pero para poder explicarme un poco más sobre lo que me interesa destacar, me parece conveniente repasar brevemente aspectos generales del modelo que en

nuestro país tenemos sobre el proceso legislativo, principalmente tomando como referencia, desde luego, el que nuestra Constitución prevé a nivel nacional, de acuerdo con lo señalado en el Artículo 72. En la parte que nos interesa, sobre el particular se prevé que:

“Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

“A. Aprobado un proyecto en la cámara de su origen, pasará para su decisión a la otra. Si ésta lo aprobare se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

“B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez idas útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso, la devolución deberá hacerse el primer ida útil en que el Congreso esté reunido.

“C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

“D. Si algún proyecto de ley o decreto fue desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.”

Contiene tanto rasgos para el aspecto interno como el externo,

aborda cuestiones como el tipo de votación que se requiere al interior del Congreso en tres momentos: mayoría simple de una Cámara, que se aumenta si la Cámara revisora la rechaza y la devuelve, entonces se eleva a mayoría absoluta, y finalmente se puede elevar la votación mayoritaria a calificada cuando es el Poder Ejecutivo el que realiza observaciones, es decir, cuando ejerce el veto.

Este artículo contiene todas las reglas básicas del proceso legislativo que utiliza el Congreso de la Unión para discutir y aprobar leyes o decretos que las modifiquen. Se refiere, por supuesto, a todos los pasos que han de darse a efecto de obtener un producto legislativo. Me parece que esa articulación no es caprichosa ni casual, sobre todo si tomamos en cuenta que la elaboración de leyes por parte del Estado es un acto complejo que no pertenece de forma exclusiva a ningún poder, tan es así, que son varios los titulares para iniciar un proyecto, son dos poderes los que participan de forma directa en su aprobación: el Congreso con sus dos cámaras y el Poder Ejecutivo, e incluso la Corte puede actuar como legislador e

negativo con las declaraciones de invalidez que puede realizar y, en tratándose de reformas a la Constitución, como sabemos, participan también las legislaturas de los estados. Puede apreciarse que tratándose de normas generales, su elaboración requiere de la intervención de varios órganos del Estado, a los que se asignan competencias distintas con el fin de asegurar leyes con mayor consenso público.

Insisto sólo en dos aspectos del proceso legislativo previsto en este artículo 72 constitucional: por un lado, lo que se refiere al tema de las votaciones y, por el otro, al particular de la figura jurídica del veto.

Votación y Mayorías Legislativas

Una votación tiene por objeto y regla general, distinguir la voluntad general; pero la suma de los votos que se expresan para ello puede darse de diversas maneras, que de acuerdo con la experiencia en el Derecho positivo mexicano se reduce a tres tipos de mayorías:

1. Relativa, cuando la suma de los votos a favor no son más que los votos en contra y de abstención,

pero que sumados estos dos últimos serían más que los primeros.

2. Absoluta, cuando los votos a favor son más que los votos en contra y de abstención, y sigue siendo mayoritaria aunque se sumaran estos dos últimos, por eso se le denomina absoluta, por lo que es frente al resto de votos no importando su sentido.
3. Calificada, cuando de forma específica se exige una votación favorable mayor que la absoluta, generalmente las dos terceras partes de los votantes.

Por regla general, todo acto legislativo, en su sentido estricto ley o decreto se aprueba sólo por mayoría simple, salvo los casos en que de forma expresa se señale lo contrario, como el caso del veto, que eleva las intenciones legislativas a una aprobación de las dos terceras partes.

El Veto en los Sistemas Presidenciales

Se dice comúnmente que el veto proporciona un freno importante al presidente frente a un congreso hostil o arrebatado: es una forma de fortalecerlo frente al Legislativo. La palabra veto se equipara al vocablo

prohibido. Se le entiende como la facultad que tiene el Poder Ejecutivo para hacer observaciones a las intenciones legislativas del Poder Legislativo. Puede ser absoluto o parcial, con efectos suspensivos o definitivos.

Es absoluto cuando se observa la totalidad de la resolución; parcial, cuando esa observación se realiza sólo a una parte; suspensivo, cuando su efecto sólo retarda la publicación hasta en tanto se vuelve a discutir; y definitivo, cuando de forma absoluta anula el acto legislativo.

Gracias a este mecanismo, los titulares del Poder Ejecutivo, cuya legitimidad proviene del propio Congreso, pueden oponerse a esa intervención legislativa que no comparten y que les es enviada para su promulgación.

Como quiera que sea, es un elemento que forma parte del sistema de contrapesos entre el Ejecutivo y el parlamento, porque mientras el primero veta, el segundo puede superar ese veto e imponerse sobre la voluntad del Ejecutivo, con un voto afirmativo más riguroso.

Según lo ha señalado el Dr. Jorge Carpizo, las finalidades del veto son:

- Evitar la precipitación en el proceso legislativo, tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales.
- Capacitar al Ejecutivo para que se defienda “contra la invasión y la imposición del Legislativo”.
- Aprovechar la experiencia y la responsabilidad del Poder Ejecutivo en el proceso legislativo.

Podríamos separar muchos otros elementos técnicos característicos del proceso legislativo mexicano previsto en el citado artículo 72 constitucional, pero necesitaríamos para ello, desde luego, todo un curso sobre el particular.

He querido referirme a estos aspectos porque me parece que son necesarios en la construcción de un sistema, producto de normas, adecuado en un modelo presidencial, cuyo diseño obedece a la necesidad de equilibrar la participación de dos poderes, el Legislativo y el Ejecutivo, desde la propia Constitución.

Ahora bien, mientras un solo partido monopoliza la representación tanto del Poder Legislativo, como del Poder Ejecutivo, la aprobación de leyes y decretos se entiende en coincidencia con ambos poderes; pero si el Congreso es el resultado de una expresión plural donde ya no domina la fuerza del partido político del presidente, el producto legislativo puede ser aprobado con un singular número de diputados en contra y resultar contrario a los intereses personales o partidistas del Poder Ejecutivo, quien podrá ejercer el derecho de veto que la Constitución le concede, lo que resulta sencillo de decir pero que implica diversos escenarios, sobre todo en el número de votos que está a favor de la ley o decreto vetado.

La regla dice que se requiere de una mayoría simple o absoluta para aprobar una resolución legislativa y que ejercido el veto sólo podrá aprobarse mediante las dos terceras partes de los diputados asistentes; pero supongamos que un partido gana una elección y que como consecuencia de ello a partir de la siguiente legislatura puede por sí mismo aprobar todo cómodamente, y que la legislatura saliente, dominada por otros cuenta

partidos distintos, con la mayoría que todavía tiene, antes de retirarse modifica el texto constitucional y ordena con su modificación que todas las resoluciones del Poder Legislativo se aprobarán por regla con las dos terceras partes de los diputados, es decir, empatan la votación inicial con la del veto, con el único propósito de que los partidos perdedores sigan siendo tomados en cuenta aunque se hayan convertido en minorías parlamentarias.

Como hipótesis teórica parece lejana; sin embargo, en el Estado de Morelos se aprobó, en el mes de julio del año 2000, a escasas dos semanas de celebradas las elecciones estatales de ese año, una modificación constitucional que tiene ese único objeto: fortalecer la representación de los partidos minoritarios, obligando al grupo mayoritario a consensar todas y cada una de las resoluciones que intente promover, desequilibrando con ello el proceso legislativo tradicional, e incluso, la institución del veto, porque equipara el mínimo de votos para aprobar una ley o decreto con la que generalmente se exige después de vetada una resolución en dos terceras partes.

Pero, ¿qué tiene que ver en este aspecto del proceso legislativo federal con nuestro tema sobre federalismo? Mucho, sobre todo porque el artículo 124 de la Constitución federal pareciera ser un texto que le concede a los estados de la República la autorización suficiente para no ajustarse a ningún modelo específico y estructurar cualquiera que se le ocurra.

Me explico. De acuerdo con lo señalado en el Título segundo, Capítulo I, “De la soberanía nacional y de la forma de gobierno”, artículos 40 y 41 de la Constitución federal, el pueblo mexicano ha dispuesto constituirse en una República representativa, democrática y federal, y ejercer su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, y por los de los estados sin contravenir los principios del pacto federal.

A partir del año 2000, la transición mexicana ha empezado a abrir el debate sobre la forma en que están dispuestas muchas de las figuras jurídicas previstas por nuestros textos constitucionales, como las que tienen que ver con la división de poderes, el proceso legislativo, la participación y objeto de los

partidos políticos, los órganos de relevancia constitucional, el sistema federal y nuestro sistema republicano o la participación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como un tribunal constitucional encargado del control abstracto de nuestra Carta Magna, por mencionar tan sólo algunos ejemplos.

Dentro de este contexto, los artículos 40, 41, 115 y 116, primer párrafo, toman singular relevancia, toda vez que dentro de estos numerales se establecen los límites dentro de los cuales las entidades de la República pueden ejercer su soberanía interna, la que sólo es supponible de acuerdo con los principios rectores del pacto federal.

Tales artículos disponen, en lo que interesa al presente texto, lo siguiente:

“40. 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.

“41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

“115. Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre...”.

La cuestión estriba en que, dentro de nuestra Constitución Federal, no existe un catálogo expreso e indicativo sobre tales principios o estipulaciones rectores del pacto federal o de la Ley Fundamental a que se refieren los artículos 40 o 41,

ni una explicación detallada de los elementos constitutivos de los conceptos república, o federal, mismas categorías que sirvan de base para indicarle a los titulares de los poderes locales el alcance, margen y límite de su actividad, ya sea legislativa, ejecutiva o judicial.

El artículo 124 de la Constitución Federal establece que “Las facultades que no están expresamente concedidas por esa Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”; sin embargo, esto no significa la extensión a los poderes locales de un cheque en blanco para que dentro de sus textos normativos modifiquen las formas básicas y centrales del modelo federal y de los principios rectores a que se refieren los artículos 40 y 41 del mismo código federal, al grado de distorsionar principios fundamentales como los relativos a las unidades conceptuales: república, federalismo o autonomía, por mencionar algunos.

Por su parte, el Título Quinto, denominado “De los Estados de la Federación y del Distrito Federal”, también de la Constitución Federal, dispone algunos de los puntos relevantes y fundamentales en que

deben integrarse los poderes locales, ya sean estatales o municipales.

El artículo 116, ubicado dentro de este capítulo, establece, en tres facciones, reglas muy generales sobre cómo deben constituirse los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de los estados de la República, y por lo que se refiere al Poder Legislativo de los estados de la República, en su fracción II dispone, a su vez, en sólo tres párrafos, las normas fundamentales sobre las que deben conformarse, mismos que pueden reducirse a los siguientes tres aspectos:

- Número de integrantes.
- Principio de no reelección inmediata (por cierto muy discutido en nuestros días).
- Elección de diputados mediante los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.

Ahora bien, si nuestro texto federal es tan escaso para abarcar aquellos otros temas tan importantes que rodean al Poder Legislativo, como lo es el proceso

mismo de producción normativa, podría decirse que al artículo 124 de la Constitución Federal es el parámetro que deja abierta ampliamente la facultad de los poderes locales para legislar, incluso modificando sustancialmente el modelo de proceso legislativo federal, o debemos entender como un principio rector de la Constitución ese modelo y conservarlo, en lo posible, como único.

Dicho de otra forma, en el caso de los gobiernos estatales, el artículo 116, fracción II, antes apuntado, nunca establece normas fundamentales sobre el proceso legislativo que debe observarse localmente. Por lo mismo, si nos apegamos a esta omisión y nos respaldamos en el citado artículo 124 federal, ¿aceptaríamos que en las entidades de la federación se puede suprimir la figura del veto a los gobernadores?, o bien, ¿podría aceptarse como constitucional una reforma local que le quite a un gobernador su facultad para presentar iniciativas de ley?, ¿o acaso podemos llegar al extremo de permitir a los estados que sus legislaturas sólo aprueben leyes por el voto unánime de sus integrantes? Podemos llegar al e se

absurdo de proponer que sean los partidos políticos, y no los ciudadanos representados, los que se manifiesten de forma corporativa en las legislaturas locales. Después de todo, al no existir en el artículo 116 ni en ninguno otro de la Constitución Federal, normas fundamentales relativas a la división de poderes para los estados de Unión o sus respectivas competencias, los congresos locales se pueden amparar en el multicitado artículo 124 y modificar, hasta la distorsión, los principios fundamentales de la relación e integración funcional de poderes.

Tan sólo de imaginarlo se presiente un ambiente peligroso para la estabilidad de los estados, sobre todo si tomamos en cuenta que en cada entidad federativa se está dando una representación disím-bola, donde los partidos políticos tratan de ejercer más control en los órganos de gobierno y, en muchos casos, los gobernadores no cuentan con identidad de partido mayoritario en los congresos de sus estados.

Como quiera que sea, este evento fundamental de nuestro proceso histórico electoral trae consigo necesariamente una serie de

replanteamientos políticos y jurídicos inevitables, de los que me interesa resaltar uno que tiene que ver con el derecho vigente y el proceso legislativo en las entidades de la República. Me refiero a las reglas fundamentales y elementales de sus propios procesos legislativos, pero en sentido abierto o restringido al contexto federal. Más que un análisis sobre la distribución de competencias debemos primero determinar si dentro de las facultades que tienen los poderes locales está la de modificar aspectos sustantivos del proceso legislativo que se exige en el plano nacional.

Yo creo que debemos ser prudentes en no extender poderes absolutos sobre este tema a los poderes locales, porque si se analizan detenidamente las formalidades que regulan la producción normativa encontraremos que en él prevalecen el equilibrio y la coparticipación de poderes, sin que se permita la intromisión de uno sobre el otro, ni mucho menos la concentración de dos en uno.

Como hipótesis teórica parece lejana, pero en el caso particular que nos ocupa, tal y como ya se

estableció anteriormente, en el Estado de Morelos se aprobó en el mes de julio, a escasas dos semanas de haberse celebrado las elecciones estatales, una modificación constitucional que tiene ese único objeto: fortalecer la representación de los partidos minoritarios, obligando al grupo mayoritario a conservar todas y cada una de las resoluciones que intente promover, desequilibrando con ello la división de poderes, las reglas previstas en el pacto federal para la aprobación de leyes y decretos, así como la institución del veto, porque eleva el mínimo de votos para aprobar una ley o decreto (50% más uno) con la que generalmente se exige después de vetada una resolución, es decir, dos terceras partes.

Dentro de este contexto me parece grave que la Constitución Federal no prevea en el artículo 116, de forma expresa, normas fundamentales relativas al proceso legislativo que debe observarse en los estados, y aparentemente se les conceda un cheque en blanco para que apliquen lo que se les antoje, porque en cualquier momento los intereses de partidos minoritarios podrían romper el escudo que el Poder Ejecutivo tiene, incluso en la

figura del veto, pero, sobre todo, traslada y exagera la influencia de los partidos políticos en las decisiones legislativas, como si fueran los titulares de la voluntad popular. Por lo mismo, me parece que el artículo 124, en correlación con el 115, deben contener un mínimo restringido de supuestos respecto del proceso legislativo en cuanto al cumplimiento de ciertas formalidades básicas, en relación a su vez con los artículos federales invocados: 40, 41 y 72; pero insisto, extendiendo su interpretación a las reglas fundamentales que deben observarse en los estados respecto del procedimiento legislativo, como parte de los principios de la Ley Fundamental.

En mi opinión, el artículo 124 no puede estimarse como un cheque en blanco a las legislaturas locales para que, en la construcción interna e integración de sus poderes, pretendan modificar las reglas que para ese efecto se establecen en el ámbito federal. Ni debe considerarse como el único referente en el texto federal, el artículo 115 ó 116, en razón de que los artículos 40 y 41 obligan a dichos órganos locales a identificarse con los principios establecidos en la relación y

funcionalidad de los poderes de la Unión, cuando estos principios se encuentren previstos en otros artículos, como el 72, dentro de nuestra Carta Magna, los relativos al voto absoluto de las cámaras para aprobar leyes y decretos (de ley) o la figura jurídica del veto.

Podrá decirse que es un problema de interpretación, pero aun en este supuesto, quiero destacar lo que el Dr. Diego Valadez, Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, expresará, en un escrito enviado al Congreso del Estado de Morelos, sobre la correcta aplicación de un artículo de la Constitución de esta entidad, a solicitud del propio Congreso. En una de sus partes, y en lo que me interesa, dice:

“Aun cuando en nuestro sistema las constituciones federales y estatales han propendido al casuismo para asegurar que los órganos del poder sólo puedan hacer aquello que les está expresamente permitido, es evidente que no han podido prever todas las posibles circunstancias susceptibles de presentarse. En los casos en que se produzcan situaciones dudosas o imprevistas, debe prevalecer la interpretación que sea más acorde con el

contenido general de la Constitución, y no la que lleve a alterar sus principios o desvirtuar la esencia de sus preceptos. También debe tenerse en cuenta que en los sistemas constitucionales democráticos predomina la interpretación extensiva cuando se trata de los derechos individuales y sociales, y la interpretación restrictiva cuando concierne a las facultades de los órganos del poder.

“Todo acto interpretativo se basa en la valoración de la norma que se interpreta. Se trata, por ende, de un problema de valores. En este caso habrá que determinar cuál es el valor que se hace prevalecer: el de la limitación del poder, como una garantía de la democracia constitucional, o el de la ampliación de facultades más allá de lo expresamente autorizado por el orden constitucional.

“Las normas constitucionales corresponden a una razón que caracteriza al texto y lo hace coherente y funcional. La interpretación no puede hacerse contraviniendo la razón constitucional y afectando la funcionalidad de la norma. Hay un contexto sistémico del cual no puede separarse el intérprete.

“Otra función interpretativa reside en descubrir en la norma regularidades que se puedan convertir en principio general...”.

Pero si buscamos dentro de nuestra Carta Magna alguna explicación amplia o detallada acerca de las unidades conceptuales que señalan los artículos en cita, como los principios del pacto federal o gobierno republicano, representativo o popular, observaremos que tales categorías no están expresamente señaladas por la norma constitucional.

Debemos entonces determinar cuáles pueden ser esos principios o esas definiciones de carácter político, previstas como norma suprema, es decir, descubrir en la norma regularidades que se puedan convertir en principio general, no sólo para la Federación sino extendido también para los estados de la Unión.

Mas si se toma en cuenta que los gobiernos locales están iniciando una etapa de transición democrática, que los ha colocado en situaciones de manifiesta diferencia representativa, es decir, mientras que el titular del Poder Ejecutivo pertenece a un partido, la

mayoría en el Congreso pertenece a otro partido, y lamentablemente los debates parlamentarios se ocupan para dirimir las diferencias competitivas de carácter electoral entre los partidos políticos, e iniciar, a través de sus diputados, las estrategias que como partidos les interesa, al grado de modificar principios básicos del modelo federal de gobierno republicano, alegando una facultad absoluta y abierta en el artículo 124 que hoy nos tiene aquí reunidos.