

EL PROCESO LEGISLATIVO DE LOS ESTADOS AL AMPARO DEL ARTÍCULO 116 CONSTITUCIONAL

Eleael ACEVEDO VELÁZQUEZ

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Votación y mayorías legislativas.*
III. *El veto en los sistemas presidenciales.*

I. INTRODUCCIÓN

Es para mí un honor poder participar en este importante foro organizado por nuestra Facultad de Derecho y por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, sobre todo porque nos permite rescatar o acercarnos un poco del federalismo que se encuentra previsto en nuestra Constitución Política desde el año de 1857, pero que como todos sabemos el presidencialismo hegemónico y autocrático impidió su desarrollo institucional. Es por eso que ahora frente a un nuevo escenario político, resulta más que conveniente dialogar ampliamente sobre el contenido constitucional de los estados de la República para construir nuevos espacios de representación política.

Durante mucho tiempo el federalismo mexicano, como si fuera una locomotora, funcionó montado en una vía de un solo sentido, 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 de alternar nuestra independencia entre un modelo central o federal, el consolidado régimen presidencial casi monárquico por más de tres décadas con Porfirio Díaz al frente, la inclusión de la temporalidad de ese modelo presidencial a partir de los presidentes posrevolucionarios, son sin duda causas que lo explican perfectamente, y que no es motivo de mi intervención ampliar el día de hoy.

Quiero referirme más bien a las particularidades que el sistema político mexicano ha generado una vez que el modelo anterior ha quedado desplazado, por lo menos en lo esencial, es decir, el destierro de un presidente fuerte con dominio absoluto del poder público organizado, después del año 2000.

El primer escenario que permitió el desplazamiento de ese sistema, tuvo espacio sin duda dentro del Poder Legislativo, recordemos que a partir del año de 1988 el partido en el poder no alcanzó por sí mismo la capacidad numérica de controlar por sí mismo la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Pero se debe tomar muy en cuenta que en los estados de la República, se dio el mismo efecto, es decir, que también en las legislaturas locales los partidos distintos al PRI le fueron arrebatando el control mayoritario de las legislaturas. De forma gradual el primer dominio que se fue desfasando de los congresos locales fue lo que conocemos como votación calificada, y posteriormente incluso la mayoría absoluta, permitiendo con ello que ningún partido tuviera la posibilidad de tomar decisiones legislativas por sí mismo. Ahora bien, la cuestión de interés nos obliga a preguntarnos, cómo se ha reflejado este nuevo espectro político frente al principio democrático de un Estado federal, con entidades autónomas en su régimen interior. 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 antiguas 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. Ese es el gran reto, no permitir que sólo se substituya con un nuevo modelo el centralismo que tanto nos ha retrasado en la consolidación de un sistema democrático.

Pero esa 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 atiende la resolución de problemas inmediatos de interés partidista, casi siempre de tipo electoral.

Dentro de las reglas del no tan viejo sistema hegemónico, como podemos recordar, los gobernadores tenían a su cargo el dominio del proceso legislativo, en él montaban su propia visión administrativa de entender un sexenio, 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 a cargo del Poder Ejecutivo, por otra nueva forma de dominio que ha encontrado morada, la de los partidos políticos, que al ver el vacío en que éste ha quedado, se han apoderado del proceso legislativo local como si tratara de un bien mostrenco en el mercado político del cual tuvieran el derecho legítimo de monopolizar en nombre del pueblo que representan, actitud que de forma sistemática se repite 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 antes repasar brevemente aspectos generales sobre el modelo que en nuestro país asumimos sobre el proceso legislativo, principalmente tomando como referencia, desde luego, el que nuestra constitución prevé a nivel nacional, en ese sentido apunto que 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 discusión 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 días 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 día 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.

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

D) Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le 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.

Este dispositivo, 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 utilizarse a efecto de obtener un producto legislativo. Me parece que su 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 como lo son el Congreso con sus dos cámaras y el Poder Ejecutivo, e incluso la Corte puede actuar como legislador negativo con las declaraciones de invalidez que puede realizar, y 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 les asignan competencias distintas con el fin de asegurar leyes con un 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.

II. 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:

Relativa, cuando la suma de los votos a favor no son más que los votos en contra y en abstención, pero que sumados estos dos últimos serían mayor que los primeros.

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, porque lo es, frente al resto de votos no importando su sentido.

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.

III. 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; será 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 no proviene del propio Congreso, pueden oponerse a esa intención 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 doctor 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 procedimiento 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 productor de normas adecuado en un modelo presidencial, cuyo diseño obedece a la necesidad de equilibrar la participación de dos poderes como lo son 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 están a favor de la ley o decreto vetado. La regla dice que se requiere de un 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 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 aprobaran 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 tuvo 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 este aspecto del proceso legislativo federal con nuestro tema sobre el federalismo, pues 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 de no ajustarse a ningún modelo específico y estructurar cualquiera que se les 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 y 115 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 a la presente ponencia lo siguiente:

Artículo 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.

Artículo 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.

...

Artículo 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, conforme a las bases siguientes:

I. ...

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 nacional 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 de 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 fracciones 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 3 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; es más podemos llegar al absurdo de proponer que sean los partidos políticos y no los ciudada-

nos representados los que se manifiesten de forma corporativa en las legislaturas locales. Después de todo, al no existir en el artículo 116 ni en ningún otro de la Constitución federal, normas fundamentales relativas a la división de poderes para los estados de la 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 disímbola, donde los partidos políticos tratan de ejercer más control en los órganos de gobierno y en muchos casos los gobernadores locales no cuentan con identidad de partido mayoritaria 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 se debe ser prudente 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, 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 tenía ese propósito, fortalecer la representación de los partidos minoritarios obligando al grupo mayoritario a consensar todas y cada una de las resoluciones que intentara promover, desequilibrando con ello, en mi opinión, algunas reglas básicas de la división de poderes dentro de un gobierno basado en el principio de las mayorías, como lo son 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 deben observarse en los estados, como el número de votos que deben considerarse para que una ley o decreto puedan ser aprobados, y aparentemente se conceda a los estados 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 con la presente acción pretendemos solicitar la intervención de la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que se pronuncie sobre la constitucionalidad del artículo 44, materia del presente punto, en relación con los artículos federales invocados, 40, 41 y 72, pero 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.

Insisto en que de acuerdo con nuestra consideración, 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 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, como lo son los relativos al voto absoluto de la cámaras para aprobar leyes y decretos (de ley) o la figura jurídica del veto.

Sobre el tema de la interpretación constitucional, nos parece ilustrativo citar lo que el doctor Diego Valadés, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, expresara en un escrito enviado al Congreso del Estado de Morelos, en el año de 1998 sobre la correcta aplicación de un artículo de la Constitución de Morelos, a solicitud del

propio Congreso. En una de sus partes y en lo que interesa a la presente acción dice:

Aun cuando en nuestro sistema las constituciones federal 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 cual 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 señalados por la norma constitucional.

En este sentido, el papel como órgano de control constitucional que tienen la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de los medios procesales de control abstracto como la acción de inconstitucionalidad e incluso la controversia constitucional que se plantea contra normas generales, no sólo adquiere el carácter de relevante sino de indispensable, toda vez que toca a ese órgano federal, determinar con sus resoluciones las

consideraciones particulares de esos principios o de 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.

Más 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.

Debemos partir de un hecho indubitable, durante años el proceso legislativo ha sido una herramienta para apuntalar a los detentadores del poder público, hasta el año 2000, lo fue en torno a la figura del presidente en turno, pero ahora la tendencia parece indicar que corresponde a los partidos políticos utilizar el proceso legislativo conforme a su propia conveniencia electoral. Aprovechando para ello los huecos que nuestra Constitución federal no preveía porque no se requería.

Me parece que es tiempo de que se incluya dentro de la Constitución federal reglas mínimas sobre los pasos que se debe observar dentro de los estados en lo que se refiere al proceso legislativo ordinario, que impida las intenciones legislativas basadas en la permanencia de un grupo o de un proyecto personal o de partido. Recordemos que toda relación democrática exige reglas claras que den certidumbre a la participación política, que tengan una vigencia de largo alcance, sin que puedan ser modificadas en cualquier momento de acuerdo con las coyunturas políticas.

Por lo mismo, propongo que se incluya en el artículo 116 de la Constitución federal un apartado sobre el proceso legislativo que le dé equilibrio y seguridad a las relaciones de poder dentro de un marco de pluralidad democrática, tomando en cuenta el contenido para el propio proceso de reforma tratándose de leyes federales y como un principio de contenido democrático el principio de gobiernos mayoritarios, más que de representación proporcional convenientes a modelos parlamentarios.