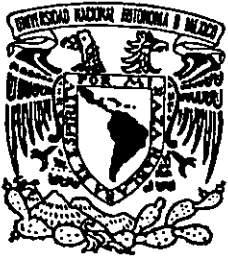


430



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**EVOLUCION JURIDICO CONSTITUCIONAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA**

2001

**TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
CARLOS ARTURO HUACUJA BETANCOURT**



CIUDAD UNIVERSITARIA, DISTRITO FEDERAL

2001



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

El alumno **HUACUJA BETANCOURT CARLOS ARTURO**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**EVOLUCION JURIDICO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA**", bajo la dirección del suscrito y del Dr. Manuel González Oropeza, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Dr. González Oropeza, en oficio de fecha 15 de junio de 2001, y el Dr. Miguel A. Garita Alonso, mediante dictamen del 13 de agosto del mismo año, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., agosto 15 de 2001.



DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

FACULTAD DE DERECHO

NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará a la Secretaría General de la Facultad.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
Y DE AMPARO

México, D.F., a 13 de agosto de 2000.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
P R E S E N T E .

Distinguido Doctor:

En relación a su atento oficio, mediante el cual se me solicita la revisión de la monografía elaborada por el alumno HUACUJA BETANCOURT CARLOS ARTURO sobre "EVOLUCION JURIDICO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA", que pretende sustentar como tesis de licenciatura.

Al respecto me permito hacer de su atento conocimiento, que habiendo realizado una revisión cuidadosa y exhaustiva y haberle hecho al sustentante las observaciones sobre el proyecto en cuestión y realizado los ajustes respectivos, se manifiesta que el trabajo profesional de referencia, cumple satisfactoriamente con las exigencias metodológicas y normativas aplicables a los trabajos de investigación, aunado a que todos los temas que aborda el autor de la tesis son tratados con seriedad académica y conocimiento del tema, así como los puntos de vista personales.

Por lo anterior y salvo su mejor opinión, se considera que el alumno HUACUJA BETANCOURT CARLOS ARTURO se encuentra en condiciones para continuar los trámites tendientes a su examen profesional para obtener el título de Licenciado en Derecho.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

DR. MIGUEL ANGEL GARITA ALONSO
Profesor Adscrito al Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva, Ciudad Universitaria
Delegación Coyoacán, 04510 México, D. F. FAX (52 5) 665 21 93

México, D.F., a 15 de junio de 2001.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO CONSTITUCIONAL
FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO
P R E S E N T E .

Estimado Doctor Venegas Trejo:

Por medio de la presente me permito hacer de su conocimiento que la Tesis Profesional del alumno **HUACUJA BETANCOURT CARLOS ARTURO** con número de cuenta **7255808-7**, titulada **“EVOLUCIÓN JURÍDICO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA”**, registrada ante este H. Seminario con el número de inscripción **129/2000**, cumple cabalmente con todos los requisitos estatutarios y constituye un trabajo académico serio sobre Derecho Constitucional Estatal, por lo que me permito emitir mi **VOTO APROBATORIO**, con una felicitación al sustentante por el esfuerzo realizado.

Esperando contar con su venia, y agradeciendo una vez más sus finezas, me es sumamente grato aprovechar la ocasión para reiterarme a sus incondicionales órdenes para cualquier aclaración.

A T E N T A M E N T E ,


DR. MANUEL GONZALEZ OROPEZA
ASESOR DE TESIS

Sólo la guía cuidadosa y ejemplificativa en la senda del trabajo y la honradez nos dan la base para triunfar en la vida, aunado a la voluntad para no dejar una etapa trunca, para terminar lo comenzado; ese es un legado que graciosamente me otorgaron mis padres Ing. Carlos Arturo Huacuja y Hermosillo y señora Nieves Betancourt de Huacuja. Gracias por la entrega generosamente regalada y la reiterada insistencia durante dos décadas.

Gracias también a mis hermanos María de las Nieves, Beatriz Eugenia, Luis Felipe y Sergio Eduardo; su aliento, buena voluntad y ejemplo, son faro guía a puerto seguro cuando se navega en mares procelosos.

El ejercicio volitivo que nos indica la potencialidad del hacer y su adecuado desarrollo, junto con el reconocimiento de que lo único imposible es lo que no se intenta, es mi personal experiencia que, como enseñanza, dedico a la generación que me sucede; mis hijos Carlos Arturo, Sandra Rebeca, Javier Iztac Cuauhtli, Quetzalcóatl y Cuauhtémoc. ¡Jamás es demasiado tarde!

La grandeza de Baja California me fue mostrada por quienes, habiendo echado sus raíces en esta tierra de promisión, han cosechado los merecidos frutos de su esfuerzo constructivo; me refiero particularmente a las señoras María Elena Huacuja de Leal y María de los Angeles Leal de Torres y a los señores Javier Leal Buendía y Luis Torres Magaña. Gracias por su desinteresado y paternal apoyo.

Tijuana, Ensenada, Mexicali, Tecate y Playas de Rosarito; nombres indeleblemente burilados en lo insondable de mis entrañas y que al resumirse en un solo nombre: Baja California; son el suelo que me cobija, mi Patria Chica. Mis votos más fervientes para que sigas a la vanguardia en el ejercicio de la libertad y la auténtica democracia que te magnifican ante el concierto de las Entidades Federativas y hacen que tu pueblo se enorgullezca de ser bajacaliforniano.

Cuando las humanas debilidades nos llevan por las sendas de la costumbre y nos envuelve el marasmo del diario acontecer, una mano delicada y una frase tierna nos vuelven a la vía de la obligación impuesta. Gracias Lyliá Ciriám porque con tu dulzura y cariño me das el aliento para seguir. ¡A ti, mi devoción más profunda!

CONTENIDO

DEDICATORIA	II
INTRODUCCIÓN	VI
CAPÍTULO PRIMERO: ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y POLÍTICOS ...	1
I. ÉPOCA PRECOLOMBINA	1
A) Descripción Geográfica	1
B) Población Aborigen	3
II. ETAPA MISIONAL	6
A) Primeras Exploraciones	6
B) Organización Misional	16
III. MÉXICO INDEPENDIENTE	26
A) Guerra con los Estados Unidos	26
B) Revolución Mexicana	39
CAPÍTULO SEGUNDO: ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES	58
I. ANTECEDENTES DE LA DIVISIÓN POLÍTICA	58
II. CONSTITUCIÓN DE 1824	65
III. LEYES CENTRALISTAS	71
IV. CONSTITUYENTE 56-57	79
V. REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1931	86
CAPÍTULO TERCERO: LA CONSTITUCIÓN Y LOS ESTADOS	91
I. CONCEPTO DE CONSTITUCIÓN	91

II. DECISIONES FUNDAMENTALES	97
A) Factores Reales de Poder	97
B) Decisiones Fundamentales	100
III. EXÉGESIS DEL FEDERALISMO	102
A) Naturaleza jurídica del Federalismo	102
B) El Federalismo en México	110
IV. ENTIDADES FEDERATIVAS	115
V. SOBERANÍA Y AUTONOMÍA	121
VI. FACULTADES	131
A) Expresas y Reservadas	131
B) Implícitas y Concurrentes	138
VII. ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LA CONSTITUCIÓN GENERAL Y LAS LOCALES	148
CAPÍTULO CUARTO: TRANSICIÓN JURÍDICA DE TERRITORIO A ESTADO	156
I. PROCEDIMIENTO CONSTITUCIONAL	156
II. INICIATIVA DE LEY	159
III. DECLARACIÓN DE ESTADO FEDERADO	168
CAPÍTULO QUINTO: EL CONGRESO CONSTITUYENTE DEL ESTADO ..	178
I. ANTECEDENTES	178
II. ELECCIÓN DEL CONSTITUYENTE	179
III. EL CONSTITUYENTE DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA	185
IV. CLAUSURA DEL CONSTITUYENTE	207
V. PROMULGACIÓN DE LA CARTA SUPREMA DEL ESTADO	213

CAPÍTULO SEXTO: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA 217

I. PARTE DOGMÁTICA 217

II. PARTE ORGÁNICA 228

 A) Función Ejecutiva 230

 B) Función Legislativa 241

 C) Función Jurisdiccional 267

III. PARTE SUPERRESTRUCTURAL 313

CONCLUSIONES 342

BIBLIOGRAFÍA 354

INTRODUCCIÓN

El estudio del Derecho Constitucional de los Estados es un campo que ha sido soslayado por la Doctrina. Los constitucionalistas mexicanos han volcado su atención y su conocimiento para generar una amplia bibliografía sobre tópicos generales y específicos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; han buscado en las profundas raíces de la Historia sus antecedentes más lejanos; han analizado con acuciosidad científica sus conceptos fundamentales; han propuesto términos más jurídicos e incluso, han señalado críticamente algunas fallas en nuestro sistema constitucional; mas el tópico relativo a la estructura y mundo constitucional de las entidades que integran la Federación ha sido muy poco explorado.

Si bien algunos constitucionalistas han publicado trabajos que se refieren a diversos aspectos específicos de la relación Federación-Estados, muy pocos hay, empero, cuyo específico objetivo sea el desarrollo de un Derecho Constitucional de los Estados; entre éstos últimos encontramos el *Derecho Constitucional Estatal* de Elisur Arteaga y el *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas* de Máximo N. Gámiz Parral, obras ambas que intentan llenar este vacío doctrinal; y una de las razones de esta carencia, creemos haberla detectado en las diversas reformas a la Constitución federal que han disminuido el Poder Revisor estatal al recoger materias locales para confiarlas a los poderes federales, dejando a los constituyentes permanentes locales la mera tarea de adecuar sus Constituciones como norma reglamentaria de la Carta de Querétaro.

Es un hecho que uno de los medios de fortalecimiento del federalismo, se da con el concurso de las diversas instancias de decisión política provenientes de las cartas constitucionales de las entidades federadas, en consecuencia, su estudio sistemático revelará fuentes importantísimas para la naturaleza y trayectoria de nuestro modelo de Estado federal. Debido a ello, buscamos mediante este trabajo aportar un grano de arena al conocimiento que de las Entidades Federativas se debe tener en aras de la integridad que como Estado tiene nuestro país.

Al elegir la evolución jurídico-constitucional de Baja California, pensamos en los diversos conceptos en los que este Estado ha sido pionero y que con posterioridad han sido llevados a nuestra Carta Suprema, pensamos en un Estado innovador y profundamente nacionalista, un Estado con una historia institucional diferente a la de las demás Entidades que conforman la Federación; por ello nos dirigimos primeramente a su historia, ya que ella es venero inagotable de conocimiento que nos permite entender la razón y fundamento de nuestra forma de ser, pues parafraseando al insigne filósofo estagirita, los pueblos que no aprenden de su historia están condenados a repetir sus mismos errores. Describimos el marco geográfico del territorio que nos ocupa para identificarlo dentro del mapa de nuestro país y mencionamos brevemente los usos y costumbres de sus pueblos autóctonos.

En el mismo capítulo primero de este ensayo, asistimos a los momentos críticos en que osados conquistadores, ávidos de fama, honores y riqueza, traspasaron el umbral de lo desconocido para que, por vez primera, el "hombre blanco" hollara tierra bajacaliforniana. Detallamos también los actos realizados por seres que, con vistas "más allá de lo terreno" y con un novedoso sistema de organización y autoadministración, fueron quienes realmente pusieron en conocimiento del mundo la existencia de este mágico lugar, cometiendo humanos errores, pero dejando una profunda huella que permanece hasta nuestros días, manifestada en productos que son orgullo de esta región. Tratamos de demostrar que a lo largo de la evolución histórica de un pueblo, se pueden cimentar las bases de una profunda nacionalidad, de un acendrado patriotismo que bien puede ser ejemplo a seguir por otros pueblos.

En el capítulo segundo, entramos de lleno al desarrollo de la temática del trabajo, pues presenciarnos la lucha de un pueblo por su libertad, no en el campo de las armas de acero o de fuego, sino en un ámbito más trascendente; el de las ideas. Ideas que al retratar fielmente una situación real y plasmarse en un documento llamado Constitución, fomentan los medios para el desenvolvimiento de formas más perfectas para el buen gobierno de los hombres. Es en efecto, a través de las luchas en el seno de los constituyentes, donde la proyección de ideas alcanza su máximo esplendor; donde se ensayan formas nuevas y antiguas; formas que, en última instancia han beneficiado más que perjudicado a nuestro país y, en este contexto, fue notoria la lucha del

pueblo bajacaliforniano por alcanzar los mismos derechos y obligaciones que ya venían disfrutando las demás entidades de la nación.

Resulta imperativo analizar jurídicamente la situación de la forma de Estado de nuestra Patria -el federalismo-, para que partiendo de conceptos generales, podamos deducir el caso de Baja California. De esta manera pretendemos, tomando como base el concepto jurídico de Constitución, de sus causas teóricas y prácticas y de su teleología, llegar a una explicación del motivo por el que se instauró el federalismo en México. Desde este punto, se estudia la naturaleza de las Entidades Federativas para, tocando el concepto tan popularizado de la soberanía estadual, demostrar la realidad de la autonomía de las entidades federadas y, mediante un breve estudio comparativo entre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las particulares de los Estados, percatarnos de las posibles diferencias, ya que la Constitución federal es un modelo que se ha tomado para la elaboración de los Código Supremos estatales.

Antes de adentrarnos en el estudio de la Carta Magna bajacaliforniana, asistimos a los momentos de su creación, presenciando la integración del Constituyente y analizando las sesiones en las que se dio a luz la Constitución del Estado; para por último, detenernos en sus partes dogmática, orgánica y superestructural; no sin antes haber visto el procedimiento jurídico-político que instrumentó la erección del Territorio en Estado, analizando los debates que se suscitaron en ambas Cámaras del Congreso de la Unión con motivo de las iniciativas presidenciales respectivas.

Pluguiera que este trabajo cumpla, aunque sea en una mínima parte, las finalidades, primeramente de dar a conocer un documento constitucional que en su momento fue pionero entre sus pares estatales, al igual que la Carta de 1917 lo fue en el concierto de las naciones, y por otra parte, interesar a estudiosos del Derecho Constitucional para preparar textos que nos muestren el desarrollo de las instituciones constitucionales de los demás estados que integran nuestra Federación.

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y POLÍTICOS

I. ÉPOCA PRECOLOMBINA

A) DESCRIPCIÓN GEOGRÁFICA.

El Estado de Baja California, localizado en el noroeste de la República Mexicana, ocupa toda la porción norte de la península del mismo nombre, estando ubicado entre los paralelos 28° y 32° 48' latitud norte y entre los meridianos 112° 48' y 117°08' de longitud oeste de Greenwich. Su superficie de 70,113 kilómetros cuadrados le hacen poseer el 3.57% del territorio total del país, correspondiéndole el décimo segundo lugar en cuanto a superficie entre las demás entidades integrantes de la Federación.

Su sistema orográfico, que corre en forma longitudinal al Estado, está más cercano al Mar de Cortés o Golfo de California que baña a esta parte de la península por el oriente (el Océano Pacífico limita el territorio del Estado por el poniente). Las cadenas montañosas más importantes son de norte a sur: las sierras de Juárez con una altitud de 1,600 metros; de San Pedro Mártir, donde se halla la mayor altitud de la península (alrededor de 3,000 metros), el Cerro o Pico de la Encantada¹; de Santa Isabel; de Calamajué, con los cerros Yubay y Dos Picachos; y la San Borja.

Hacia la vertiente occidental las montañas descienden en suave declive formando extensos valles como los de Las Palmas (entre Tecate y Tijuana), Guadalupe (al oriente de Ensenada), Santo Tomás, San Vicente y San Quintín entre otros. En la vertiente opuesta, el litoral es más abrupto y escarpado, excepción hecha de la zona noreste donde se encuentra la desembocadura del Río Colorado y el extenso Valle de Mexicali.

¹ Es precisamente en este sitio donde a la fecha opera el mayor observatorio del país y quizá uno de los mejores del mundo por su altitud (3,069 mts.) y la claridad de sus noches que permiten una visión más completa al observador astronómico.

En la costa occidental se localizan las siguientes bahías: Todos Santos, cerrada por la Punta Banda, donde se encuentra Ensenada que es uno de los puertos de altura más importantes del país; San Quintín; El Rosario y Santa Rosalita. En el litoral oriental se encuentra el estuario del Río Colorado; la Bahía de San Felipe donde se encuentra el puerto del mismo nombre; Bahía de San Luis Gonzaga; Bahía de Los Angeles y las bahías de Las Animas y San Rafael.

Por lo que toca a sus islas, en el Pacífico se encuentran como más importantes: Guadalupe y Cedros con 264 y 347 kilómetros cuadrados respectivamente. En el Golfo se cuentan, entre otras, las islas Montague y Gore que dividen en dos brazos el cauce final del Río Colorado y la Angel de la Guarda, la más grande del Estado con 855 kilómetros cuadrados, formando con tierra firme el Canal de Las Ballenas.

En cuanto a la hidrografía, las condiciones del suelo y las irregularidades de la precipitación pluvial, determinan la aridez del Estado, habiendo muy pocos ríos permanentes: el Colorado que es el principal, nace en territorio estadounidense, sus últimos 96 kms. corresponden a nuestro país; 32 como límite con los Estados Unidos y el resto entre los Estados de Baja California y Sonora, su anchura varía de 150 a 800 metros y desemboca en la parte norte del golfo. Otros ríos son el Tijuana y el Santo Domingo ².

El clima es en general seco y caliente con vegetación esteparia y desértica; aunque por estar al norte del Trópico de Cáncer tiene una estación fría bien marcada. Entre el invierno y el verano se presentan calmas subtropicales. En las zonas elevadas el clima es templado y frío, según la estación del año, como sucede en la sierra de San Pedro Mártir; en tanto que en las zonas bajas el clima es extremo, sin ser excesivamente frío en invierno. Es sumamente caluroso en el verano, llegando a ascender el termómetro arriba de los 45°C. En la actualidad, con los adelantos de la civilización, el ser humano puede radicarse sin dificultad y con suficientes comodidades; sin embargo, en la época de su descubrimiento por el "hombre blanco", era sumamente

² Cfr. David Piñera Ramírez, "El contexto geográfico; Baja California" en *Visión Histórica de la Frontera Norte de México*; Mexicali, UABC-Centro de Investigaciones Históricas UNAM-UABC, 1987, 3 Vols., T. I, pp. 183 a 189. También cfr. Adalberto Walter Meade, *Baja California; tierra extrema y riqueza en los mares; Monografía estatal*; 2ª. ed. México, SEP, 1994, pp. 11 a 18 y Ángel Bassols Batalla, *El Noroeste de México; Un estudio geográfico-económico*; 1ª. ed. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Económicas, 1972, pp. 126 a 182

hostil. Sobre este particular, consideramos de interés transcribir la opinión de un gran historiador que relató los pasos de la colonización de la península:

"El aspecto de la California es, generalmente hablando, desagradable y hórrido, y su terreno quebrado, árido, sobremanera pedregoso y arenoso, falto de agua y cubierto de plantas espinosas donde es capaz de producir vegetales, y donde no, de inmensos montones de piedras y de arena. El aire es caliente y seco, y en los dos mares pernicioso a los navegantes, pues cuando se sube á cierta altitud, ocasiona un escorbuto mortal. Los torbellinos que á veces se forman son tan furiosos, que desarraigan los árboles y arrebatan consigo las cabañas. Las lluvias son tan raras, que si en el año caen dos ó tres aguaceros, se tienen por felices los californios. Las fuentes son muy pocas y escasas. En cuanto á ríos, no hay ni uno en toda la península". Y más adelante, haciendo referencia al territorio que actualmente ocupa el Estado de Baja California, ocupado en aquella época por los cochimíes, menciona que "desde los 25° se extiende en parte hasta los 33°, (y) es el más quebrado y pedregoso; pero desde el paralelo 27° en adelante el aire es más benigno. Hacia los 30° comienza á sentirse frío, y suele nevar; pero la tierra, aunque menos quebrada y pedregosa, es hasta los 32° muy árida y estéril. En este último paralelo muda el aspecto de la naturaleza, y se ven campiñas con abundantes aguas y más adornadas de vegetales"³.

Evidentemente la falta de agua supone un grave problema, mas en la actualidad el Estado de Baja California gracias a diversas obras de infraestructura hidráulica y al aprovechamiento de poco más de 1,800 millones de metros cúbicos de agua superficial correspondientes al Río Colorado, así como los de las diversas presas, aunado a los acuíferos subterráneos, se puede considerar que tiene resuelto el problema de la escasez del vital elemento.

B) POBLACIÓN ABORIGEN.

En el territorio que actualmente ocupa Baja California, se asentaron grupos étnicos presumiblemente derivados de los nahoas que salieron del "Lugar de las Siete Cuevas" o *Aztlán*, quedando grupos de la familia lingüística yumana (ramas yuma, cochimí y laymon); siendo los más importantes los cochimíes, más propiamente llamados yumanos peninsulares. Estos ocuparon desde Bahía Magdalena y San Juan

³ Francisco Javier Clavijero, *Historia de la Antigua o Baja California*; Trad. del Italiano del Prbro. Nicolás García de San Vicente; ed. facsimilar de la de 1852; México, SEDENA, 1972, pp. 5 a 8

Bautista Malibat, hasta aproximadamente el paralelo 33°. Estos naturales se dedicaban principalmente a la caza y a la recolección de piñones, lo que hace suponer que no eran grupos completamente sedentarios; sin embargo, al norte del paralelo 30°, las comunidades ahí residentes ya conocían la cerámica y hacia el noreste los cucapás llegaron a practicar la agricultura.

Dentro de la clasificación que hace Cue Cánovas de los diversos grupos indígenas según su desarrollo económico y social, pensamos que los naturales de marras se encuadran en forma intermedia entre el primer tipo y el segundo, a saber: a) Recolectores simples y b) Cazadores. El mencionado historiador clasifica en cuatro tipos a los grupos naturales antes de la llegada de los conquistadores, siendo los dos tipos restantes: c) agricultores atrasados y d) agricultores avanzados. Luego, en forma esquemática, no señala acerca de los recolectores y los cazadores:

"Recolectores. Constituían grupos nómadas de cultura muy primitiva, descendientes directos de los primeros pobladores del país que habían sido expulsados hacia territorios marginales. Practicaban la recolección de moluscos y animales roedores (recolección simple). Su técnica lítica correspondía todavía al paleolítico inferior. Se agrupaban en hordas y tenían un régimen igualitario caracterizado por el reparto equitativo del producto del trabajo social entre los individuos de diversos sexos y edades. No existía entre ellos una división del trabajo propiamente dicha y carecían de autoridades de carácter permanente.

"Cazadores. Su cultura correspondía también al período de la piedra no pulimentada. Practicaban la caza del bisonte y otros animales menores. Eran nómadas y además de la caza, obtenían productos de subsistencia de la pesca y la recolección, que como la primera, eran de carácter colectivo. Pero las dos últimas representaban actividades secundarias y complementarias. Su régimen de distribución tenía también un carácter igualitario. La división del trabajo era exclusivamente sexual... se agrupaban en hordas constituidas por grupos de varias familias. No tenían tampoco autoridades de carácter permanente" ⁴.

De lo expuesto y transcrito se infiere con facilidad la aseveración hecha de que los cochimíes, así como los otros grupos de naturales habitantes en la parte norte de la península; los kiliwa, paipai, tipai y cucapá, pertenecían a un tipo

⁴ Agustín Cue Cánovas, *Historia social y económica de México; (1521-1854)*; 3ª. ed. 2ª. reimpr. México, Trillas, 1967, p. 42

intermedio entre los dos mencionados, pues el mismo autor citado afirma que esos grupos indígenas habitaban el noroeste del territorio de la República Mexicana ⁵.

Por otra parte, consideramos interesante transcribir algunas observaciones hechas por Clavijero sobre el carácter de los cochimíes. Nos dice el señalado jesuita que son "sanos, robustos y de buena estatura. Las enfermedades que suelen padecer no provienen de su mala complexión, sino que las contraen ó por contagio, como las viruelas, ó por lo malsano de los alimentos que usan de ordinario", concluyendo más adelante que "por otra parte carecen de ciertos vicios muy comunes entre otros bárbaros y aun en algunos pueblos cultos. La embriaguez, vicio dominante de los americanos, no está en uso entre los californios. No se hurtan unos á otros aquello poco que poseen; ni riñen ni tienen contiendas entre sí los parientes, ni los que son de una misma tribu; todo su odio y furor es contra las otras naciones ó tribus con quienes tienen enemistad ⁶.

Finalmente, para concluir, podemos decir que la población indígena en la Baja California inició su declinación demográfica, hasta en algunos casos llegar a la extinción; en parte, básicamente por la confrontación cultural ⁷, a las epidemias de viruela y de enfermedades venéreas y en parte por la acción de los blancos. En la actualidad no llegan al millar las personas que hablan algún dialecto indígena y los pocos naturales puros que aún se pueden encontrar, se confunden fácilmente con los

⁵ Cfr. *Idem.*, pp. 41 y ss. Vid. también Clavijero, *op. cit.*, pp. 47 y ss.

⁶ Clavijero, *op. cit.*, pp. 50 y 51

⁷ "La presencia de los misioneros significó, sobre todo, verse sometidos a un régimen que debió resultarles incomprensible. Implicaba ésto su concentración en el recinto de la misión, obligados a una serie de actividades antes desconocidas, siguiendo ajustadas reglas y cambios de ocupación que se indicaban a lo largo del día por medio de múltiples toques de campana. Tan grave como esta alteración en la existencia de *quienes por milenios habían vivido en libertad, moviéndose a su antojo de un lugar a otro*, era también el hecho de que, cuando los grupos comenzaban de algún modo a adaptarse al régimen que prevealecía en la misión, se les hacía luego salir de ella por algunas semanas o meses para proceder a la catequización de los miembros de otras ranherías. De esta suerte se imponían a los indígenas procesos de aculturización inducida que después tenían que ser interrumpidos debido a la limitación de recursos económicos, que impedía a la misión acoger permanentemente a los miembros de todas las ranherías cercanas... En tanto los nativos mantenían formas de vida que recuerdan las del paleolítico superior, los jesuitas, franciscanos y dominicos procedían de un ámbito cultural, político, religioso y económico en creciente expansión. Persuadidos los misioneros de que su objetivo era *rescatar de las manos del demonio a los indígenas*, no vacilaron en imponerles cuantos cambios consideraron necesarios para hacer de ellos nuevos cristianos y vasallos del rey de España" (El subrayado es nuestro), Miguel León Portilla, "Los pobladores aborígenes; Baja California" en *Visión Histórica de la Frontera Norte...* *op. cit.*, T. I, pp. 253 a 255

mestizos. La mayoría de ellos se encuentran en el norte del Estado en los Municipios de Tecate y de Ensenada y en el Valle de Mexicali ⁸.

II. ETAPA MISIONAL

A) PRIMERAS EXPLORACIONES.

Consideramos que el interés de Hernán Cortés dirigido a la exploración del Mar del Sur (Océano Pacífico), propició el descubrimiento de Baja California. Tal interés se basó en una relación recibida por él "de los señores de la provincia de Ciguatán, que se afirman mucho haber una isla toda poblada de mujeres, sin varón ninguno, y que en ciertos tiempos van de la tierra firme hombres, con los cuales han acceso, y las que quedan preñadas, si paren mujeres las guardan, y si hombres los echan de su compañía... dícenme asimismo que es muy rica de perlas y oro; yo trabajaré en teniendo aparejo, de saber la verdad y de hacer de ello larga relación a vuestra majestad" ⁹.

Esta "isla" era Baja California ¹⁰, cuyo nombre parece ser que se aplicó primeramente a la región donde ahora se encuentra el Puerto de La Paz, mas luego se hizo extensivo a toda la península. Pero ¿por qué California? ¿Cuál es su significado? La palabra *California* desconcertó durante muchos años a quienes habían realizado investigaciones etimológicas, debido a que su origen y significado estaban muy alejados de las características generales de la toponimia hispanoamericana, cuyos nombres, en su mayoría, son indígenas o españoles.

Durante mucho tiempo se siguió el criterio de Clavijero quien manifestó que la etimología parecía provenir de las palabras latinas *Callida formax*, nombre que fue puesto por Cortés quien se preciaba de latinista y en virtud del calor que ahí sintió ¹¹; y en el mismo sentido, el también jesuita Giuseppe Compoi,

⁸ En la actualidad existen algunos sobrevivientes en la llamada Huerta de los Indios y en San José de la Zorra (tipais); en el área donde los dominicos fundaron la Misión de Santa Catalina (paipai o *akwa'ola*); en Arroyo de León (kiliwa); y al este de la Sierra de Juárez, cerca de la desembocadura del Colorado (cucapá).

⁹ Hernán Cortés, "Cuarta Carta-Relación", en *Cartas de Relación*; Nota prel. de Manuel Alcalá; 5ª. ed. México, Porrúa, 1970, p. 184

¹⁰ Recuérdese que durante mucho tiempo, hasta después de 1540, se consideró a las Californias como una isla.

¹¹ Cfr. Clavijero, *op. cit.*, p. 3. La primera edición de la obra de Clavijero fue publicada en 1789.

refiriéndose a la etimología de California, pensó que se componía de la voz española *cala* que significa una ensenada o bahía pequeña y de la latina *foenix*, que significa bóveda; en virtud de que en Cabo San Lucas existe una ensenada y una gran roca que forma una bóveda ¹².

Preciso es insistir en que, según Clavijero e independientemente del significado del nombre, éste fue dado a un punto concreto en la costa y no a toda la península, probablemente a un punto cercano a La Paz o a Cabo San Lucas. Del mismo criterio es el padre jesuita Miguel del Barco ¹³, quien sitúa el punto concreto bautizado como California en los alrededores de Cabo San Lucas, pues solamente de esta forma resulta entendible el pasaje del cronista Francisco López de Gómara, al narrar el viaje del capitán Francisco de Ulloa en 1539 quien, después de su regreso de la desembocadura del Río Colorado, remate del Mar de Cortés bautizado como Ancón de San Andrés, bajó la costa peninsular hasta llegar al punto más meridional, la California, desde donde, navegando por el Océano Pacífico, "doblaron la punta, metiéronse por entre las tierras y unas islas, y anduvieron hasta emparejar con el Ancón de San Andrés" ¹⁴, es decir hasta la altura del paralelo 32° de latitud norte aproximadamente.

Mas después de un sinnúmero de especulaciones etimológicas, aceptadas unas y rebatidas otras, en el año de 1863 el literato, ensayista e historiador norteamericano Edward Everett Hale presentó ante la Sociedad Americana de Anticuarios un documento en el que demostraba que el nombre de California era conocido en la literatura antes de que le fuera dado a la península por Cortés, en un romance español de 1510, que hablaba de la "*Reina de California*" y cuya más antigua edición que pudo encontrar fue la de 1521 ¹⁵.

La obra a que Hale se refería era *Las sergas del muy esforzado caballero Esplandián, hijo del excelente rey Amadís de Gaula*, novela caballeresca, publicada en Sevilla en 1510 y escrita por Garcí Rodríguez de Montalvo ¹⁶ traductor al

¹² Cfr. *Idem.*, notas 1 y 2, p. 3

¹³ Cfr. Miguel del Barco, *Historia Natural y Crónica de la Antigua California; (Adiciones y Correcciones a la Noticia de Miguel Venegas)*; Edición, estudio preliminar, notas y apéndices de Miguel León-Portilla; 1ª. ed. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Históricas, 1973, pp. 381 y 382

¹⁴ Francisco López de Gómara, *Historia General de las Indias; I. Hispania Victrix; II. Conquista de Méjico*; Barcelona, Orbis, 1985, 2 Vols.; T. II, pp. 281 y 282

¹⁵ Cfr. John R. Adams, *Edward Everett Hale*; Boston, Twayne Publishers, s/f, p. 129

¹⁶ Existe una imprecisión al señalar que la obra de referencia fue escrita por Garcí Ordóñez de Montalvo, ya que en la edición más antigua del Amadís de Gaula, de 1508, se señala que dicho escrito "fue corregido y enmendado

castellano del *Amadís de Gaula* y como una supuesta continuación o quinto libro de dicha traducción; obra muy en boga en la época de la Conquista de México, tal como lo comprueban las sucesivas ediciones de 1510, 1519, 1521, 1525 y dos ediciones en 1526, una en Sevilla y la otra en Burgos ¹⁷. Preciso es mencionar que los conquistadores eran una primera generación de lectores, para quienes los textos impresos que hablaban de héroes legendarios, eran ejemplo a seguir y les "darían no sólo instrucción, sino entretenimiento y a la par placer. Los lectores entonces, comenzaban a sentirse ellos mismos transformados por el solo acto de tener en sus manos esos 'casi divinos instrumentos'.." ¹⁸.

El mismo Hale nos relata que debido al laconismo característico de los anticuarios no dio mayores detalles sobre la vida y aventuras de la Reina de California, bella Amazona aliada de los infieles en la lucha por tomar Constantinopla en la época de las Cruzadas, por lo que en 1864 publica una traducción del romance en lo referente a la susodicha heroína el que en su capítulo CLVII referente a California, en traducción libre dice:

"Ahora váis a oír la cosa más extraordinaria que hayáis jamás oído en ninguna crónica o guardada en la memoria del hombre, por la cual la ciudad podría haber sido perdida al día siguiente, pero que de donde vino el peligro, también de ahí vino la salvación.

"Sabed, entonces que, a la diestra mano de las Indias, hay una isla llamada California, muy cercana al lado del Paraíso Terrenal, y estaba poblada de mujeres negras, sin ningún varón entre ellas, porque vivían al estilo de las Amazonas. Eran de bellos y robustos cuerpos, de apasionada bravura y gran fuerza. Su isla era la más poderosa en todo el mundo, con sus escarpados acantilados y rocosas playas. Sus armas eran todas de oro, así como los arneses de sus fieras bestias que ellas domaban para montarlas. Porque en toda la isla no había otro metal sino oro. Ellas vivían en cuevas labradas con mucho esfuerzo en la roca.

por el honrado y virtuoso caballero Garcé-Rodríguez de Montalvo", confundiendo en ediciones subsecuentes con el nombre de Garcé Ordóñez de Montalvo. Don Garcé Rodríguez de Montalvo, tiene su lugar en la historia en virtud de haber sido regidor de la Villa de Medina del Campo, España, lugar de su nacimiento en 1450, no así Garcé Ordóñez, de quien no fue posible obtener dato biográfico alguno. Cfr. *Diccionario Enciclopédico de Baja California*, 1ª. ed. Mexicali, Instituto de Cultura de Baja California, 1989, pp. 55 a 59

¹⁷ Cfr. Edward E. Hale, *His Level Best, and Other Stories*; Boston, Roberts Brothers, 1872, pp. 238 y 239

¹⁸ Hugh Thomas, *Conquest; Montezuma, Cortés, and the Fall of Old Mexico*; 2ª. impr. New York, Simon & Schuster, 1994, pp. 60 y 61

"Tenían muchos navíos con los que navegaban a otros países para saquearlos...¹⁹. Y algunas veces que tenían paz con sus enemigos, se mezclaban con toda seguridad unas con otros y habían ayuntamientos carnales, de donde se seguía que quedaban muchas preñadas, y si daban a luz hembra, la guardaban y si parían varón, luego era muerto"²⁰.

Por último, cabe hacer mención que Garcí Rodríguez de Montalvo pudo haber tomado la palabra California del cantar de gesta francés del siglo XI, *La Chanson de Roland*²¹ en cuyo canto CCIX se menciona una región llamada *Califerne*, la que, como se puede notar difiere de la que nos ocupa o bien; por otro lado, es también probable que el nombre utilizado por el autor de *Las Sergas*, como sugiere Hale²², provenga de la raíz *Califa*, ya que éste era el título que se daba a los príncipes sarracenos descendientes de Mahoma²³ y que ejercían la suprema potestad religiosa y civil en Asia, Africa y España.

Por nuestra parte, creemos que la causa por la que a Baja California se le nombró de esta forma, obedece a la similitud existente entre las leyendas de Cihuatlán y la ficción de Garcí Rodríguez de Montalvo.

Resulta interesante señalar que la California, cuando aún era considerada isla, fue bautizada con otros nombres: *Nueva Albión*, llamada así por Francis Drake en honor de su país; *Isla Carolina*, nombre puesto por el jesuita alemán Sherer y el geógrafo francés De Fer en tiempo y en honor de Carlos II de España; e *Isla del Marqués* en honor de quien se consideró su descubridor oficial, Hernán Cortés.

La primera expedición para explorar el Mar del Sur se emprendió con tres navíos bajo el mando de Alvaro de Sayavedra Zerón quien en diciembre de 1527 zarpó de Zihuatanejo con rumbo a las Molucas, pero no logró su intento por la pérdida de sus barcos. En 1532 Cortés puso dos navíos a las órdenes de un pariente llamado Diego Hurtado de Mendoza, los cuales zarparon de Acapulco y pasado el

¹⁹ Edward E. Hale, "The Queen of California" en *The Atlantic Monthly: a Magazine of Literature, Art, and Politics*; Vol. XIII, Marzo de 1864, No. LXXVII; Boston, Ticknor and Fields, 1864, p. 267

²⁰ Nótese la similitud con la Cuarta Carta-Relación de Hernán Cortés que se transcribió párrafos arriba.

²¹ Libro de caballería escrito entre los años 1087 y 1095 en el que aparece escrito: "... *Encuntre mei revelerunt li Seisne./ e Hungre e Bugre e tante gent averse./ Romain, Puillain e tuit cil de Palerne./ e cil d'Affrike e cil de Califerne ...*". Cfr. Salvador Vizcarra Schumm, "Apuntes sobre la Baja California" en *Siner; Ayer en Cucapá; Boletín del Archivo Histórico del Gobierno del Estado de Baja California*, Año 6, Vol. 4, Octubre-Diciembre 1999, No. 22, Mexicali, Archivo Histórico del Estado, 1999, p. 4

²² Cfr. Edward E. Hale, *His Level Best*, op. cit., p. 241

²³ Cfr., Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*; 10ª. ed., Madrid, s/e, 1970, voz *Califa*.

Puerto de Santiago de la Buena Esperanza (Manzanillo), el barco de Diego Hurtado se perdió, regresando el otro a las costas de Jalisco.

La tercera expedición, que salió para buscar al barco extraviado, zarpó del Puerto de Tehuantepec y estaba compuesta de dos naves también. La capitana, *Concepción*, al mando de Diego Becerra de Mendoza y la *San Lázaro*, bajo el control de Hernando de Grijalva. Aunque ambos buques zarparon juntos, "a la primera noche se levantó un viento contrario que apartó los dos navíos el uno del otro, (y) nunca más se vieron..."²⁴. Grijalva, después de algunos meses y "sin haber sacado de su expedición más fruto que el descubrimiento de una isla desierta"²⁵ a la que puso por nombre San Tomé²⁶ (Islas Revillagigedo), regresó al Puerto de Acapulco.

Mientras tanto en la otra nave, el capitán de la flota Diego de Becerra y el piloto y cosmógrafo Fortúm u Ortuño Ximénez "riñeron en el viaje, y como Becerra iba malquisto con todos los más soldados que iban en la nao, concertóse Ortuño con otros vizcaínos marineros y con los soldados con quien había tenido palabras Becerra y dar en él una noche y matarle, y así lo hicieron: que estando durmiendo le despacharon a Becerra y a otros soldados, y si no fuera por dos frailes franciscanos que iban en aquella armada, que se metieron en despartirlos, más males hubiera. Y el piloto Jiménez con sus compañeros se alzaron con el navío y, por ruego de los frailes, les fueron a echar en tierra de Jalisco²⁷, así a los religiosos como a otros heridos"²⁸, para luego, Fortúm Ximénez al mando de la *Concepción*, hacerse a la vela y dirigiéndose hacia el noroeste, arribar el 24 de noviembre de 1533 a un lugar que llamó el Seno de la Santa Cruz, que probablemente sea la ensenada de Pichilingue en el actual Puerto de La Paz.

De hecho este hombre, Fortúm Ximénez, se constituyó en el primer europeo en pisar la tierra bajacaliforniana e incluso fue también de los primeros europeos muertos en ese lugar²⁹, pues falleció junto con otros veinte españoles a

²⁴ Bernal Díaz del Castillo, *Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España*; 10ª. publ. México, Fernández Editores, 1973, p. 612

²⁵ Clavijero, *op. cit.* p. 77

²⁶ Bernal Díaz, *op. cit.*, *loc. cit.*

²⁷ La Sierra del Motín o Motines en Michoacán

²⁸ Bernal Díaz, *op. cit.*, *loc. cit.*

²⁹ De este criterio son Bernal Díaz del Castillo, *op. cit.*, *loc. cit.* y Francisco Javier Clavijero, *op. cit.*, p. 78; sin embargo, Mario Bojórquez en su *Bitácora de Viaje de Fortúm Ximénez; Descubridor y Conquistador de la Isla de la California*; 1ª. reimpr. Mexicali, Instituto de Cultura de Baja California, 1994; considera que como cosmógrafo y gran conocedor de las cartas marinas, el objetivo de Fortúm Ximénez "fue desde un principio llegar a las costas de California y comprobar así los relatos fantásticos que sobre ella corrían de puerto en puerto.

manos de los naturales. Los sobrevivientes levaron anclas y llegaron a Nueva Galicia (Jalisco), donde la embarcación fue secuestrada por Nuño Beltrán de Guzmán.

Este descubrimiento, aunado a los rumores de una gran riqueza de perlas en aquellas costas y al secuestro de la *Concepción*, dieron ímpetu a Cortés para que se montara otra expedición que fue preparada y mandada por él mismo. Salieron de Tehuantepec las naves *San Lorenzo*, *Santo Tomás* y *Santa Agueda* rumbo a Chametla (en Sinaloa), donde con posterioridad fueron alcanzadas por Cortés quien por tierra y a la cabeza de una tropa pasó previamente por Jalisco para dirimir sus diferencias con Nuño Beltrán de Guzmán. El 18 de abril de 1535 se embarcó "llevando consigo muchos soldados para conquistar nuevos países, algunas familias para poblarlos y varios religiosos para plantar el cristianismo"³⁰, reconociendo tierra bajacaliforniana el 1 de mayo y desembarcando en Santa Cruz el día 3 de mayo del mismo año, fecha en que tomó posesión del territorio con las ceremonias rituales de la época.

De ese lugar mandó los barcos por las personas que debían de poblar lo descubierto; el viaje de los futuros colonizadores fue un desastre, pues una de las naves quedó encallada en las costas de Jalisco y la otra en un arrecife cerca del litoral californiano. Con grandes esfuerzos fueron puestas a flote y se fundó, con toda esa gente, la colonia del Puerto del Marqués.

Motivado por rumores de sublevación de caciques naturales en el centro del país, Cortés regresó al Puerto de Acapulco después de permanecer cerca de un año en California, dejando a Francisco de Ulloa como jefe, quien tiempo después abandonó la península con toda su gente por órdenes del virrey Antonio de Mendoza. En esta expedición gastó Cortés una gran fortuna, calculada en trescientos mil pesos oro y el único fruto positivo obtenido fue la "adquisición de algunas buenas perlas; entre ellas una que fue valuada en cinco mil ducados"³¹.

Abandonada por segunda vez California, Cortés, a quien no le había decaído el ánimo, organizó una nueva expedición en Acapulco con el *Santa*

Tenemos noticias de que apenas iniciada la batalla de Santa Cruz, sus compañeros lo abandonaron a su suerte... (y) sostenemos que Fortúm Ximénez no murió en la batalla y esperó el regreso de sus compañeros o alguna otra flota para su rescate", *op. cit.*, p. 10

³⁰ Clavijero, *op. cit.*, p. 78

³¹ Pablo L. Martínez, *Historia de la Baja California*; 2ª. ed. México, Ed. Baja California, s/f, p. 89 y también María Luisa Garza Ramírez, *El golfo de California, mar nacional*; 1ª. ed. México, UNAM-Fac. Ciencias Políticas y Sociales, 1976, p. 18

Agueda, el *Santo Tomás* y el *Trinidad* al mando de Francisco de Ulloa en mayo de 1539. Antes de llegar a la península se perdió el *Santo Tomás*, llegando las otras dos naves a Santa Cruz el 3 de septiembre y más tarde continuaron hacia el norte llegando a la desembocadura del Río Colorado que fue bautizado con el nombre de "Ancón de San Andrés" el 28 de septiembre.

Las naves volvieron a Santa Cruz, se aprovisionaron, doblaron el Cabo de San Lucas y siguiendo el litoral oeste llegaron a las bahías de Santa Catalina (Magdalena), Ballenas y Sebastián Vizcaíno y a la Isla de Cedros el 20 de enero de 1540. Una parte de la expedición regresó desde allí a Acapulco en el *Santa Agueda* el día 5 de abril del mismo año, fecha en que Ulloa mandó a Cortés una completa relación de lo acontecido en su expedición, continuando a bordo del *Trinidad* hacia el norte para ya no saberse más de él ³².

Por esa época se hablaba mucho de las míticas ciudades de oro de *Quivira* y *Cíbola* que afirmaban haber visto respectivamente Alvar Nuñez Cabeza de Vaca en 1536 y Fray Marcos de Niza en 1539; por lo que existiendo tanta sed de aventuras, descubrimientos y conquistas, el virrey Mendoza envió a Francisco Vázquez de Coronado en el año de 1540, en busca de tan riquísimas ciudades.

Como es bien sabido, tales urbes sólo existían en los sueños de los dos "descubridores", pero de esta expedición se deduce una hecho importante: Mendoza envió a Hernando de Alarcón al mando de dos naves: la *San Pedro* y la *Santa Catalina* para ayudar por mar a Vázquez de Coronado. Llegaron hasta la boca del Colorado y se remontaron en bateles hasta la confluencia del Río Gila percatándose entonces que, la "Isla del Marqués" como también se llamaba a California, estaba adherida al continente, es decir, era una península.

³² De diferente criterio es Miguel Mathes quien señala que de "Cabo San Lucas continuó su viaje hasta isla de Cedros, de donde en noviembre se vió forzado a regresar al sur. Al llegar a la costa de Jalisco murió a manos de un grupo de indígenas, pero los supervivientes arribaron a México, donde reportaron el descubrimiento de la peninsularidad de California", en "El Septentrión novohispano; Baja California; Intentos hispanos de asentamientos en la península" en *Visión Histórica de la Frontera Norte... op. cit.*, T. I, pp. 411. Por su parte Francisco Santiago Cruz, quien sostiene que Ulloa continuó hacia el norte en su libro *Baja California; Biografía de una Península*; 1ª. ed. México, JUS, 1969, p. 12, dice: "¿Qué fin tuvo? Se ignora. La leyenda asegura que Ulloa encontró la muerte en la hermosa bahía de la Magdalena, en cuyo seno descansa su nave viajera, y que en las noches de tormenta, cuando el mar se azota contra la playa y las rocas de los acantilados, el viento repite el nombre del viejo capitán en la furia de sus aullidos"; este mismo criterio sostiene Pablo L. Martínez, *vid.*, *op. cit.* p. 93

Una de las más importantes expediciones fue la de Juan Rodríguez Cabrillo, de origen portugués y que había sido uno de los pilotos de la flota de Pedro de Alvarado. Al mando de las naves *San Salvador* y *Victoria*, zarpó del Puerto de Navidad el 27 de junio de 1542. Bordeando la costa occidental de la península, llegó el 13 de julio a Bahía Magdalena, a la que bautizó con este nombre. El 17 de septiembre descubrió el hoy Puerto de Ensenada, al que llamó San Mateo ³³ y después de diez días de navegación llegó al Puerto de San Miguel, actualmente San Diego el día 28 de septiembre; arribando hasta la Bahía de Pinos, hoy Monterey el 16 de noviembre. Debido a la infección causada por la fractura de un brazo, Rodríguez Cabrillo falleció el 3 de enero de 1543 en las islas de la Posesión, hoy de Santa Rosa ³⁴, continuando al mando de la expedición Bartolomé Ferrello quien volvió al punto de partida el 14 de abril de 1543. Esta expedición fue importante por tratarse de la primera en recorrer las costas de la Baja y Alta California, llegando hasta el paralelo 44° de latitud norte.

Durante más de cincuenta años se olvidó a la California debido a que se habían puesto los ojos en el lucrativo negocio con el oriente a través de las Filipinas, circunstancia que también motivó las incursiones de piratas en el Pacífico, como Francis Drake y Thomas Cavendish. En efecto, en noviembre de 1557 el corsario inglés Thomas Cavendish, capitán de los buques ligeros *Desire* y *Content*, capturó al galeón de Manila *Santa Ana* en el Cabo San Lucas, apoderándose de valiosísima mercancía y bastantes monedas de plata que llevaba. "Con el fin de evitar aquellas agresiones, y de poner a cubierto de los ataques de los piratas la nao de China, que pasaba periódicamente cerca de Cabo San Lucas, el rey Felipe II dió orden al conde de

³³ Un cronista de la época, Juan Páez, a propósito de la llegada a este punto, dice: "Domingo 17 días del mes anduvieron navegando para seguir su viaje, e obra de seis leguas del Cabo de la Cruz hallaron un puerto bueno y cerrado, y pasaron para llegar allá por una isleta que está cerca de la tierra firme. En este puerto tomaron agua en una lagunilla de agua llovediza, y hay arboledas como de ceivas, excepto de madera recia, hallaron maderas gruesas y grandes que trafa la mar; llámase este puerto San Mateo, es buena tierra al parecer, hay grandes cabañas, e la hierba como la de España, es tierra alta y doblada; vieron unas manadas de animales como ganados, que andaban de ciento en ciento, e más parecían en el parecer y en el andar como ovejas del Perú, y la lana luenga, tienen cuernos pequeños de un xeme", citado por Pablo L. Martínez, *op. cit.*, p. 98 y también por Martín Barrón Escamilla, *Guía Histórica de Baja California*; 1ª. ed. Ensenada, Editorial El Sol de Baja-Museo Regional de Historia, 1992, p. 41

³⁴ La Isla de la Posesión fue rebautizada por Bartolomé Ferrello antes de su regreso al Puerto de Navidad con el nombre de Juan Rodríguez. Se ha creído por mucho tiempo que esa isla es la que se conoce como San Miguel, sin embargo, investigaciones recientes parecen indicar que es la de Santa Rosa, correspondiente al archipiélago del norte y es un conjunto de islas que ha recibido el nombre de Islas del Canal. *Cfr.*, Adalberto Walter Meade, *op. cit.*, p. 63

Monterrey, virrey de México, de que se poblaran y fortificaran los puertos de la Península" ³⁵, el 27 de septiembre de 1599.

Precisamente, en uno de los marinos víctimas del atentado de Cavendish recayó el mando de la expedición ordenada por el rey español: el General Sebastián Vizcaíno, "hombre de mucho mérito, que á la afabilidad de genio unía la prudencia el valor y la pericia naval" ³⁶; quien, capitaneando una flota de tres navíos, el *San Diego*, el *Santo Tomás* y el *Tres Reyes*, se hizo a la mar desde el Puerto de Acapulco después de dos años de preparaciones el 5 de mayo de 1602. Esta expedición fue importante debido a que el litoral de California quedó cuidadosamente demarcado en treinta y tres mapas dibujados por el cartógrafo Enrico Martínez, presumiblemente con datos proporcionados por el cosmógrafo de la Universidad de Salamanca ³⁷, Fray Antonio de la Ascensión y además, porque todas las bahías, puntas, ensenadas y demás señales recibieron sus topónimos que casi en su totalidad, conservan a la fecha.

Otras expediciones que no contribuyeron con datos importantes sobre las características del territorio, tuvieron como único resultado complementar el levantamiento cartográfico de las costas. Estas expediciones fueron las de Nicolás Cardona, quien zarpó en marzo de 1615; Francisco de Ortega en 1632; Pedro Porter Casanate en 1649; Bernardo Bernal de Piñadero en 1664; y Francisco Lucenilla en 1668 ³⁸.

Sin embargo, la primera expedición que rindió datos sobre el territorio de la península fue la del almirante Isidro de Atondo y Antillón quien, al mando de dos naves grandes, la *Concepción* como capitana y la *San José* como almiranta, y otra más pequeña la *San Francisco Javier*, zarpó del Puerto de Chacala el 17 de enero de 1683, después de cuatro años de preparativos. En virtud de que el rey de España

³⁵ Adrián Valadés, *Temas Históricas de la Baja California*; 1ª. ed. México, IUS, 1963, p. 47

³⁶ Clavijero, *op. cit.*, p. 83

³⁷ Las enseñanzas impartidas por la Universidad de Salamanca eran notorias por la amplitud de pensamiento y lo moderno de los conocimientos. Ya en 1599 los estudiantes de Astronomía y Cosmografía, podían elegir para su estudio entre las obras y teorías de Copérnico, Ptolomeo y Euclides, o bien simultáneamente a los tres; en tanto en el resto de Europa se condenaban y prohibían las obras de Copérnico "por absurdas y contrarias a las Sagradas Escrituras y la Teología". Aún en 1616 la *Congregación del Índice*, suspendió la circulación de su obra *De la Revolución de las Esferas Celestes* que demostraba el sistema heliocéntrico. De hecho, en esa época estaban estrictamente prohibidos todos los tratados que hablaran sobre la teoría del movimiento de la tierra. *Cfr.*, Barrón, *op. cit.*, p. 53

³⁸ *Cfr.* Clavijero, *op. cit.*, pp. 83 a 85; Garza Ramírez, *op. cit.*, pp. 26 y 27 y, Pablo L. Martínez, *op. cit.*, pp. 108 a 115

Carlos II había ordenado la evangelización de los naturales de California, en la expedición de Atondo fueron tres sacerdotes de la Compañía de Jesús; los padres Eusebio Francisco Kino, Pedro Matías Goñi y Juan Bautista Copart; el primero de los cuales, al gozar de fama de notable matemático y acertado cosmógrafo, llevaba la guía espiritual de la expedición e iba investido con el cargo de cosmógrafo real.

Después de casi tres meses de navegar, llegaron los navíos al Puerto de La Paz, donde se tomó posesión el 5 de abril de 1683. Inmediatamente se construyeron algunos fortines para librarse de la hostilidad de los indios guaycuras. Esta situación y la falta de provisiones hicieron que Atondo, mientras exploraba algunas islas, fuera a fines de julio a la costa de Sinaloa de donde, después de aprovisionarse, volvió no a La Paz, sino a un lugar que denominó San Bruno donde, después de levantar fortificaciones, se dedicó a explorar el terreno, en tanto los jesuitas hacían intentos de comprender la lengua nativa.

No solamente la esterilidad de la tierra, sino una fuerte sequía que atacó la zona por más de dieciocho meses, hicieron pensar al Almirante Atondo lo difícil que sería sobrevivir en ese lugar, por lo que decidió volver a Nueva España, levantando el campamento de San Bruno el 8 de mayo de 1685, terminando así su intento de colonización que duró poco más de dos años, dejando un buen número de naturales amigos y otros cristianizados que harían posible la colonización posterior.

Viendo tantas expediciones infructuosas "el virrey hizo que se examinase este negocio en el real acuerdo, y después de varias sesiones se concluyó que la California era inconquistable por los medios de que hasta entonces se había hecho uso; pero que á pesar de eso se encomendase á los jesuitas la conversión de la península" ³⁹ comenzando, por tanto, una nueva época para California.

La corona española, obviamente, no renunciaba totalmente a la conquista de esas tierras, puesto que daba a la Compañía de Jesús la oportunidad de "conquistar" por otros medios, lo que no fue factible por medio de las armas. Sobre el particular, resultan interesantes las palabras de Fernando Jordán cuando afirma que:

"... fuera de la lógica, pero más de acuerdo con varias extrañas circunstancias inherentes a la historia de California, podría afirmar que Cortés fué vencido por un algo inexplicable de esa tierra peninsular; algo como... un fetiche, digamos; como el protector espíritu de una deidad

³⁹ Clavijero, *op. cit.*, p. 94

desconocida que defiende a California de las conquistas violentas. El ejemplo de Cortés no es el único que me sirve de apoyo para asentar esta aparente absurda afirmación. Antes que él fracasó Fortún, y después, más de una docena de audaces aventureros y guerreros. La conquista de California pudo ser consumada merced a la invasión espiritual que dirigieron los jesuitas, durante un largo juego de dar y recibir. Más tarde aún, ya asegurada esa tierra para la Corona de España, otros fracasos bélicos de piratas vienen en apoyo de esta idea. Los ingleses, los chilenos, los mismos norteamericanos, no pudieron vencer jamás a ese espíritu protector de la Baja California; a ese espíritu que, si se prefiere, puede llamarse simplemente Destino" ⁴⁰.

B) ORGANIZACIÓN MISIONAL.

A esta etapa de la historia de Baja California correspondería, más propiamente, denominarse "Etapa de la Conquista Jesuita", pues fueron los misioneros de la Compañía de Jesús quienes de hecho y de derecho conquistaron la península, a través de una eficiente evangelización y consecuente colonización.

Su conquista, como se puede fácilmente inferir, fue muy particular tal vez porque la organización política y social en este lugar difirió totalmente de la de otros centros de población en la Nueva España. En efecto, la empresa jesuítica, no sólo en Baja California, sino en el resto de América, Asia y Africa, en muchos sentidos representó una singular experiencia de organización y funcionamiento de un núcleo colonial, debido al hecho de que los jesuitas tuvieron la posibilidad de implantar y sostener en todo el territorio un régimen de tipo misional y económico de tendencia marcadamente exclusiva. La habilidad jesuita, que no puede dejar de reconocerse, hizo que se crearan centros de producción agrícola, ganadera y aún minera a los que se denominó misiones, atrayendo a las dispersas tribus, formándose verdaderos centros de población donde se trató de mejorar el *status* socio-económico de los naturales.

Sin recursos económicos de especie alguna del erario real, "la conquista 'pacífica' de los jesuitas se realizó, mediante una táctica catequística diferente a la seguida por franciscanos, dominicos y agustinos en el centro y sur de la nueva España. La evangelización jesuítica de los indígenas se llevó a cabo en forma

⁴⁰ Fernando Jordán, *El Otro México; Biografía de Baja California*; México, Gobierno del Estado de Baja California Sur, 1976, pp. 25 y 26

individual aunque lenta pero más eficaz, creando en los nuevos conversos la necesidad de un culto colectivo que no practicaban, e imponiendo a aquéllos la costumbre de acudir a lugares determinados para la práctica de los nuevos ritos religiosos" ⁴¹; sin embargo, hemos de reconocer que, gracias a esos sacerdotes, verdaderos soldados en la lucha por el ideal que perseguían, fue posible, no sólo que el noroeste de México estuviera en pleno proceso de incorporación al ámbito jurisdiccional y cultural hispánico, sino que realmente llegara a ser parte integrante del virreino de la Nueva España, pues con esa "conquista" se evitó la cristalización de ideas imperialistas de lejanos países (Rusia e Inglaterra) que tenían puestas sus miras en estas tierras.

No es nuestra intención, pues rebasaría la temática de este trabajo, narrar la vida de aquellos hombres que conquistaron Baja California; mas para efectos del conjunto, esbozaremos muy brevemente su actuación.

Dos sacerdotes fueron los pioneros de esta obra: Eusebio Francisco Kino y Juan María de Salvatierra. Estos hombres, después de incansables trámites y asegurando que nada se pediría al erario real, obtuvieron al fin la autorización para ir a California "con el fin de convertir aquellos pueblos al cristianismo, con tal que se tomase posesión de la tierra en nombre del rey católico..." ⁴². El documento que contiene la licencia que el virrey don José de Sarmiento Valladares, Conde de Moctezuma y Tula otorgó a los padres Salvatierra y Kino el 6 de febrero de 1697 para la entrada a California debe ser considerado como la base legal de aquellos establecimientos. A continuación transcribimos algunos párrafos de dicha autorización:

"Por el Presente consedo la lizencia que piden a los dhs. Padres Juan María de Salvatierra y Euseuio Francisco quino de la Compañía de Jesus para la entrada á las Provincias de Californias y que puedan Reducir a los Gentiles de ellass al Gremio de nuestra sancta fee Catholica; con calidad de que sin orden de Su Magestad no sea de Poder librar ni gastar cossa Alguna de su R. Hacienda en esta Conquista Por ser Condicion expresa de su Allanamiento...

"Les consedo assimismo a dhos. Padres puedan llevar la gente de Armas y Soldados que pudieren Pagar y municionar a su costa, con cauo de entera satisfaccion, experiencia y chistiandad que eligieren Pudiendole remouer siempre que faltare a su obligacion... (y) para la Conquistta; y Reduccion de los Ynfieles les consedo todos los fueros

⁴¹ Agustín Cue Cánovas, *op. cit.*, p. 50

⁴² Clavijero, *op. cit.*, p. 98

Preheminencias y esepciones que gosan todos los demas Cauos superiores militares y soldados de los Campos y exercitos Reales...

"Y para asi la Gente que fuere como la que se pudiere agregar y conseguir para esta Reduccion, se conserue y mantenga en paz y quietud con la buena correspondencia Vrbanidad y Respectto a dichos Religiosos les consedo Puedan nombrar en nombre de su Magestad Personas que Administren Justicia y a quienes obedescan sus ordenes deuajo de las penas que Impucieren, y que Puedan executarlas en los Inouedientes..."⁴³.

Por las razones mencionadas en la licencia, el Padre Salvatierra se vio precisado a recurrir a la caridad pública en todo lo largo y ancho del virreino, y en pocos días, pudo reunir dinero suficiente para emprender la "conquista". Acaudalados caballeros de la época donaron grandes cantidades, como lo fueron don Alonso Dávalos, conde de Miravalle y don Mateo Fernández de la Cruz, marqués de Buenavista, quienes entregaron alrededor de siete mil pesos en efectivo y prometieron cerca de diez mil más. Don Juan Caballero de Ozio, sacerdote secular, Presbítero de Querétaro, ofreció veinte mil pesos y la promesa de cubrir todos los documentos que el Padre Salvatierra librara a su cargo. La Congregación de los Dolores otorgó diez mil pesos, para que con sus réditos se pudiese dar sustento a un misionero. Don Pedro Gil de la Sierpe, vecino de Acapulco, regaló una embarcación y prestó una goleta para el transporte de las provisiones⁴⁴.

Con algunos de estos bienes se inició la formación del "Fondo Piadoso de las Californias"⁴⁵ que llegó a tener un cuantioso caudal y que pasados los años, fue una espina en las relaciones México-estadounidenses durante la última mitad del siglo pasado y la primera del presente, hasta que en la gestión gubernamental del presidente Díaz Ordaz, el asunto se solucionó definitivamente con gran injusticia para México.

⁴³ *Idem.*, pp. 98 y 99. También *vid.*, Pablo L. Martínez, *op. cit.*, pp. 130 a 132

⁴⁴ *Cfr.* Alfonso Trueba, *Ensanchadores de México*; 2ª. ed. México, JUS, 1959, p. 28; también Juan Jacobo Baegert, *Noicias de la península americana de California*; México, Antigua Librería Robredo de José Porrúa e hijos, 1942, p. 145. Pablo L. Martínez, *op. cit.*, pp. 128 a 130, citando al Padre Francisco Javier Alegre en su *Historia de la Compañía de Jesús en la Nueva España* señala a los mismos caritativos personajes pero las cantidades mencionadas son diferentes.

⁴⁵ Sobre este asunto trataremos más adelante. *Vid. infra.*, p. 25 y ss.

El 11 de octubre de 1697 el Padre Juan María de Salvatierra se hizo a la vela ⁴⁶ y llegó a San Dionisio el día 18 del mismo mes, dedicándole a la Virgen de Nuestra Señora de Loreto la rústica capilla levantada en ese primer establecimiento misional fundado en la península el 24 de octubre de 1697 y es precisamente durante el siglo XVIII cuando se logra el control total de la península por los jesuitas sobre la base de la fundación de misiones ⁴⁷.

Es de suma importancia la obra realizada por los sacerdotes de la Compañía de Jesús en la península, puesto que lograron su total conquista y reducción sin causar gastos al erario de España. Asimismo, gracias a ellos el rey español pudo ejercer dominio sobre estas tierras, circunstancia que se apoya por una cédula real enviada por Fernando VI al virrey de la Nueva España de la cual se entresacan algunos párrafos en los que se demuestra el interés que tenía la corona española en conservar esta zona para su dominio:

"Y en vista de todo lo expresado, que me propuso el referido mi Consejo de las Indias en su enunciada Consulta, y considerando ser empeño muy propio de mi Real ánimo y del renombre que tengo de Cathólico, el aplicar los últimos esfuerzos, para promover con mayor eficacia, que hasta aquí, la conversión y reducción de los indios de quella dilatada península..., de cuyo logro resultaron sin duda muchas otras utilidades de la expansión y aumento de mis Dominios, y del beneficio de

⁴⁶ El Padre Kino no acompañó al Padre Salvatierra, debido a que tuvo que permanecer en la Alta Pimería por la necesidad que de él tenían las misiones fundadas en Sonora. Nunca más pudo regresar a la California, pero brindó todo su apoyo para que el Padre Salvatierra llevara a cabo su tarea.

⁴⁷ Estas misiones fueron esencialmente 18, cambiándose algunas de lugar y nombre y otras que se fusionaron. Así tenemos que las misiones jesuitas en la península fueron: la de Loreto, ya mencionada; San Juan Londó, establecida por el mismo P. Salvatierra el 6 de noviembre de 1698 y reducida posteriormente a pueblo de visita; San Francisco Xavier Viggé o Viaundó, fundada el 1 de noviembre de 1699 por los PP. Salvatierra y Francisco María Pícolo; San Juan Bautista Liglig o Malibat, en noviembre de 1705 por el P. Juan Manuel de Basaldúa; Santa Rosalía de Mulegé, también en noviembre de 1705 por el P. Pedro de Ugarte; San José de Comondú en 1708 por el P. Julián de Mayorga; La Purísima Concepción iniciada en 1712 y establecida definitivamente el 8 de septiembre de 1722 por los PP. Pícolo y Nicolás Tamaral; Nuestra Señora del Pilar de La Paz el 4 de noviembre de 1720 por los PP. Jaime Bravo y Juan de Ugarte; Nuestra Señora de Guadalupe, en 1720 por el P. Everardo Hellen; Nuestra Señora de los Dolores del Sur, el 2 de agosto de 1721 por el P. Clemente Guillén; Santiago Apóstol, el 9 de agosto de 1721 por el P. Ignacio María Nápoli; San Ignacio Kadakaamang, el 20 de enero de 1728 por el P. Juan Bautista Luyando; San José del Cabo de San Lucas el 8 de abril de 1730 por los PP. Tamaral y José Echeverría; Santa Rosa o Todos Santos, el 15 de agosto de 1733 por el P. Segismundo Taraval; San Luis Gonzaga en el año de 1740 por el P. Lamberto Hostell; Santa Gertrudis, el 15 de julio de 1752 por los PP. Fernando Consag y Jorge Retz; San Francisco de Borja el 1 de septiembre de 1762 por el P. Wenceslao Linck; Calamajué el 16 de octubre de 1766 por el mismo P. Linck; y Santa María de los Angeles, el 17 de mayo de 1767 por los PP. Linck, Victoriano Arnés y Juan José Díez. De estas misiones, sólo las de San Borja, Calamajué y Santa María fueron establecidas en el territorio que actualmente ocupa el Estado de Baja California. *Cfr.*, Fernando Jordán, *op. cit.*, p. 57; Pablo L. Martínez, *op. cit.*, pp. 127 a 241; Barrón, *op. cit.*, pp. 64 a 79; *Vid.* también Ignacio del Río "El Septentrión novohispano; Baja California; El período de las misiones jesuitas 1697-1768" en *Visión Histórica de la Frontera Norte... op. cit.*, T. I, pp. 420 a 429.

mi Real Hacienda, asegurándose más por este medio la libertad del comercio de las Filipinas, como apruebo, todo lo propuesto a estos importantes fines por el mismo mi Consejo: Y en consecuencia os ordeno y mando, que desde luego os dediqueis con la mayor actividad en su más pronto y cabal cumplimiento, como lo espero, y fio de vuestro zelo" ⁴⁸.

Insistimos sobre la importancia de la destacada labor de los jesuitas en la Baja California, toda vez que no solamente estaban encargados de la conquista espiritual de los pobladores de la península, sino que, en virtud de la licencia del virrey Sarmiento y Valladares, quedaba en sus manos el control y mando militar, al tiempo que intervenían decisivamente en todo lo relativo al gobierno civil de la provincia.

En efecto, fueron de tal manera importantes las prerrogativas y el trabajo jesuitas, que el gran científico alemán Alejandro de Humboldt, cuando escribió su célebre *Ensayo sobre las experiencias adquiridas en Nueva España*, refirió que "los jesuitas consiguieron en California una victoria completa sobre los militares apostados en los presidios; y por real cédula se mandó que estuviesen a las órdenes del padre presidente de las misiones todos los militares, incluso el capitán del destacamento de Loreto. Los viajes importantes de tres jesuitas, Eusebio Kühn, J. María Salvatierra y Juan Ugarte dieron a conocer la situación física del país..., (y) señaladamente desde 1744, aumentaron mucho en importancia los establecimientos españoles en California. Entonces hicieron lucir los padres jesuitas su industria comercial y aquella actividad a que han debido tantos triunfos y que los han hecho el blanco de tantas calumnia en las dos Indias" ⁴⁹.

Por lo que taxativamente corresponde a la organización civil en la península, poco antes de la expulsión de los jesuitas de España ⁵⁰ y de todos sus dominios, se instalaron en Baja California dos Presidios al mando de un capitán, en virtud de que, por la cantidad de gente que llegaba a esta tierra promisoría, era imposible que los misioneros se hicieran cargo de la vasta problemática que traían consigo los "inmigrantes". Por otra parte, una vez descubierta la riqueza consecuente con la extracción de la perla, existieron prohibiciones para su explotación y sólo los

⁴⁸ Miguel Venegas, *Noticias de la California y de su Conquista Temporal y Espiritual hasta el Tiempo Presente 1757*; México, Ed. Layac, 1943, p. 320

⁴⁹ Alexander von Humboldt, *Ensayo Político sobre el Reino de la Nueva España*; Resumen Integral de Florentino M. Torner, México, CGE, 1953, p. 78

⁵⁰ En la Nueva España, la real orden fue abierta por el entonces virrey Marqués de la Croix ante la Audiencia y el Arzobispo el 24 de junio de 1767.

soldados podían tener una más estrecha vigilancia para el cumplimiento de dichas ordenanzas.

El capitán de los dos Presidios (había uno en Loreto y otro en San José del Cabo), además de ser el jefe de los soldados adscritos, era también gobernador y juez de la península. Tenía asimismo el cargo de supremo comandante de aquellos mares, por tal razón "el bastimento principal de la California tenía el honor de capitana, y enarbolaba la bandera en todos los puertos del mar Pacífico, menos el de Acapulco, estando ahí el navío de Filipinas" ⁵¹.

Como estaba prohibida la pesca de la perla, sólo mediante licencia del virrey se podía extraer y el capitán era el encargado de revisar esa documentación e incluso cobrar el impuesto real sobre la explotación de tal producto, pudiendo poner en prisión a los capitanes de barcos y decomisar los navíos que pescaran sin licencia o no pagaran el mencionado impuesto, o bien, que ocasionaran desórdenes en algún puerto o vejaran a sus habitantes.

Tal parece que el capitán en California tenía las atribuciones propias de un corregidor o un alcalde mayor en la época de los reyes españoles de la Casa de Austria, es decir, antes de que se entronizara el absolutismo de los borbones, supuesto que aquéllos eran principalmente jefes gubernativos y jueces superiores en sus distritos. A los corregidores y alcaldes mayores se les confiaba funciones de diversa índole, entre otras "de control, como las visitas, que debían efectuar una vez durante su mandato; fiscales, como la intervención en el cobro del tributo; administrativas, como la construcción y conservación de las obras públicas; de tutela y protección de los indios, etc., etc. En términos generales, cabría decir que eran los agentes del poder central colonial, es decir, del que tenía su sede en la capital del virreinato, para toda clase de funciones atribuidas en dicha capital a órganos muy diferentes -virrey, Audiencia, oficiales reales, etc." ⁵².

Con la expulsión de los jesuitas, decretada por Carlos III en 1767, se nombró como comisionado y nuevo gobernador para California al capitán Gaspar de Portola, originario de Cataluña, quien desembarcó a 162 leguas de Loreto el 30 de noviembre de 1767. "El militar no tardó en establecer su autoridad, aunque gran

⁵¹ Clavijero, *op. cit.*, p. 278

⁵² José Miranda, *Las Ideas y las Instituciones Políticas Mexicanas; Primera Parte 1521-1820*; Pról. de Andrés Lira; ed. facsimilar de la 1ª. ed. de 1952, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1978, p. 123

desilusión tuvo al comprobar que la tierra carecía de los fabulosos tesoros que se suponía acumulaban los jesuitas" ⁵³.

En efecto, cuando el comisionado capitán De Portola notificó el decreto al visitador de la Orden, Padre Benno Decrue, le quitó las llaves haciéndose cargo de la guarnición, pidiéndole cuentas y "en lugar de 4 millones de pesos que esperaba encontrar, sólo halló un efectivo de 7 mil pesos. En telas y otras provisiones había en los almacenes de la Misión unos 60 mil pesos" ⁵⁴.

Con el decreto de expulsión se presentaba en Nueva España un problema referente a la falta de gobernadores en los extensos territorios arrebatados a los jesuitas, por lo que las misiones pasaron a manos de los franciscanos fernandinos encabezados por Fray Junípero Serra. Con la salida de los jesuitas de California, se dio un golpe mortal a la península, puesto que después de 70 años, los naturales se habían habituado al trato de los misioneros, provocándose una terrible confusión de sentimientos y el retroceso espiritual en los conversos, debido a que los franciscanos no tuvieron la fuerza de carácter de sus antecesores abandonando poco después la península ⁵⁵ dejando en su lugar a los dominicos ⁵⁶.

El año de 1776, o sea uno después de fundada la segunda misión por los dominicos, trajo a Baja California dos acontecimientos históricos importantes; el primero fue la orden real del 22 de agosto que organizó a las Provincias Internas las que, abarcando las Californias ⁵⁷, quedaron bajo la jurisdicción de una comandancia

⁵³ Francisco Santiago Cruz, *op. cit.*, p. 31

⁵⁴ Alfonso Trueba, *La Expulsión de los Jesuitas o el Principio de la Revolución*; 2ª. ed. México, JUS, 1957, p. 41

⁵⁵ La única misión fundada por los franciscanos en la península fue la de San Fernando Velicatá, establecida por Fray Junípero Serra el 14 de mayo de 1769. Esta se ubicó al noroeste de la Misión de Santa María de los Angeles en territorio que hoy corresponde al Estado de Baja California.

⁵⁶ Nueve fueron las misiones fundadas por los dominicos en la Baja California, al norte de la misión franciscana de San Fernando en lo que ahora corresponde al Municipio de Ensenada: Nuestra Señora del Rosario de Viñadaco, establecida por Fray Vicente Mora en julio de 1774; Santo Domingo de la Frontera el 30 de agosto de 1775, por los frailes Manuel García y Miguel Hidalgo; San Vicente Ferrer el 27 de agosto de 1780 por los frailes Miguel Hidalgo y Joaquín Valero; San Miguel Arcángel de la Frontera el 28 de marzo de 1787 por Fray Luis Sales; Santo Tomás de Aquino el 24 de abril de 1791 por los frailes Juan Crisóstomo Gómez y José Loriente; San Pedro Mártir de Verona, fundada el 27 de abril de 1794 por los frailes Juan Crisóstomo Gómez, José Loriente y Juan Pablo Grijalva; Santa Catalina Virgen y Mártir el 12 de noviembre de 1797 por los frailes José Loriente y Tomás Valdellón. Durante el siglo XIX se fundan otras dos misiones; en 1817 por Fray Tomás de Ahumada la Misión de El Descanso o San Miguel la Nueva; y en 1834 por Fray Félix Caballero Nuestra Señora de Guadalupe del Norte. *Cfr.* Pablo L. Martínez, *op. cit.*, pp. 283 a 303. También *vid.* Barrón, *op. cit.*, pp. 95 a 103 y Miguel León-Portilla, "El Septentrion novohispano; Baja California; La labor de los dominicos" en *Visión Histórica de la Frontera Norte... op. cit.*, T. I, pp. 438 y ss.

⁵⁷ La Comandancia de las Provincias Internas comprendía las Californias, Sonora, Sinaloa, Nueva Vizcaya y Nuevo México y posteriormente integró a Coahuila y Texas. El primer Comandante fue don Teodoro de Croix, quien

general, establecida en Arizpe, Sonora. El segundo hecho a que nos referimos consistió en el traslado de la Capital de las Californias, que hasta entonces había continuado en la misión y presidio de Loreto, al Puerto de Monterrey en la Alta California. Esta última medida contribuyó al acrecentamiento de la decadencia de los establecimientos misionales en el centro y sur de la península, marcando así el inicio del fin de la etapa misional, aunado al diferente trato que los dominicos tenían para con los naturales peninsulares.

"El amor a la tierra y a los indios, que caracterizó el afán jesuítico, dice Jordán, faltó en sensible proporción a los dominicos. De aquí que éstos, en numerosas ocasiones, chocaran con la sensibilidad de los aborígenes, entraran en conflicto con los caciques y sufrieran sanguinarios asaltos...; asentando que los aborígenes habían perdido con los dominicos su calidad de hombres libres y empezaban a ser tratados como esclavos, como guías en la búsqueda de vetas de oro y plata. Esto rompió la armonía y sublevó sus últimos instintos atávicos"⁵⁸.

También con la expulsión de los jesuitas se provocó un gran desorden desde el punto de vista de la administración de los recursos financieros de la península, pues ésta fue víctima de saqueos y entró en una etapa de empobrecimiento. El Fondo Piadoso pasó a manos de los gobernadores reales de la península, según disposición del rey Carlos III. Siendo gobernador el capitán De Portola, le tocó ser el primer no religioso administrador del Fondo, como organización financiera separada y con el propósito de cumplir con la voluntad de los donantes. Algunos años más tarde, con dinero del Fondo, se llevaron a cabo las expediciones y colonización de la Alta California.

Es en realidad el 17 de agosto de 1833 cuando se marca el fin de esta etapa que hemos dado en llamar "Misional" debido a que en esa fecha se expidió el Decreto que dispuso la secularización de las misiones en todo el territorio de la República Mexicana, medida que no se aplicó en las Californias sino hasta un año después, ya que se consideró que los establecimientos misioneros constituían núcleos de suma importancia para la colonización de estos territorios tan apartados del centro del país.

llegó a la ciudad de México procedente de España en diciembre de 1776, erigiendo oficialmente a Arizpe como capital de las Provincias Internas, mediante bando de 12 de enero de 1780.

⁵⁸ Fernando Jordán, *op. cit.*, p. 59

Aquí dedicaremos unas cuantas líneas para tratar muy sucintamente la situación de este Fondo al que ya nos habíamos referido más arriba, en virtud de que se demuestra, una vez más, la supremacía del más fuerte en detrimento del débil, aun cuando la razón y el derecho no estén de su lado, y en última instancia, porque fue una fortuna dedicada *única y exclusivamente* a Baja California y no a la Alta ni, mucho menos, a otra empresa similar. En efecto, dicho Fondo se utilizó para la conquista y colonización de la Alta California y también, como lo señalamos, fue motivo de litigio con los Estados Unidos, pleito que fue resuelto con grave injusticia para México en la época del gobierno del presidente Díaz Ordaz.

Cuando los dominicos atendieron las misiones de la Baja California, el Fondo Piadoso, separado de la Dirección de Temporalidades, quedó a cargo de Fernando José Mangino a partir de 1781 y en 1834, cuando se aplicó en las Californias el Decreto del Congreso secularizando las misiones, la administración del Fondo pasó al Gobierno de México. En 1836, el 19 de septiembre, se crea el obispado de California confiándosele a Fray Francisco García Diego y Moreno la administración de dicho Fondo.

Al finalizar la guerra con los Estados Unidos y firmarse el 2 de febrero de 1848 el Tratado de Guadalupe Hidalgo, se estipuló en su Artículo XIV que:

"... exoneran los Estados Unidos á la República Mexicana de todas las reclamaciones de ciudadanos de los Estados Unidos, no decididas aún, contra el Gobierno mexicano y que puedan haberse originado antes de la fecha de la firma del presente tratado; esta exoneración es definitiva y perpetua, bien sea que las dichas reclamaciones se admitan, bien sea que las desechen por el Tribunal de comisarios de que habla el artículo siguiente, y cualquiera que pueda ser el monto total de las que quedan admitidas".

Como es bien sabido, una de las pérdidas de esa infamante guerra fue el rico territorio de la Alta California, donde la Iglesia Católica norteamericana erigió la diócesis de Monterey el 30 de junio de 1850 y la de San Francisco el 20 de julio de 1853. El 20 de julio de 1859 los obispos californianos Thadeus Amat y Joseph Allemany presentaron una reclamación ante el gobierno estadounidense contra el de México por el pago de los réditos del Fondo que ellos consideraban suyo desde 1842. A pesar del Artículo XIV del Tratado de Guadalupe Hidalgo y de que la erección de las diócesis californianas fue en 1850, el gobierno de los Estados Unidos decidió patrocinar

a los obispos. Por esta cuestión y otras que no vienen al caso, el 4 de julio de 1868 se creó la Comisión Mixta de Reclamaciones integrada por un representante de cada país.

Al estudiarse la cuestión del Fondo y no llegar a ningún acuerdo, se nombró como árbitro a Sir Edward Thorton, Ministro de la Gran Bretaña en Washington, debiendo, en puridad jurídica, resolver sobre la competencia de la Comisión para conocer de tal demanda. Sin embargo, el árbitro entró al fondo de la cuestión y condenó a México al pago de la cantidad de \$ 904,700.70 pesos en oro, basándose en una división en partes iguales del Fondo entre la Alta y la Baja California, calculando la mitad de los réditos vencidos. Tomó como base el año de 1848, porque antes de ese año la Comisión de Reclamaciones carecía de competencia. El gobierno mexicano se sometió al laudo y pagó.

Años después, en 1891, la codicia de los obispos norteamericanos motivó una nueva y absurda reclamación consistente en el pago anual, por tiempo indefinido, de los réditos del Fondo, a partir del año de 1870. Esta nueva demanda dio lugar a un profundo y brillante estudio de don Ignacio Luis Vallarta ⁵⁹, en el que demuestra la incompetencia de la Comisión para conocer de tal asunto, además de la inexistencia de la supuesta deuda.

Este asunto se ventiló nuevamente, pero esta vez ante la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya en 1902, siendo el primer caso contencioso presentado ante ese Tribunal internacional. El fallo fue condenatorio para México quien debió cubrir \$ 1'420,682.67 pesos de cuño corriente por los réditos vencidos, más la cantidad anual *ad perpetuam* de \$ 43,050.99 en moneda mexicana de plata. El gobierno del General Porfirio Díaz, pudiendo hacerlo, no apeló al fallo y se pagó la cantidad estipulada acatando el laudo. Se pagaron las anualidades hasta el año de 1915.

La cuestión del Fondo Piadoso de las Californias volvió a cobrar actualidad en las negociaciones para la devolución de *El Chamizal*, obteniendo el presidente Díaz Ordaz la cancelación total del compromiso. En su tercer informe de gobierno al H. Congreso de la Unión el 1 de septiembre de 1967, Díaz Ordaz dijo: "Mediante el pago de \$ 716,546.00 dólares, por fin quedó liquidada la vieja reclamación que el Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica tenía contra el nuestro en el

⁵⁹ Para este estudio, *vid.* Daniel Moreno, *El Pensamiento Jurídico Mexicano*; 1ª. ed. México, Porrúa, 1966, pp. 365 a 405, con una introducción por demás interesante al dictamen del distinguido jurista del siglo pasado.

llamado Fondo Piadoso de las Californias, liberándonos así del pago perpetuo de una renta anual a la que la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya había condenado a México desde 1902" ⁶⁰.

III. MÉXICO INDEPENDIENTE

A) GUERRA CON LOS ESTADOS UNIDOS.

Aunque la acotación titular nos habla de una época precisa de la historia de nuestro país, creemos pertinente hacer mención a los sucesos ocurridos en Baja California a partir de la consumación de la independencia de nuestro país el 27 de septiembre de 1821, no obstante que "el pronunciamiento de Hidalgo y la larga y sangrienta lucha que se prolongó hasta 1821, fueron hechos que a pesar de su importancia poco afectaron a la península. No hubo ningún levantamiento y la vida siguió su curso acostumbrado. Sin duda alguna que, aunque tarde, llegaban noticias de la lucha, del ir y venir de los virreyes, pero todo aquello sucedía tan lejos, tan distante, que nada preocupaba" ⁶¹.

De hecho, a pesar de que el gobierno emanado del movimiento de emancipación se había dirigido a los gobernadores de la Alta y la Baja California, Coronel Pablo Vicente Solá y Capitán José Darío Argüello respectivamente, remitiéndoles copia del Plan de Iguala, Decretos de la Regencia y de la Junta Provisional Gubernativa, así como la fórmula y ceremonial para la adopción y jura del nuevo sistema que regía en el Imperio Mexicano; no se hizo tal jura debido a que los misioneros de las Californias, principalmente los de la Alta se resistían a aceptar la independencia de México no obstante la influencia que intentó ejercer el Obispo de Sonora ⁶², de quien dependían y que ya había reconocido el cambio político.

⁶⁰ Cfr. Antonio Gómez Robledo, *México y el Arbitraje Internacional; el Fondo Piadoso de las Californias, la Isla de la Pasión, El Chamizal*; 1ª. ed. México, Porrúa, 1965, pp. 3 a 101; también Jesús C. Romero, "El Fondo Piadoso de las Californias" en *Memoria del Primer Congreso de Historia Regional*; Mexicali, Gobierno del Estado de Baja California, 1958, 2 Vols., T. II, pp. 158 a 182

⁶¹ Francisco Santiago Cruz, *op. cit.*, p. 37

⁶² Cfr., Pablo L. Martínez, *op. cit.*, p. 327

Sin embargo, un acontecimiento ocurrido en la Baja California precipitó el que se hiciera la jura de la independencia, circunstancia que también determinó el asunto en la Alta: el ataque y saqueo dirigido por el almirante chileno de origen inglés Lord Thomas de Cochrane contra San José del Cabo el 17 de febrero de 1822 quien arribó a la península, "con bandera de corsario" ⁶³ con la peregrina idea de conquistar el territorio para Chile. Que Cochrane tenía aptitudes para esta clase de empresas, lo demuestra el territorio que ganó para Chile a expensas de Perú" ⁶⁴.

Durante el saqueo, del que no se escapó la iglesia siquiera, un español originario de Vizcaya, Fernando de la Toba, organizó la defensa de San José del Cabo y el 25 de febrero del año que nos ocupa, en San Antonio, juró e hizo jurar, por vez primera, la independencia en la península. De San José del Cabo, salió el *Araucano* hacia Loreto, puerto al que atacó el 4 de marzo de 1822, haciendo huir al gobernador, los misioneros y los principales hacia Comondú, no sin antes encargar el mando militar y la defensa al Alférez José María Mata quien al frente de sólo quince hombres rechazó a los piratas y recuperó parte del botín que habían obtenido los corsarios ⁶⁵ en San José. Mientras se desarrollaba la lucha en Loreto, el 7 de marzo de 1822 el Alférez Mata, en unión del Alcalde Juan Higuera, proclamó e hizo jurar la independencia de nuestro país, por segunda ocasión en la península.

Existió una tercera jura de la independencia por un tal José María López quien, titulándose Capitán y comisionado de las autoridades imperiales, ordenó verificar de nuevo la jura y adhesión al Plan de Iguala y demás disposiciones del gobierno emanado de dicho Plan ⁶⁶, algún día de los meses de mayo y junio de 1822. Sin embargo, para los efectos de nuestro estudio, resulta importante dejar establecido que, por órdenes del Gobernador Político y Militar de la Baja California, Capitán don José Darío Argüello, se comisionó al entonces comandante de la *Frontera*, con sede en San Vicente Ferrer, Teniente José Manuel Ruiz, efectuara el acto formal y trascendente de la adopción y juramento de la independencia de nuestro país, mismo que se llevó a cabo el 16 de mayo de 1822.

⁶³ El historiador Bajacaliforniano Pablo L. Martínez asienta que Lord Cochrane enarbolaba la bandera de Chile en dos de los barcos que llegaron a Baja California, el *Independencia* y el *Araucano*. *Cfr., op. cit.*, p. 328, sin embargo más adelante se refiere a ellos como "piratas".

⁶⁴ Francisco Santiago Cruz, *op. cit.*, p. 38

⁶⁵ *Cfr.* Pablo L. Martínez, *op. cit.*, *loc. cit.*

⁶⁶ *Cfr. Idem.* p. 330

Por la señalada importancia que tal acontecimiento tuvo para el actual Estado de Baja California, a continuación se transcribe el acta redactada por el Teniente Ruiz, en la que se da fe del acontecimiento:

"José Manuel Ruiz, Teniente de Caballería del Presidio de Loreto y actual Comandante de ésta Frontera, de la Antigua California, certifica: que habiendo recibido orden del S. Gobernador Político y Militar Don José Argüello, el día 12 del presente mes, en la que me incluía el acta de la soberana junta de este Ymperio, declaratoria de su Yndependencia, el Plan de Yguala, el Tratado de Córdoba, el Decreto de la Regencia del Ymperio Mexicano, y Soberana Junta Provicional gubernativa, y copia del acta celebrada en Loreto, para dar cumplimiento y ejecución a lo dispuesto; en la mañana del día 16 del corriente di orden al Sargento y Cabo que a las 10 de la mañana se formace toda la tropa que guarnece esta escolta, y que juntara todo el vecindario en el cuerpo de guardia, donde estaba la tropa formada sobre las armas, les mandé presentarme armas y les hice saber para que fin eran convocados, y con arreglo al artículo 3o. del decreto de la Regencia del Ymperio y Soberana Junta Provicional gubernativa, leí al frente de la tropa y vecindario el acta de la Soberana junta de este Ymperio, declaratoria de Yndependencia, el Plan de Yguala, el tratado de Córdoba, el decreto de la Regencia del Ymperio. Concluido este acto y con arreglo al artículo 2o. del soberano y citado decreto, recibí el juramento debido después de bien enterados de su contenido, bajo la fórmula prevenida en el citado Arto. al Sargento, Cabos, tropas y vecindario y todos unánimes respondieron acordes, según la fórmula indicada y concluyendo con una salva y repique de campanas, y mucho regocijo, y al día siguiente se hizo una solemne función de Yglesia con salva triple, con que se dio cumplimiento a la soberana orden .- San Vicente, 22 de mayo de 1822.- José Manuel Ruiz" ⁶⁷.

Tiempo después, el 21 de junio de 1822, llegó a Baja California un verdadero representante del Gobierno de Iturbide, ya para entonces proclamado emperador; el Dr. Fray Agustín Fernández de San Vicente quien, nulificando todo lo actuado por José María López, ordenó la creación de nuevo Ayuntamiento mismo que se instaló el 2 de julio de 1822, y después de que prestara privadamente el juramento de estilo ante el representante imperial, convocó al pueblo, a los militares y eclesíasticos para que el domingo 7 de julio de 1822 se repitiera el juramento de independencia.

⁶⁷ Cfr. Pablo L. Martínez, *op. cit.* pp. 332 y 333; también *vid.* Barrón, *op. cit.*, p. 110, donde se reproduce el Acta aquí transcrita.

A la caída de Iturbide en marzo de 1823 e instaurarse la República como forma de gobierno en nuestro país en 1824, las Californias se integraron en un solo territorio, con un gobernador que residiría en la Alta y un subgobernador en Loreto, disponiéndose que debía integrarse una diputación territorial en cada entidad. El primer Presidente de la República, General don Guadalupe Victoria, designó el 1 de febrero de 1825 al Tte. Cornl. de Ingenieros José María de Echeandía como Comandante General y Jefe Político de las dos Californias, quien llegó a Loreto el 22 de junio de dicho año y el 10 de julio instaló la Diputación Territorial y dividió la península en cuatro municipios: Cabo San Lucas, Loreto, Santa Gertrudis y San Pedro Mártir, cada uno dirigido por un Ayuntamiento compuesto por un alcalde, dos regidores, un síndico y un secretario, nombrando como Subjefe Político al Capitán José María Padrés.

En 1828 la capital del Territorio se mudó de Loreto a San Antonio debido a que la primera fue prácticamente destruida por una tormenta, y a los dos años aproximadamente, bajo la gubernatura del Tte. Coronel José Mariano Monterde ⁶⁸, se trasladó la capital a La Paz.

Jefes Políticos fueron sucediéndose en virtud de nuevos nombramientos, disposiciones o bien por tener que ejercer el cargo de diputados al Congreso de la Unión, hasta llegar a la época de desórdenes y levantamientos del General Antonio López de Santa Anna, que no dejó de propiciar grandes trastornos en las Californias, que a más de prolijo mencionarlos, rebasaría la temática del presente trabajo, llegándose el nefasto año de 1846 con su injusta guerra expansionista promovida y declarada por los Estados Unidos.

Es de notarse, sin embargo, que antes de iniciada dicha guerra, ya se perfilaban las negras intenciones de los estadounidenses, pues entre los objetivos perseguidos con la guerra estaban aparentemente, la anexión de Texas y la fijación de sus límites; pero en realidad era el apoderarse de la Alta California y de su apéndice natural: la Baja California.

⁶⁸ El Teniente Coronel José María Monterde fue diputado al Congreso de la Unión en dos ocasiones por Baja California de 1831 a 1835. Fue ingeniero militar y ya con el grado de General dirigió las obras de defensa de la Ciudad de México en 1847. Fue Director del Colegio Militar y le tocó comandar, como segundo de don Nicolás Bravo la defensa del Castillo de Chapultepec el 13 de septiembre de 1847, donde cayó prisionero con otros oficiales y treinta y siete alumnos de fila. Cfr. Enrique Olivarría y Ferrari y Juan de Dios Arias, *México a Través de los Siglos: I. Historia Antigua y de la Conquista; II. El Virreinato, Historia de la Dominación Española en México desde 1521 a 1808; III. La Guerra de Independencia; IV. México Independiente 1821-1855; V. La Reforma*; 15ª. ed. México, Cumbre, 1979. 5 Vols., T. IV, pp. 693 a 695, donde se hace un pormenorizado detalle de la heroica defensa de Chapultepec por las fuerzas mexicanas. Vid. también Pablo L. Martínez, *op. cit.*, nota de ilustración p. 343

Desde 1835 el presidente Jackson había ofrecido alrededor de tres y medio millones de dólares por el territorio situado al norte del paralelo 38°; tratando de influir, por otra parte, a los colonos texanos para que extendieran sus fronteras hasta la Alta California ⁶⁹, y en virtud del rechazo de la oferta por parte del gobierno de México, se inició una campaña de propaganda a favor de la independencia californiana que no tuvo éxito. En 1845, el entonces presidente James K. Polk, envió a México a John Slidell para ofrecer 40 millones de dólares por el territorio; en tanto que en las Californias, el Secretario de Estado James Buchanan, a través del Cónsul Larkin combinaba la proposición de adquisición con el intento de convertir a las California en un Estado independiente con el argumento de que "se hiciera sin dar a México motivo de queja" ⁷⁰.

De sobra es conocido que estos intentos expansionistas no tuvieron efecto, hasta que en mayo de 1846 fue declarada una injusta guerra que terminó cercenando el territorio nacional y la pérdida de más de la mitad de la superficie que ocupaba la República Mexicana. De los cerca de nueve mil habitantes que había en la península, alrededor de mil tomaron las armas para defender la soberanía nacional; hubo cruentos combates, pero los esfuerzos patrióticos fueron estériles, toda vez que la invasión se hizo simultáneamente por Ensenada, San José del Cabo y La Paz. Tres lugares tan distantes uno del otro y la escasa magnitud del ejército defensor de Baja California, hizo inútil la defensa de las plazas atacadas. Desde Mulegé y Comondú se mandó gente al sur de la península y los habitantes de las rancherías o pueblos del norte se concentraron frente a Ensenada.

Mención especial merecen, entre otros, los defensores de Mulegé al mando del Capitán Manuel Pineda Comandante principal en Baja California, quien a fines de septiembre de 1847 organizó a los vecinos de esa localidad rechazando a los norteamericanos; la resistencia de los padres Vicente Sotomayor en San Ignacio y Gabriel González en Todos Santos; y la organización que realizó José Matías Moreno de la "Guerrilla Guadalupana de Comondú Defensores de la Patria". El sitio de San José del Cabo dirigido primeramente por el Primer Teniente de Marina José Antonio Mijares, José Matías Moreno y Vicente Mejía y posteriormente por el Capitán Pineda iniciado el 19 de noviembre de 1847 hasta el 15 de enero de 1848 en que los mexicanos comenzaron el retiro en la loma de San Vicente.

⁶⁹ Cfr. Pablo L. Martínez, *op. cit.*, pp. 360 y 361

⁷⁰ Cfr. *Idem.*, pp. 362 y 363

Tal era el celo patriótico de los defensores de Baja California que, a pesar de ir de derrota en derrota, al anunciarse la firma del Tratado "de Paz y Amistad" de Guadalupe Hidalgo el 2 de febrero de 1848, aún se sostenían en pie de guerra, lo que se prolongó hasta el 1 de septiembre de 1848 en que abandonó la península el último invasor. Evidentemente la lucha fue desigual, pero los habitantes de las poblaciones bajacalifornianas -excepción hecha de los traidores, que siempre existen-, se batieron con denodado heroísmo, a tal grado que un escritor de la época honrosamente afirmaba que "si en todas las demás comarcas mexicanas la lucha se hubiera sostenido de nuestra parte en esa proporción, su resultado habría constituido para nosotros un timbre de gloria y una prenda de seguridad y grandeza" ⁷¹.

En el proyecto de tratado que presentó el gobierno de Estados Unidos por conducto de su representante Nicolás Trist el 27 de agosto de 1847 para restablecer la paz, se proponía la cesión de territorios de México como pago de indemnizaciones y gastos de guerra. Así, en el artículo 4o. de tal proyecto se propuso que:

"... la línea divisoria entre las dos Repúblicas comenzara en el Golfo de México tres leguas fuera de tierra frente a la Boca del Río Grande, y de allí por la mitad de ese Río hasta el punto en donde toca la línea meridional de Nuevo México; de allí hacia el Oeste, siguiendo la Frontera Sur de Nuevo México, hasta el extremo Sureste del mismo; de allí hacia el Norte, a lo largo de la línea occidental de Nuevo México, hasta que corte el primer brazo del río Gila, o si no corta ningún brazo de este río, entonces hasta el punto en que dicha línea se encuentre más cercana a ese brazo, y de allí en línea directa al mismo y luego hacia abajo por la mitad del referido brazo de dicho río hasta donde desagüe en el río Colorado, y de allí para abajo por la mitad del Colorado y por la mitad del Golfo de California hasta el Océano Pacífico" ⁷².

Al rechazar México la anterior proposición la lucha continuó, ocupando el ejército invasor la ciudad de México el 14 de septiembre de 1847. El día 20 se reinician las negociaciones con fuerte presión para México, por lo que se ve obligado a aceptar la cesión de Nuevo México y la Alta California, negándose a entregar la Baja California; pudiendo conservar, de la Alta, un estrecho corredor desértico que permitiría comunicar la península con tierra firme.

⁷¹ José María Roa Bárcena, *Recuerdos de la Invasión Norteamericana (1846-1848)*; ed. y Pról. de Antonio Castro Leal; 2ª. ed. México, Porrúa, 1971, 3 Vols., T. I., p. 234

⁷² M. M. Quaife, *Diario Histórico del Presidente Polk (1845-1849)*; I. *El Diario*; II. *Documentos Anexos*; Recop., Trad., Pról. y Notas de Luis Cabrera. México, Ant. Librería Robredo, 1948, 2 Vols., T. II, p. 344

El Artículo Quinto del Tratado de Guadalupe estableció que el límite "convenido" entre la Baja y la Alta California "consistirá en una línea recta tirada desde la mitad del río Gila en el punto donde se une con el Colorado, hasta un punto en la costa del mar Pacífico distante una legua marina al Sur del punto más meridional del puerto de San Diego, según este puerto está dibujado en el plano que levantó el año de 1782 el segundo piloto de la armada española D. Juan de Pantoja..."⁷³.

A pesar de haber quedado fijado el límite con los Estados Unidos, la seguridad de la península se vio nuevamente amenazada por ataques de filibusteros; aventureros que trataron sin éxito de cercenar el territorio nacional para satisfacer deseos personales en algunos casos, y en otros, para entregar la península a los Estados Unidos, ya que este país no había quitado los ojos de esta posibilidad. En efecto, el 3 de noviembre de 1853 la península fue invadida por la banda filibustera de William Walker, tomó presas con engaños a las autoridades de La Paz, a cuya cabeza estaba el Jefe Político Espinoza y se posesionó de las oficinas públicas. Acto seguido proclamó la "República de Baja California" autonombrándose primer presidente de ella y puso en vigor el Código de Lousiana estableciendo un estado esclavista.

Al tener Walker conocimiento de que se preparaba el Tte. Coronel Manuel Márquez de León a enfrentarlo, huyó hacia Ensenada donde arribó el 29 del mismo mes, repitiendo los actos que había realizado en La Paz. Allí, el 4 de diciembre, se le enfrentó el Subprefecto del Partido Norte, Tte. Cornl. Francisco Javier del Castillo Negrete con 58 hombres y llevando como segundo a Antonio María Meléndrez Ceseña. Walker se vio apoyado con 230 hombres de refuerzo llegados de los Estados Unidos en la barca *Anita*, dispersando a la fuerza defensora de la península. Este acontecimiento motivó la marcha de Castillo Negrete a San Diego con su familia, quedando Antonio Meléndrez a la cabeza del movimiento de resistencia. Walker se extendió a todo lo largo de la frontera hasta la desembocadura del Río Colorado, donde fue definitivamente vencido en abril de 1854.

En tanto en La Paz, el reducto filibustero fue enfrentado por tropas salidas de Mazatlán al mando del Coronel José Antonio Ochoa derrotando fácilmente a

⁷³ Cfr. Pablo L. Martínez, *op. cit.*, p. 383

los aventureros, quienes se "fueron a cometer sus fechorías a Centroamérica..." ⁷⁴, frustrándose en consecuencia, totalmente el intento personalista de Walker.

En este último caso, México recibió indirectamente ayuda de los Estados Unidos contra el invasor, ya que el comandante de la división militar del Pacífico, coronel Ethan Allen Hitchcock, quien fuera jefe del Estado Mayor del General Scott en la guerra del 47, estando estacionado en la ciudad de San Francisco, capturó al bergantín *Arrow* en septiembre de 1853. Este buque, cargado de armas, se dirigía al puerto de Guaymas con el fin de capturar e independizar a Sonora ⁷⁵ y a Baja California con el objeto de constituirlos en una sola República ⁷⁶ cual era la idea de Walker junto con un francés llamado Gastón Raousset de Boulbon.

Otro intento de seccionar la península fue el de Juan Napoleón Zerman, quien el 13 de noviembre de 1855 se presentó en La Paz en plan de guerra, al frente de una escuadra de tres barcos y autotitulándose "Almirante de la Escuadra Mexicana del Pacífico", alegando tener instrucciones del gobierno central para organizar a la península en los términos del Plan de Ayutla. El entonces Jefe Político de la Baja California, General José María Blancarte, que era un santanista de primera línea que había participado en forma importante para lograr el último regreso al poder del tan discutido personaje; no consideró seriamente las pretensiones de Zerman y se preparó para la defensa del puerto y así evitar la entrada del invasor. "Zerman intimó a Blancarte la rendición de la plaza, en nombre de la revolución. Como en La Paz ya con anterioridad había sido reconocido el Plan de Ayutla, no cabía tal intimación, y entonces pretendió Zerman que se le reconocieran sus grados y, con la autorización de que se decía investido, inspeccionar la administración del Territorio" ⁷⁷.

Naturalmente las pretensiones del invasor fueron desechadas y después de algunos tiros, el 16 de noviembre de 1855, fueron tomados los buques de Zerman, el *Archibald Grace* y el *Rebeca Adams* por las fuerzas de auxilio de Manuel

⁷⁴ Alejandro Villaseñor y Villaseñor, *El 14 de marzo de 1858. El Tratado Wyke-Zamacona. El Golpe de Estado de Paso del Norte; Juárez y la Baja California*; 1ª. ed. México, JUS, 1962, p. 262. William Walker se apoderó de Nicaragua en 1855 y trató de hacerlo con las demás repúblicas centroamericanas mas fue hecho prisionero en Honduras y fusilado en Trujillo el 12 de septiembre de 1860. *Cfr.* Barrón, *op. cit.*, pp. 133 y 134

⁷⁵ *Cfr.* George Baker, *México ante los ojos del ejército invasor de 1847; (diario del coronel Ethan Allen Hitchcock)*; 1ª. ed. México, UNAM, 1978, pp. 134 y 135; también *cfr.*, Adrián Valadés, *Historia de la Baja California 1850-1880*; Pról. de Miguel León-Portilla; 1ª. ed. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Históricas, 1974, pp. 28 y 29

⁷⁶ De hecho la bandera de Walker ostentaba dos barras longitudinales rojas con una blanca en el medio que contenía dos estrellas: Sonora y Baja California.

⁷⁷ Adrián Valadés, *op. ult. cit.*, p. 63

Márquez de León y los filibusteros consignados ante el Tribunal competente en Mazatlán, de donde fueron remitidos a México ⁷⁸ por órdenes superiores.

Llega la época del golpe de Estado de Ignacio Comonfort desconociendo la Constitución del 57 ⁷⁹, iniciándose la fratricida Guerra de los Tres Años y posteriormente la intervención francesa. A la llegada de los franceses a territorio nacional, Félix Gibert, a la sazón Jefe Político, en un afán patriótico de defender la península que se veía amagada de ser invadida por las tropas francesas, se dirigió a la Asamblea Legislativa el 17 de enero de 1865 "pidiéndole que acordara los recursos necesarios para armar y sostener una fuerza de 400 hombres" ⁸⁰. Después de serias deliberaciones la Asamblea determinó que no se podía hacer algo de provecho en virtud de la falta de brazos y la ausencia de una guarnición mandada por el Gobierno de la República.

Algunos meses después Gibert recibió del comisario imperial de la octava división acantonada en Mazatlán una nota en la que lo conminaba a entregar la península al imperio. Dicha nota fue presentada a la Asamblea y en un dictamen, después de serias consideraciones sobre el estado de las cosas en el país, como el peregrinaje del presidente Juárez en defensa de la República y la cercanía de las tropas francesas, entre otras; se aceptó la petición francesa el 29 de septiembre de 1865, asentando que no se creía "pueda hacerse otra cosa que someterse a una situación que no nos es dado cambiar; pero que tal sumisión se haga con la expresión explícita de que los sentimientos de los californios son republicanos, y estando opuestos a todo trastorno o asonada que no vendría más que a agravar la difícil condición de estos habitantes, reconocerán la autoridad que se establezca" ⁸¹.

Algunos ciudadanos quedaron inconformes con el señalado dictamen de aceptación a la petición de los invasores y organizaron una fuerza con el objeto de fusilar a Félix Gibert. A la cabeza de este grupo estaba el Coronel Clodomiro

⁷⁸ El cargo que se le hace a Zerman de filibustero, debe ser desechado, toda vez que fue absuelto de ese cargo por las autoridades judiciales. Cfr. Pablo L. Martínez, *op. cit.*, nota de pie en p. 394

⁷⁹ Cfr. Rosaura Hernández Rodríguez, *Ignacio Comonfort; Trayectoria Política. Documentos*; 1ª. ed. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Históricas, 1967, pp. 62 a 64

⁸⁰ Adrián Valadés, *op. ult. cit.*, p. 117

⁸¹ *Idem.*, p. 128. De esta circunstancia se desprende la idea de algunos historiadores de que Gibert fue simpatizador de los franceses. Tal es el caso de Fernando Jordán, *op. cit.*, p. 67 cuando señala que: "La Guerra de Reforma no había encontrado eco en California; pero, en cambio, el emperador austríaco encontró bien pronto simpatizadores. Uno de ellos, por entonces jefe político, puso la península a disposición del archiduque". De similar criterio es Pablo L. Martínez, *op. cit.*, p. 410 y ss.

Cota quien, en unión de muchos otros residentes bajacalifornianos, desconocieron al Jefe Político incautándole sus bienes y declarando, el 12 de noviembre del mismo año de 1865, la reinstauración de la República en el territorio de la Baja California.

Ante esta situación, el Emperador escribió con urgencia al Mariscal Bezaine, pidiéndole que procediera a recapturar la tierra, no tanto por la importancia que ésta tenía en sí, sino por los efectos desastrosos que la noticia de la rebelión podría causar en las Cortes Europeas ⁸². Bezaine mandó a un grupo de soldados imperiales, pero, antes de su llegada a tierra bajacaliforniana, Gibert tuvo la oportunidad de hablar personalmente con Maximiliano ofreciéndole "la sumisión de la comarca al régimen imperial con la condición de que ni un solo soldado francés desembarcara en ella" ⁸³, cumpliendo los franceses lealmente este convenio.

En tanto en la Baja California, de hecho no hubo tal sumisión; debido principalmente a las actividades del Comd. Cota y a que Félix Gibert no regresó a la península, pues éste, después de no aceptar el ofrecimiento imperial de la jefatura superior Puebla, se autodesterró en Nueva York hasta el triunfo definitivo de la República. Cuando el Presidente Juárez tomó nuevamente las riendas del poder, lo desagrávió públicamente ordenando se le devolvieran sus bienes incautados.

De esto se desprende, una vez más, el carácter patriótico del pueblo bajacaliforniano y la importancia histórica que implicó el que Baja California fuese un bastión republicano en el territorio de una nación invadida, donde el imperio no rigió un solo día.

La segunda mitad del siglo XIX se caracterizó por las concesiones hechas por el gobierno mexicano en beneficio de extranjeros con el objeto de colonizar la península, muchas de las cuales afectaron grandemente al territorio de la Baja California.

La historia registra un proyecto adjudicado a José María Mata en el cual proponía la celebración de un tratado comercial con los Estados Unidos para la admisión recíproca en las fronteras, libres de derechos, de varios artículos, y en compensación de los derechos concedidos por México a Estados Unidos, éstos

⁸² Cfr., Pablo L. Martínez, *op. cit.*, p. 410

⁸³ Alejandro Villaseñor, *op. cit.*, p. 263

redimirían a nuestro país de cualquier reclamación por daños causados a ciudadanos estadounidenses.

Asimismo, se propuso que Estados Unidos emitiría \$10'000,000 de dólares en bonos con un interés del 5% anual; por su parte, México "hipoteca a los Estados Unidos como garantía, el territorio de Baja California, y si al vencimiento de seis años contados desde el día en que los bonos hubieran sido puestos a disposición del Gobierno de México, éste no hubiera redimido el capital e intereses, entregados al tesoro de los Estados Unidos los referidos bonos, por sólo este hecho los bonos serán pagados por el tesoro de los Estados Unidos y entrarán éstos en posesión del territorio hipotecado, ejerciendo en él la soberanía..."⁸⁴.

De sobra es conocida la raquítica situación económica por la que atravesaba el país en aquella época, por lo que cabe la posibilidad que este mencionado proyecto no haya sido sólo creación de Mata, sino inspiración del Presidente Buchanan, digno sucesor de Polk, notoriamente expansionista, dado que representaba una buena oportunidad para hacer perder territorio a México por una cantidad que en seis años valdría mucho menos. Por otra parte, el gobierno mexicano siempre estuvo en la mejor disposición de pagar sus deudas y quizá, calculando que no sería posible pagar una hipoteca sobre la Baja California, nunca se llegó a firmar un tratado en este sentido.

En 1862 llegó a México el señor Seward, ministro del presidente Lincoln con la intención de analizar de cerca la situación en apariencia anárquica que imperaba entonces, anhelando que se restableciera firmemente el principio de autoridad. En efecto, en esas fechas se luchaba denodadamente por el triunfo de las ideas reformistas y el gobierno requería dinero para su causa, al tiempo que la independencia del país peligraba "sobre todo por el filibusterismo aglomerado en la frontera bajo los auspicios del Sur (de Estados Unidos). Y por cierto que, aunque el gobierno legítimo de la Unión estaba tan interesado, como México mismo, en que éste conserve su integridad territorial y su independencia, caso de que pensásemos, forzados por las circunstancias, en deshacernos de la Baja California, demasiado lejana del Centro para poder ser defendida, Mr. Seward reclamaba para su gobierno el

⁸⁴ Celerino Salmerón, *Las Grandes Traiciones de Juárez: A través de sus Tratados con Inglaterra, Francia, España y Estados Unidos*; 3ª. ed. Méjico, JUS, 1966, p. 104

derecho de ser preferido como comprador" ⁸⁵. Afortunadamente para México, y para Baja California, llegó el triunfo de la Reforma y no hubo necesidad de vender ninguna parte del territorio nacional con gran beneplácito del mismo Lincoln quien apreciaba a Juárez y sus ideas.

El 30 de marzo de 1864, se celebró un contrato de concesión entre José María Iglesias, Ministro de Fomento en representación del gobierno de don Benito Juárez y Jacobo P. Leese para la colonización de los terrenos baldíos de la península, desde los 24° 20' de latitud norte hasta los 31°; debiendo el concesionario adelantar, por cuenta del valor de los terrenos que había de colonizar, la cantidad de cien mil pesos oro, pagaderos a más tardar ciento veinte días después de la firma del contrato en el Consulado Mexicano en San Francisco, California.

La *Concesión Leese*, como es conocida, afectaba cuatro quintas partes del territorio peninsular; resultando, en última instancia "uno de los más descarados timos realizados y la cortina de humo que disimuló muchos actos de saqueo" ⁸⁶; mas por fortuna, la colonización por norteamericanos no se llevó a cabo. Los derechos de Leese fueron transferidos a una compañía neoyorquina, la *Lower California Co.* que investigó el terreno en 1866 percatándose de que la zona no ofrecía interés, salvo como punto estratégico. Mas para dar la impresión de cumplimiento del contrato, se llevaron algunos colonos que tuvieron serias dificultades en permanecer. Debido a un censo elaborado a principios de abril de 1871, se determinó que no se había cumplido con el contrato ya que sólo había 21 familias en lugar de las 200 que según la Cláusula Séptima debía haber, y transcurrido el plazo de la concesión, el gobierno mexicano rescindió el contrato. La compañía extranjera, ante esta situación, hizo permanecer a los colonos el tiempo suficiente para que el gobierno mexicano los presionara a salir y poder reclamar como indemnización por daños a ciudadanos norteamericanos 25 millones de dólares; sin embargo, el gobierno de don Benito Juárez en forma enérgica desechó todas las pretensiones norteamericanas ⁸⁷.

Durante la vigencia de la concesión Leese, la República luchaba por vencer a las tropas imperialistas, viéndose en una situación muy difícil. A fines de 1864 don Matías Romero imaginó que la posible reelección de Lincoln traería como

⁸⁵ Justo Sierra, "Juárez; Su Obra y Su Tiempo" en *Obras Completas del Maestro Justo Sierra*; ed. dirigida por Agustín Yañez y anotada por Arturo Arnáiz y Freg; 2ª. ed. México, UNAM, 1956, T. XIII, p. 329

⁸⁶ Fernando Jordán, *op. cit.*, p. 69

⁸⁷ Cfr. Pablo L. Martínez, *op. cit.*, pp. 403 a 409; Alejandro Villaseñor, *op. cit.*, pp. 264 a 296; y Adrián Valadés, *op. ult. cit.*, pp. 187 a 197; obras en las que puede consultarse el texto del contrato de concesión.

consecuencia el reconocimiento de Maximiliano por parte de los Estados Unidos. En este estado de cosas, Romero pensó que para contrarrestar la supuesta resolución de Lincoln, lo mejor sería hacer promesas que neutralizasen las también supuestas ventajas que Estados Unidos obtendría del gobierno imperial y "alguien le aconsejó" vender Baja California a los Estados Unidos, circunstancia que relata de la siguiente manera al referirse a la venta de una parte del territorio nacional: "Un amigo de nuestra causa, y que es persona que tiene intereses en México, nos había propuesto al señor Doblado y a mí, como el mejor y único modo de conseguir fondos con que comprar armas y activar la guerra para arrojar al invasor de nuestro territorio, y de empeñar a este gobierno en nuestra causa, la venta a los Estados Unidos de la Baja California y una parte de Sonora, que diera a este país un puerto en el Golfo de Cortés. Yo deseché desde luego esta indicación"⁸⁸.

Sin embargo, el mismo Romero, con posterioridad afirma que "discutiendo con el general Doblado lo que sería conveniente hacer en vista de las presentes circunstancias, llegamos a convenir que él, como particular y expresando simplemente su opinión, dijera que creía conveniente que el supremo gobierno vendiera a los Estados Unidos la Baja California y una parte de Sonora; que estaba dispuesto a recomendar esa medida al Presidente, y que la creía de fácil realización. Pareció que, procediendo así, podríamos dar a este gobierno más interés en no reconocer a Maximiliano, y aun llegar a saber qué haría si se le llegaba a proponer dicho arreglo, sin que por eso nos comprometiéramos a nada, supuesto que yo no había de aparecer oficial ni extraoficialmente en el asunto"⁸⁹.

De lo anterior podemos inferir que si bien la tentación era grande y la necesidad mucha para vender Baja California; por la cantidad de dinero que se hubiese podido obtener de su venta, por la circunstancia de que los Estados Unidos pudiesen haber cooperado materialmente con México en la lucha contra el francés, o bien por los elementos armamentísticos que se pudieron haber adquirido con relativa facilidad y desalojar más prontamente al invasor de nuestro suelo patrio; la verdad es

⁸⁸ Justo Sierra, *op. cit.*, p. 433

⁸⁹ *Idem.*, p. 435. Como se puede claramente observar, existe una contradicción entre lo dicho aquí por Romero y lo asentado con anterioridad. Tal punto contradictorio obedece a que en realidad no fue don Justo Sierra quien escribió este capítulo (XI), sino Carlos Pereyra, quien aunque desconocido en la época de la publicación de la primera edición de este libro, después descolló como notoriamente conservador. Esto puede notarse con mayor transparencia cuando se refiere a don Matías Romero, don Melchor Ocampo, don Guillermo Prieto y otros a quienes don Justo Sierra tenía en gran estima y admiraba por su valía, por su intelectualidad y por su acendrado patriotismo. Para analizar las causas por las que esta obra no fue publicada como coautoría, *vid.* Agustín Yañez, *Introducción a "Juárez; Su Obra y Su Tiempo"* en Justo Sierra, *op. cit.*, pp. 5 a 9

que, sin más elementos que la fe en las instituciones populares, netamente nacionales, el pueblo mexicano en general y el bajacaliforniano en particular triunfaron, y con orgullo el pendón republicano volvió a ondear en todas las astas de la Nación.

B) REVOLUCIÓN MEXICANA.

Al igual que el inciso anterior, este lo desarrollaremos hablando de los sucesos más importantes que afectaron a la península en los años anteriores a la gesta heroica de 1910, así como de los que se sucedieron con posterioridad, haciendo una por demás breve referencia a lo acontecido en la capital del país y que haya, a la vez, repercutido en Baja California.

En el año de 1883 se recomenzó con una serie de concesiones, apoyadas en la nueva Ley de Colonización del 15 de diciembre del mencionado año, mismas que de hecho hipotecaron la península en su totalidad. Las concesiones otorgadas al amparo de esta nueva ley establecían el privilegio al concesionario de que, por el hecho de deslindar terrenos se tenía derecho a una tercera parte del mismo y a adquirir, al precio de 10 centavos por hectárea, las otras dos terceras partes del terreno deslindado. De cerca de 30 concesiones otorgadas hasta 1888, cuatro fueron las más importantes por la cantidad de tierra comprometida: Luis Hüller, 5'458,679 hectáreas; Adolfo Bulle, 709,295 Has.; Flores, Hale y Cía., 1'415,243 Has.; y Pablo Macedo, 449,051 Has.⁹⁰

Sin adentrarnos en la historia y transacciones de estos concesionarios, pues además de prolijo, rebasaría los límites de este estudio, diremos solamente que algunas de ellas duraron hasta casi entrada la segunda mitad del siglo XX. En efecto, por un decreto del General Abelardo L. Rodríguez el 11 de mayo de 1933, se recuperaron para la Nación 1'250,000 hectáreas de la concesión Flores, Hale y Cía. y en el año de 1954 se cerró la compañía minera "El Boleo" en Santa Rosalía por incosteable.

Es preciso hacer notar también, que detrás de algunas concesiones se encerraban intentos expansionistas, como fue el caso de la sociedad secreta

⁹⁰ Cfr. Pablo L. Martínez, *op. cit.*, p. 421; también *vid.*, Fernando Jordán, *op. cit.*, pp. 69 a 71, quien difiere en las superficies concesionadas, asentando que a Hüller se le otorgaron 5'934,900 Has.; a Bulle, 702,270 Has.; a Flores, Hale, 1'496,000 Has. y a Macedo 2'490,000 Has.

denominada "Orden del Campo de Oro" organizada en Los Angeles en julio de 1888 por el coronel J. K. Mulky para apoderarse de la Baja California. Esta conspiración fue descubierta y denunciada por un reportero del *San Francisco Chronicle*. Otra conspiración, durante la primavera de 1890, que por sus implicaciones fue mucho más peligrosa que la anterior y en la que estaban implicados agentes ingleses de la principal concesionaria del momento, la *Mexican Land and Colonization Co.* que había adquirido los derechos por compra de las acciones de la *International Co. of Mexico*, fue un movimiento organizado por un tal Walter G. Smith como un intento de constituir una república en Baja California. Este movimiento debía tener inicio el 1 de agosto de 1890 habiéndose preparado ya una declaración de independencia; se detallaron planes militares, papel moneda, organización política, con la constitución respectiva y una bandera ⁹¹.

En tanto organizaciones secretas y subterráneas buscaban apoderarse de Baja California subrepticamente, hubo otros intentos más obvios y a la luz del día apoyados por las autoridades norteamericanas. En efecto, en el seno de la Cámara de Representantes estadounidense se aprobó una iniciativa del representante Vanderberg, emitiéndose un acuerdo para suplicar al Presidente norteamericano que abriera negociaciones con la República de México para la cesión a los Estados Unidos de la península de Baja California, bajo términos que sean mutuamente justos y honorables a ambos países y tiendan a robustecer los lazos de amistad entre las dos grandes Repúblicas Americanas" ⁹². El 20 de mayo de 1889 el gobierno mexicano giró expresas instrucciones al embajador en Washington don Matías Romero, en el sentido que en nombre del pueblo mexicano, se opusiera totalmente a dicha iniciativa, y el 6 de junio del mismo año, el Secretario de Estado norteamericano Blaine manifestó a nuestro embajador que el gobierno de los Estados Unidos no apoyaría ningún intento para adquirir territorio a expensas de México, con lo que quedó terminado el incidente.

También es importante mencionar la *Colorado River Land Co.* que disfrutó de su concesión hasta los tiempos del General Lázaro Cárdenas. A esta empresa norteamericana se debe el largo estancamiento del pródigo Valle de Mexicali, así como una mal intencionada campaña "para convencer a los gobiernos de Estados Unidos y de México de que la Baja California podía estar mejor administrada formando

⁹¹ Los conspiradores pensaban iniciar el movimiento, como se señaló, el 1 de agosto de 1890 durante un baile que organizarían en Ensenada y al que invitarían al Jefe Político y a los oficiales de la guarnición. *Cfr.* Pablo L. Martínez, *op. cit.*, pp. 469 y 470

⁹² Citado por Pablo L. Martínez, *idem.*, p. 471

parte del primero de los países" ⁹³. El inicio de la solución real al problema agrario en el Valle de Mexicali se enmarcó en el acontecimiento que históricamente se conoce como el "Asalto a las Tierras"; jornada que llevaron a cabo un numeroso grupo de campesinos la mañana del 27 de enero de 1937, ocupando terrenos de la *Colorado River Land Co.* exigiendo la aplicación de la Ley Agraria de 6 de enero de 1915 y la dotación de tierras para la constitución de los respectivos ejidos ⁹⁴. El 29 de abril de 1937 se publicaron las primeras resoluciones presidenciales y para fines del mismo año habían quedado definitivamente constituidos 61 ejidos con 5,353 ejidatarios con una dotación de más de 140,000 hectáreas.

Aquí abriremos un breve paréntesis para asentar que el primero Partido, después Distrito, Territorio y por último Estado, tuvo el asiento de sus autoridades en San Vicente hasta diciembre de 1850, de donde se trasladó a Santo Tomás a principios de enero de 1851. De este poblado pasó la cabecera a Real del Castillo en agosto de 1872. Por Decreto del Presidente Manuel González del 12 de abril de 1882, ejecutado el 15 de mayo de 1882, el asiento del Partido Norte se ubicó en Ensenada de Todos Santos donde permaneció hasta el 31 de diciembre de 1914 cuando es trasladada la capital del Distrito Norte a Mexicali por el Coronel Esteban Cantú Jiménez el 1 de enero de 1915.

Con la convocatoria a la lucha armada lanzada por Francisco I. Madero a través de su Plan de San Luis, el Partido Liberal Mexicano cuya cabeza eran los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón se integró también a la lucha, pero no como seguidor de los antirreeleccionistas, sino de acuerdo a los principios socialistas.

El hecho de que el principal intento armado floresmagonista, durante la lucha social de 1910, haya sido en Baja California y que los directivos del partido se encontraran en los Estados Unidos, han motivado a pensar a muchos autores conservadores que Ricardo Flores Magón estuvo vendido a intereses norteamericanos, e incluso, se han atrevido a afirmar que trató de independizar a la Baja California, para que, como una nueva Texas, se integrara al vecino país del norte. Nosotros trataremos de demostrar lo contrario ⁹⁵.

⁹³ Fernando Jordán, *op. cit.*, p. 71

⁹⁴ Un estudio completo sobre la problemática del Valle de Mexicali y su solución se debe al Ing. Esteban Gómez Pelayo, citado por Pablo L. Martínez, *op. cit.*, pp. 547 a 563

⁹⁵ Este tópico es sumamente controvertido. A más de 85 años (1911) de haberse dado el movimiento armado floresmagonista en el norte de la península (el punto más meridional fue El Alamo, situado a escasos 75

"El campo de batalla (en Baja California) se redujo a la zona fronteriza, de Ensenada al Norte, lo cual explica ya bastante cómo esta 'revolución' se agitaba desde el país vecino. Los norteamericanos se divertieron mucho con ella. El Tío Sam se puso de codos sobre la línea divisoria, en su asiento de *ring-side*, a contemplar el destripamiento. Cuando los contendientes se fatigaban, entonces el Tío Sam se convertía en *second* y con sus capitalistas inyectaba un poco de ánimo a los derrotados para volverlos a lanzar al cuadrilátero. Fué una fortuna para México que otros menesteres distrajeran al vecino y se olvidara un poco del *match* mexicano. Así ya no hubo más trampas y los apostadores se fueron con los bolsillos vacíos" ⁹⁶. En efecto, los liberales recibieron ayuda de ciudadanos y asociaciones estadounidenses, pero nunca ha sido probado que hayan recibido ayuda del gobierno norteamericano, y si bien, suponiendo que hubiera habido observadores del gobierno, esto de debió a que la lucha se desarrollaba a escasos pasos de la línea fronteriza y a que se dio un extraño fenómeno que años más tarde, durante la guerra civil española de 1936, se llamó las "brigadas internacionales", es decir, individuos de diversas nacionalidades que comulgando en una sola idea; la libertad, estuvieron dispuestos a luchar por ese ideal. Cierto es también, que en muchos casos, soslayando los legítimos principios se entremezclan aventureros que sólo buscan ganancias y glorias personales. Baja California no fue la excepción.

Varios fueron, sin embargo, los intentos de la Junta del Partido Liberal Mexicano, desde antes de 1906, no sólo en la Baja California, sino a lo largo de toda la faja fronteriza y aún hacia el interior del país, para llevar a cabo movimientos armados en contra del régimen dictatorial del Presidente Díaz, principalmente en Chihuahua ⁹⁷, pero la fuerza que aún conservaba el autócrata, aunado al apoyo incondicional de la prensa y sectores económicamente fuertes de Estados Unidos, desde donde se organizaban las incursiones liberales, debilitaron a tal grado el

kilómetros al sureste del Puerto de Ensenada), los estudiosos del tema no se han puesto de acuerdo acerca de las intenciones de Ricardo Flores Magón y el Partido Liberal Mexicano, si bien hubo un homenaje y reconocimiento oficial al Gran Liberal Mexicano el 1 de mayo de 1945 cuando sus restos fueron enterrados en la *Rotonda de los Hombres Ilustres* en la Ciudad de México. Algunos sectores bajacalifornianos, sobre todo en Tijuana, lo consideran un *filibustero* y, en consecuencia, traidor a México; mas nosotros consideramos lo contrario. La historia de la Revolución Liberal de 1911 aún no se ha terminado de escribir con la imparcialidad adecuada y, frente a tantos detractores, que estas líneas sean un homenaje al Gran Precursor que preparó el camino a un Madero, a un Zapata, a un Carranza para darnos un mejor país en el que prevalece la letra de la Ley antes que el desahogo de las humanas pasiones.

⁹⁶ Fernando Jordán, *op. cit.*, pp. 73 y 74

⁹⁷ Cfr. Manuel González Ramírez, *La Revolución Social de México; I. Las ideas - La violencia; II. Las instituciones sociales; El problema económico; III. El Problema agrario*; 1ª. ed. México, FCE, 1960-1965-1966, 3 Vols., T. I. pp. 111 a 114

movimiento que se suspendió la lucha armada para continuar la oposición a través de la prensa con los fogosos escritos de Flores Magón en el órgano oficial del Partido Liberal Mexicano: *Regeneración*.

De hecho, al estallido maderista hubo grupos liberales sobre las armas, además de Chihuahua y Baja California, en doce estados más de la República: Sinaloa, Sonora, Coahuila, Tlaxcala, Tamaulipas, Veracruz, Oaxaca, Yucatán, San Luis Potosí, Durango, Tabasco y Jalisco, y en la medida en que la revolución en Baja California apuntaba contra la dictadura porfirista, aquella formaba parte de un levantamiento mayor, pero "su liderazgo era distinto y por sus circunstancias estuvo confiada a una localidad aislada. Sin embargo, Flores Magón y Madero se planteaban objetivos radicalmente distintos, y la diferencia en las metas marcó sus respectivos medios revolucionarios"⁹⁸. Parte de las diferencias consistieron en que el espíritu maderista era exclusivamente antirreeleccionista, en tanto que, el liberalismo, desconocido y en esas fechas ciertamente ajeno a la idiosincrasia mexicana, comenzaba a girar hacia el anarquismo, en tanto que Madero seguía atrayendo "la preferencia del público" a diferencia de un Flores Magón quien, habiendo estado combatiendo a Porfirio Díaz durante años antes de que Madero comenzara a destacar como figura pública, se veía ensombrecido por su propia ideología, considerada extremista, esto aumentado por los ataques de la prensa nacional y el aparato judicial norteamericano⁹⁹. Finalmente, las condiciones locales prevaecientes en el norte de la península, dotaron al movimiento floresmagonista de circunstancias que le fueron totalmente propias.

Ciertamente, aunque todos los grupos combatientes estaban unidos nominalmente en la lucha para derrocar al Presidente Díaz, los objetivos de los revolucionarios eventualmente entraban en conflicto. La diferencia principal, que era táctica, consistía entre los que abogaban por una revolución violenta para obtener metas socioeconómicas radicales, y los que buscaban un cambio no violento con propósitos políticos. La postura primeramente mencionada, la de Flores Magón, "reflejaba las opiniones de los grupos descontentos de la clase baja y de la clase media

⁹⁸ Lowell L. Blaisdell, *La Revolución del desierto; Baja California, 1911*; 1ª. ed. en español; Mexicali, UABC-SEP, 1993, p. 41

⁹⁹ De hecho años antes, en 1905 y 1906, durante su época en San Antonio y Saint Louis Missouri, Madero dio su apoyo personal y financiero al movimiento liberal, aunque poco tiempo después lo retiró por considerar a los hermanos Flores Magón demasiado extremistas. Cfr. Stanley R. Ross, "Madero" en *Genios y Líderes de la Historia*; versión especial preparada por Josefina Zoraida Vázquez, según la ed. orig. publ. por Grijalbo; 1ª. ed. México, PROMEXA, 1980, T. VIII, p. 233

baja, que preveían una lucha de trabajadores y campesinos contra la burguesía gobernante" ¹⁰⁰; en tanto que por su parte, Madero, "que no abogó por la revolución hasta el 'Plan de San Luis Potosí', representaba este último punto de vista: la posición de los grupos burgueses descontentos con la represión política de Díaz y la incapacidad del gobierno para afrontar los problemas de una economía capitalista moderna" ¹⁰¹.

La Junta Organizadora del Partido Liberal formada, entre otros por el mismo Ricardo Flores Magón, su hermano Enrique, Antonio Villarreal, Librado Rivera, los hermanos Juan y Manuel Sarabia, Lázaro Gutiérrez de Lara, Praxedis Guerrero y Antonio Pío Araujo ¹⁰², elige a Baja California como propio campo de operaciones de manera que se pelee independientemente de los maderistas y nombran a José María Leyva y Simón Berthold ¹⁰³ como jefes de la columna expedicionaria.

La razón de haber elegido a Baja California como región de sus operaciones, obedeció a evidentes situaciones estratégicas, debido a la gran ventaja de una ofensiva en esta área por su relativo aislamiento con el resto del país y el débil control del Gobierno Federal sobre la zona por la ausencia de carreteras, ferrocarriles y guarniciones militares. El nombre de Ricardo Flores Magón había sido conocido en la región desde su arresto en 1907, en tanto no existían indicativos de presencia o actividad antirreeleccionista; y habida cuenta que el cuartel general del Partido Liberal Mexicano quedaba bastante cerca de la zona, la Junta Organizadora del Partido Liberal pensó que sería más fácil controlar la dirección de la campaña en esta zona, que en cualquier otra parte de México ¹⁰⁴. Una vez que cayera la península en sus manos, la Junta planeaba "utilizarla como base y campo de reclutamiento para continuar la guerra

¹⁰⁰ William Dirk Raat, *Los Revoltosos; Rebeldes Mexicanos en los Estados Unidos; 1903-1923*; 1ª. ed. en español, México, FCE, 1988, p. 199

¹⁰¹ *Idem.*

¹⁰² Antonio Villarreal, Lázaro Gutiérrez de Lara y Praxedis Guerrero, prefirieron tomar las armas en Chihuahua, en lugar de continuar en Los Angeles en el seno de la Junta. Los dos primeros se unieron a Madero en febrero y marzo de 1911 respectivamente, y el tercero murió en los últimos ataques a Ciudad Juárez en diciembre de 1910. Cfr. Lowell Blaisdell, *op. cit.*, pp. 115 a 120

¹⁰³ Simón Berthold era mexicano originario de Sonora de padre alemán y madre mexicana. Cfr. Pablo L. Martínez, *op. cit.*, p. 484. Vid. también Lowell Blaisdell, *op. Cit.*, p. 91, quien señala que nació en México, de padres alemanes quienes lo abandonaron para ser criado y educado por una mujer mexicana que lo adoptó.

¹⁰⁴ Cfr. Lawrence Douglas Taylor, *La campaña magonista de 1911 en Baja California: El apogeo de la lucha revolucionaria del Partido Liberal Mexicano*; 1ª. ed. Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 1992, p. 77

en el norte y oeste de México. La junta se trasladaría allí para dirigir las operaciones, y seguiría tras sus fuerzas victoriosas para conquistar el resto del país" ¹⁰⁵.

De esta manera, el 28 de enero de 1911, Leyva y Berthold junto con 14 hombres más, tomaron la ciudad de Mexicali, declarándola libre de la dictadura porfirista al grito de "Tierra y Libertad" ¹⁰⁶. Ahí organizaron a un grupo de más de 125 hombres, todos mexicanos excepto uno ¹⁰⁷, entre los que se encontraba una valiosa fuerza de exploradores compuesta principalmente por indios Cucapá ¹⁰⁸ para contrarrestar el posible ataque de Celso Vega, entonces Jefe Político del Distrito Norte cuya sede se encontraba en Ensenada, quien con una columna de cerca de 100 hombres se dirigía a Mexicali. El primer enfrentamiento se llevó a cabo en un lugar llamado "Los Picachos" o "Paso del Picacho" en la Sierra de Cucapá, que fue desalojado por las fuerzas porfiristas, circunstancia que los motivó a seguir adelante y el 15 de febrero de 1911, en un encuentro en el rancho propiedad de Louis Little, la batalla se convirtió en huida para los federales quienes se retiraron a Ensenada con su jefe herido de una bala en el cuello.

A principios de marzo se suscita en las filas liberales un incidente relacionado con el mando dual, el cual es capitalizado por un tal Stanley Williams o William Stanley, quien había servido en el ejército estadounidense durante la guerra de Estados Unidos contra España y el 21 de febrero había tomado la población de Los Algodones, asegurando la posición floresmagonista al oeste del Río Colorado. Crecido por su experiencia y logros militares, vio oportunidad en "el principio igualitario de la elección de comandante... arguyendo que el liderazgo de Leyva era pusilánime" ¹⁰⁹,

¹⁰⁵ *Idem.* Para asentar tales aseveraciones, Taylor se apoyó en diversos documentos entre los que destacan una carta de Enrique de la Sierra, cónsul mexicano en Calexico, California, dirigida al Secretario de Relaciones Exteriores el 22 de febrero de 1911, visible en los Documentos Históricos editados por Isidro y Josefina E. Fabela y en diversos artículos publicados por José María Leyva y José C. Valadés.

¹⁰⁶ El lema del Partido Liberal Mexicano de "Reforma, Libertad y Justicia", proclamado en el manifiesto de 1906 y que resumía el contenido de la reforma social progresiva del propio Partido, fue modificado en el número de *Regeneración* del 19 de noviembre de 1910 (la víspera del estallamiento de la Revolución) por el de "Tierra y Libertad", tomado probablemente de la consigna de los *narodniki* rusos de las décadas de 1860 y 1870 y que Flores Magón y después Emiliano Zapata, hicieron famosa en México. *Cfr.*, Lowell Blaisdell, *op. cit.*, pp. 45, 55 y 258. También *vid.* Pablo L. Martínez, *op. cit.*, p. 481. En efecto, 24 horas antes del estallido del movimiento armado, Ricardo Flores Magón escribió: "¡Adelante, compañeros! Pronto escucharéis los primeros disparos; pronto lanzarán el grito el grito de rebeldía los oprimidos. Que no haya uno solo que deje de secundar el movimiento, lanzando con toda la fuerza de la convicción este grito supremo: ¡Tierra y Libertad!, *Regeneración* 1900-1918, Prol, selección y notas de Armando Bartra, 1ª. ed. México, ERA-SEP, Colección Lecturas Mexicanas Segunda Serie, No. 88, 1987, p.258

¹⁰⁷ Un *wobblie* (miembro de la *Industrial Workers of the World*) llamado John M. Bond.

¹⁰⁸ *Cfr.* Lowell Blaisdell, *op. cit.*, p. 91

¹⁰⁹ *Cfr. Idem.*, p. 121 y Pablo L. Martínez, *op. cit.*, pp. 487 y 488

básicamente por no haber intentado perseguir a los federales en su huida hacia Ensenada, imponiendo como jefe nominal a José Cardoza el 4 de marzo. Leyva, apoyado por Berthold, aprehendió a Williams arrojándolo de México y Cardoza, con 47 hombres se fue a Sonora para unirse con los maderistas. Esta escisión se puede considerar como uno de los más importantes factores en el fracaso de la revolución floresmagonista en la Baja California, puesto que, además de la desertión de Cardoza, motivó el desaliento de muchos mexicanos y extranjeros de buena fe que peleaban por la causa liberal.

Con el objetivo de tranquilizar los ánimos y conciliar las diferencias, la Junta envió a John Kenneth Turner ¹¹⁰ como mediador, quien obtuvo el compromiso de Berthold y Leyva para iniciar un rápido avance sobre Ensenada, mismo que se inició con la toma de Tecate el 12 de marzo con una partida de 18 hombres al mando del bajacaliforniano Luis Rodríguez. Leyva y Berthold salieron de Mexicali el día 14 con la intención de llegar a Tecate y fortalecerlo contra el esperado ataque de las vanguardias del Coronel Miguel Mayol quien, con una fuerza de 500 hombres ¹¹¹ enviados por el Ministerio de Guerra y Marina, desembarcaron en Ensenada el 8 de marzo.

El enfrentamiento tuvo lugar el día 17, en el que el Capitán Justino Mendieta, a la cabeza de un destacamento de "Los Ocho" con 75 hombres arrasó a Rodríguez y su gente. El día 19 y después de dividir su ejército (Berthold se dirigió a El Alamo con casi la mitad de los 300 hombres), Leyva se enfrentó con Mendieta con quien sostuvo esporádicos combates, sitiándolo en Tecate e, inexplicablemente, puesto que doblaba la fuerza federal y la columna de Mayol no se veía por ninguna parte, levantó el sitio dirigiéndose a Mexicali. Leyva adujo la falta de municiones, la necesidad de cubrir el Paso del Picacho contra la avanzada de Mayol y controlar los desórdenes propiciados por Williams que había regresado a Mexicali desde el 12 de marzo a la cabeza de un comando autónomo compuesto por *wobblies*, por ingleses, australianos,

¹¹⁰ Tanto él como su esposa Ethel Duffy Turner fueron colaboradores destacados en los esfuerzos por organizar y obtener dinero y publicidad para el movimiento liberal, después de una entrevista realizada a Ricardo Flores Magón en la cárcel en 1908. Ethel Turner fue la redactora de la página en inglés de *Regeneración*. John Turner, cuyas experiencias de un viaje por México en compañía de Lázaro Gutiérrez de Lara en 1909 fueron publicadas en el *American Magazine* y después en forma de libro como *Barbarous Mexico* (México Bárbaro), ayudó a exhibir los excesos tiránicos de Porfirio Díaz. *Cfr.* Lowell Blaisdell, *op. cit.*, pp. 90 y 122. Sobre la supuesta inexistencia de Turner a que alude don Daniel Cosío Villegas, *vid.* Manuel González Ramírez, *op. cit.*, T. I, n. p. 108

¹¹¹ Se trataba de una unidad conocida como "Los Ocho Combatientes" y era la unidad mayor y mejor entrenada que hasta entonces había aparecido en la península. *Cfr.* Lowell Blaisdell, *op. cit.*, p. 123

boers, rusos, alemanes y franceses, razón por la cual la prensa lo llamaba la "Legión Extranjera".

Esta situación, es decir, la inclusión de extranjeros y las riñas que éstos continuamente sostenían con los mexicanos, "quebrantó y dividió a los liberales, ya que en tanto unos consideraban que los socialistas norteamericanos acudían al llamamiento que Flores Magón había hecho al proletariado mundial y que por lo mismo no podían ser tenidos por filibusteros, otros creían que la revolución estaba obligada a rechazar de sus filas a los soldados de fortuna" ¹¹².

Con esta derrota, Leyva es relevado del mando por la Junta Organizadora, integrándose después a las fuerzas de Madero, siendo nombrado en su lugar Francisco Vázquez Salinas. Por su parte Berthold tuvo un encuentro con las tropas federales en San Miguel cerca de El Alamo, donde fue herido, falleciendo el 14 de abril y sustituyéndolo en el mando el infante de marina norteamericano John "Jack" R. Mosby.

La segunda batalla de Mexicali tuvo lugar en el Rancho Little el 8 de abril cuando Williams, por órdenes de Vázquez Salinas, tomó por sorpresa a Mayol; mas la superioridad armamentística de los federales motivaron a la Legión Extranjera a regresar a la ciudad de Mexicali con su jefe herido, quien murió al día siguiente, siendo *electo* como nuevo jefe de la que llegó a llamarse la Segunda División del Ejército Liberal, el veterano galés Caryl Ap Rhys Pryce ¹¹³, quien inmediatamente se dirigió a Tijuana al mando de 105 hombres, encontrando a la gente de Mosby en las cercanías de Tecate, donde eligieron como segundo de la avanzada al Capitán Sam Wood; al tiempo que la Junta destituía a Vázquez Salinas, sustituyéndolo por Francisco Quijada quien se quedó en Mexicali para defender la plaza ¹¹⁴.

La primera batalla de Tijuana fue la más encarnizada. Defendida por 110 o 115 hombres a las órdenes del Subprefecto José María Larroque, Silvio Blanco, Lerdo Jiménez y el Subteniente Miguel Guerrero, después de dos días de lucha, Tijuana fue finalmente tomada por Pryce el 9 de mayo de 1911 con grandes

¹¹² José C. Valadés, *Historia General de la Revolución Mexicana*; 1ª. ed. México, Ed. Mexicanos Unidos, 1976, 5 Vols., T. I., p. 248

¹¹³ Gran significado tuvo esta elección, pues Pryce fue el primer comandante que no era mexicano o miembro de la IWW. *Cfr.* Lowell Blaisdell, *op. cit.*, p. 149. Recuérdese que, dentro de las filas liberales, los combatientes tenían el derecho de elegir a sus jefes.

¹¹⁴ *Cfr. Idem.*, pp. 148 a 172

bajas para los dos bandos entre las que se contaron el Capitán Wood, el Subprefecto Larroque y el Subtte. Guerrero, este último herido. Sobre el particular, resalta un hecho que llamó la atención, como acertadamente señala Blaisdell: "supuestamente se trataba de un ejército de revolucionarios pero, ¿dónde estaban los mexicanos? De hecho, durante los primeros días posteriores a la toma de Tijuana, los magonistas mexicanos difícilmente llegaban a más de 10 por ciento de los doscientos y tantos hombres, pues la mayoría de los mexicanos estaban con Quijada en Mexicali" ¹¹⁵. Ante esta situación que "no puede ser comprendida en un país que, como México, apenas comienza a escuchar la palabra *socialismo*, se juzga que aquellos extraños, no obstante que hacen públicas sus ideas a cada paso, son filibusteros, y por lo mismo, y en medio de todos los choques morales y materiales que el pueblo sufre durante una guerra civil, se hace muy socorrida la especie de que tales socialistas, asociados al magonismo, tratan de organizar en la península, una república independiente, con el propósito de anexarla adelante a Estados Unidos" ¹¹⁶.

Sin embargo, independientemente que el mismo Porfirio Díaz ya desde su informe del 1 de abril de 1911 señalaba que la revolución había estallado con la ayuda no sólo de mexicanos residentes en los Estados Unidos, sino de extranjeros y que estos grupos eran "gavillas sin color político, animados únicamente por espíritu de bandidaje, que comienza a desarrollarse de nuevo" ¹¹⁷; y se llevaba a cabo una fuerte campaña de desprestigio hacia el liberalismo floresmagonista, tanto de los partidarios de Díaz como de los de Madero; Ricardo Flores Magón con gran vehemencia reiteró, a través de las páginas de *Regeneración* y bajo el título de "Tijuana", lo que ya había declarado en repetidas ocasiones: "No, lacayos de Porfirio Díaz y de Madero, no tratamos los liberales de disgregar la Baja California del resto de México... La Baja California será la base principal de nuestras operaciones para llevar la Revolución Social a *todo México y a todo el mundo*" ¹¹⁸.

En el escenario nacional, al tiempo que Pryce tomaba Tijuana, Madero entraba en Ciudad Juárez, motivando que en las dos semanas siguientes las fuerzas rebeldes derrotaran a los ejércitos del gobierno porfirista, por lo que el viejo dictador tuvo que admitir su derrota y el 21 de mayo, en la misma Ciudad Juárez, sus representantes formalizaron un acuerdo de paz con Madero, renunciando y partiendo a

¹¹⁵ *Idem.*, p. 179

¹¹⁶ José C. Valadés, *op. cit.*, T. I, p. 284

¹¹⁷ *Cfr.* Manuel González Ramírez, *op. cit.*, T. II, p. 387

¹¹⁸ *Regeneración* del 20 de mayo de 1911. Citado por Lowell Blaisdell, *op. cit.*, p. 190. El subrayado es nuestro.

su exilio europeo cuatro días más tarde, el 25 de mayo. Mas este hecho, aunado a la designación de Francisco León de la Barra, Ministro de Relaciones Exteriores de Díaz, como Presidente Provisional, no impidió que los liberales cejaran en su lucha, lo que trajo como consecuencia un ahondamiento en la ruptura existente entre Madero y Flores Magón.

Una gran inactividad se dio en las siguientes semanas, lo que fue hábilmente aprovechado por un tal Richard "Dick" Ferris, comediante de profesión, quien en busca de notoriedad fabricó toda una serie de argumentos tendientes a demostrar el supuesto intento de los liberales por la secesión de la península, llegando al grado de publicar que si Madero aceptaba, la nueva entidad se llamaría *República Unida de Madero de Baja California* ¹¹⁹. También esa inactividad motivó la relativa facilidad con que el exgeneral José María Leyva, que llegó de Ciudad Juárez a Mexicali revestido de pacificador, junto con Jesús González Monroy ¹²⁰, lograran el rendimiento y posterior licenciamiento de las tropas rebeldes el 17 de junio.

En Tijuana, el ejército liberal también había caído en desgracia, no repuesto del todo de los engaños de Ferris; por lo que el General Mosby, ya para entonces jefe de los liberales en Tijuana, reorganizó la ciudad ¹²¹ instituyendo una campaña de limpieza, suprimiendo las apuestas e inaugurando una época de prohibiciones; mas esta ciudad, a pesar de la insistencia de Mosby para un rendimiento en los mejores términos y las negociaciones para la aceptación del armisticio por parte de Flores Magón, sufrió el embate de las fuerzas federales el 22 de junio de 1911.

Desde Ensenada, el Jefe Político Celso Vega había terminado los preparativos para la confrontación decisiva, a pesar de haber sido llamado a México por sus superiores del Ministerio de Guerra y Marina y en contravención a los arreglos de Ciudad Juárez en vigor en ese momento respecto a los grupos armados que había en la República, situación que dejaba en igualdad de circunstancias a los liberales y federales en Baja California, es decir, ambos fuera de la ley. Vega, a la cabeza de un ejército de 560 hombres bien equipados, pues estaba integrado con algunos

¹¹⁹ Cfr. Pablo L. Martínez, *op. cit.*, p. 511. Sobre las actividades de Ferris, *vid. idem.*, pp. 493 a 498 y Lowell Blaisdell, *op. cit.*, pp. 207 a 230

¹²⁰ Junto con Leyva y González Monroy, acudieron Jesús Flores Magón y Juan Sarabia. Los dos últimos se dirigieron a Los Angeles para conferenciar con los jefes del Partido Liberal como un intento de arreglo por la vía pacífica, circunstancia que ya se había llevado a cabo con la mayoría de los luchadores floresmagonistas en el resto de la República, habiéndolo aceptado muchos de ellos. Cfr., Pablo L. Martínez, *op. cit.*, p. 498

¹²¹ Cfr., Lowell Blaisdell, *op. cit.*, p. 247

combatientes de Mayol, sus propios hombres y varios voluntarios; se enfrentó en la señalada fecha con 230 liberales floresmagonistas de los cuales 155 eran *wobblies* y aventureros extranjeros, en su mayoría estadounidenses y 75 mexicanos e indios ¹²². La batalla, aunque muy reñida, terminó con una desbandada de los liberales después de tres horas, poniéndose prácticamente el punto final a la primera etapa de la Revolución Mexicana.

De todo lo que el país había visto hasta ese momento, sólo quedaban las cenizas del fuego de ideas, inquietudes y sueños inducidos con altísimas miras humanas por la Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano, presidida por Ricardo Flores Magón: el incendio del norte de Baja California; y aunado a esto, el hecho de que se haya conservado distante del país, intentando la revolución desde lejos, con el envío de correligionarios a Baja California y con la publicación de encendidos manifiestos desde los Estados Unidos, redundó en desprestigio de su calidad de combatiente heroico y de luchador insobornable ¹²³, pero al comprender que el movimiento de Baja California de 1911 fue realmente un intento de revolución *anarquista* ¹²⁴, vuelven innecesarias todas las acres disputas que se desprenden de las manifestaciones hechas contra Ricardo Flores Magón.

Si realmente hubo algún momento en que la campaña liberal estuvo en peligro de verse convertida en un movimiento de tipo filibustero, fue en las últimas etapas de la invasión, es decir, a fines de mayo y principios de junio de 1911. Como se acotó en párrafos precedentes, después de la "elección" de Pryce, "algunos de los soldados 'wobblies' de la 'Segunda División' hablaron brevemente de la idea de crear algún tipo de comunidad utópica formada y gobernada por los trabajadores estadounidenses y mexicanos que radicarían en el territorio, que quedaría sujeto nominalmente, o tal vez separado de, la soberanía de México" ¹²⁵. Esos planes no figuraban en la mente de Ricardo Flores Magón, sino que él tenía la idea de establecer una comunidad formada por obreros, campesinos e indios en Baja California, la cual sería gobernada de acuerdo con los principios anarquistas desarrollados por él y la Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano de manera temporal hasta que el resto de México pudiese ser conquistado y convertido al mismo sistema ¹²⁶.

¹²² Cfr. *idem.*, p. 252

¹²³ Cfr. Manuel González Ramírez, *op. cit.*, T. I, p. 442

¹²⁴ Cfr. Lowell Blaisdell, *op. cit.*, p. 266

¹²⁵ Taylor, *op. cit.* pp. 123 y 124

¹²⁶ Cfr. *Idem.*

El 26 de junio de 1911, por territorio norteamericano llegan a Mexicali el Teniente Coronel Fidencio González y el Mayor Esteban Cantú Jiménez al frente de dos compañías compuestas por 200 hombres. Llegaron desarmados, pues en esos términos se concedió la autorización por el gobierno estadounidense, si bien el armamento venía como equipaje. El primero se dirigió a Tijuana y el segundo permaneció en Mexicali, en tanto el Coronel Celso Vega, abandonó su puesto sin entregar las oficinas a su cargo y supuestamente regresó a Ensenada, quedando la parte norte de la Baja California, nuevamente en poder de las fuerzas federales.

La calma que imperaba en la península por su lejanía, durante el interrumpido gobierno de Madero hizo que el orden económico mejorara sustancialmente en la parte norte de la península, principalmente en el rubro de la agricultura sobre todo en el Valle de Mexicali, iniciada por "laboriosos trabajadores chinos -y a manera de adelanto a los futuros progresos y transformaciones que tendría la vida rural mexicana- señaló una producción anual (1912) de doce millones de pesos"¹²⁷; mas con el ilegal arresto y posterior asesinato de Madero y Pino Suárez el 22 de febrero de 1913, comienza nuevamente la lucha armada, unificándose casi todo el país alrededor de Venustiano Carranza. Algunos grupos en Veracruz y Tamaulipas reconocen únicamente a sus jefes locales, aunque éstos tenían nexos con el mando central; sólo Yucatán y el norte de Baja California permanecen bajo el mando de jefes ajenos a una autoridad central¹²⁸.

En efecto, en la parte norte de la península el ya para entonces Coronel Esteban Cantú Jiménez, Comandante Militar del Distrito Norte de Baja California, es nombrado Jefe Político del mismo por los militares afectos a Francisco Villa y a la Convención de Aguascalientes y el 1 de enero de 1915, después de haber cambiado la Capital del Distrito del Puerto de Ensenada a Mexicali¹²⁹, inicia su gestión "haciéndose sordo y ciego a todos los cambios y órdenes que recibía de los vacilantes Gobiernos del centro"¹³⁰, gobernando el territorio distrital hasta el año de 1920, ejerció un poder omnímodo, en el que impuso y conservó la paz y el orden, abriendo el territorio a una inmigración mexicana¹³¹ con lo que se presentó en el norte de la

¹²⁷ José C. Valadés, *op. cit.*, T. I, p. 511

¹²⁸ *Cfr. idem.*, T. II, p. 372

¹²⁹ Mediante Decreto del 4 de noviembre de 1914 se crea el Municipio de Mexicali, iniciando su actuación el primer Ayuntamiento el 1 de enero de 1915 bajo la Presidencia de Francisco L. Montejano.

¹³⁰ Fernando Jordán, *op. cit.*, pp. 77

¹³¹ De diez mil habitantes aproximadamente con que contaba el Distrito en 1910, la cifra se elevó a más de veinticuatro mil para 1921.

península un panorama de luminosa prosperidad alcanzando un equilibrio y un aumento en la economía local, logrando con ello una estabilidad sociopolítica, ya que construyó caminos como los de Los Algodones-Mexicali, el antiguo "Camino Nacional" Mexicali-Tijuana, el de Tijuana-Ensenada y Ensenada-Calmalli; construyó escuelas como la de iniciación pedagógica que se transformó en escuela normal y preparatoria, creó colonias agrícolas, y entre otras cosas más, abrió el Puerto de San Felipe.

También le tocó al Coronel Cantú el principio de una etapa difícil para el territorio, la época en que los poblados fronterizos fueron llamados "Sodoma y Gomorra" en una peyorativa alusión analógica con las destruidas ciudades bíblicas, por el vicio imperante en ellos. En efecto, en junio de 1916, el Coronel Cantú expidió un decreto por el que autorizaba el comercio público de drogas heroicas, siempre que se pagaran los derechos de importación, fabricación o venta, mismos que consistían en elevadísimas cuotas ¹³², lo que permitió que los chinos realizaran contrabando de alcohol y opio y promovieran el juego y la prostitución; sin embargo, esta situación fue como una venganza contra tantos ataques directos e indirectos de los estadounidenses, pues de hecho se trató de un negocio en el que "los norteamericanos fueron los clientes, los chinos los empresarios y mexicanos los organizadores" ¹³³. Esta fue la manera como nacieron Tijuana y Mexicali a la calidad de ciudades; por cada dólar arrebatado a los opiómanos, a los dipsómanos y a los jugadores, se colocaba una nueva piedra para una escuela, para un hospital o se plantaba un árbol para robarle al desierto terreno y edificar una ciudad.

Después vino la reglamentación y se comenzó a detener la corriente corruptora. A Cantú le sucedió Luis M. Salazar el 18 de agosto de 1920 durando poco más de un mes como Jefe Político, ya que el 29 de septiembre ocupó el puesto el Ing. Manuel Balarezo, originario del Distrito Sur, quien permaneció hasta el 21 de septiembre de 1921 ¹³⁴, en que tomó posesión Epigmenio Ibarra, nativo del Real del Castillo. Este último gobernante se significó, entre otras cosas, por el fuerte impulso que dio a la democracia en la entidad. Lo sustituyó el Licenciado y General José Inocente Lugo el 1 de febrero de 1922 entregando el puesto al General Abelardo Rodríguez Luján el 2 de noviembre de 1923. El General Rodríguez venía ejerciendo el

¹³² Cfr. Pablo L. Martínez, *op. cit.*, p. 533

¹³³ Fernando Jordán, *op. cit.*, pp. 86

¹³⁴ Adalberto Walter Meade señala como fecha de terminación de la gestión del Ing. Balarezo el 10 de marzo de 1921, *cfr. op. cit.* p. 149

mando militar desde 1920, por lo que tenía ya conocimiento de la situación en el Distrito, circunstancia que le facilitó la continuidad desde el inicio de su gestión.

Su administración fue eminentemente constructiva, llegando a establecer una economía regional que permitió afrontar los gastos públicos sin tener que depender de las aportaciones federales; creó fuentes de trabajo y organizó los diferentes ramos de la administración, dando preferencia a la educación, ya que construyó más escuelas y creó bibliotecas. Así mismo, impulsó el turismo, cuyo auge culminó con la edificación de dos grandes casinos con el apoyo de inversión extranjera: Agua Caliente en Tijuana y el Hotel Playa de Ensenada en la ciudad del mismo nombre. Durante su gestión se creó la municipalidad de Tijuana con cabecera en Zaragoza, nombre con que originalmente se bautizó a la actual ciudad de Tijuana y que no subsistió por la tradición y la fuerza de la costumbre.

Una nota delicada en su gestión fue la prohibición a la entrada de chinos y la expulsión de los asiáticos del norte de Baja California a fines de 1924. Obligados los chinos a abandonar tierras y comercios, "no pocos fueron los daños que causó tan atropellada disposición; pues aparte de que eran numerosos los asiáticos casados con mexicanas y numerosos también los niños, hijos de tales matrimonios, que quedaban excluidos de las garantías legales; y tanto la agricultura como el comercio sufrieron un fuerte descenso en... Baja California; pues no existía una clase mercantil mexicana capaz de reemplazar la laboriosidad, la experiencia y el crédito de los súbditos expulsos. Por otro lado, no dejó de indicar tal suceso, que aquella fermentación de nacionalidad constituía el umbral del renacer mexicano"¹³⁵.

Las actividades administrativas en la Baja California fueron tan sobresalientes que al invertirse las "recaudaciones del fisco en un programa de desarrollo material de una región nacional, que parecía estar condenada al aislamiento y las miserias de la pobreza... Baja California recibió, durante el gobierno de Rodríguez, un lugar privilegiado de desenvolvimiento económico; y como Rodríguez tuvo la atingencia de no destruir lo construido por su predecesor el coronel Esteban Cantú, pronto la *prosperidad fue el signo del norte bajacaliforniano*"¹³⁶; misma prosperidad que ha seguido, salvo durante la época de la recesión económica norteamericana, en línea ascendente hasta la fecha.

¹³⁵ José C. Valadés, *op. cit.*, T. IV, pp. 304 y 305

¹³⁶ *Idem.*, *op. cit.*, T. V, p. 5

El General Abelardo L. Rodríguez entregó el puesto al Coronel José María Tapia el 3 de enero de 1930. El Coronel Tapia y sus sucesores hasta el advenimiento del agrarismo en 1937, implantado por el General Lázaro Cárdenas, se vieron imposibilitados para continuar con la febril construcción del General Rodríguez ya que se estuvo en presencia de dos fenómenos: la crisis económica mundial que se inició en 1929 y la abrogación de las leyes que prohibían la venta de licor en los Estados Unidos, motivándose la desaparición de las multitudes de turistas que consumían bebidas embriagantes, lo que se tradujo en una baja considerable de los ingresos oficiales.

El Coronel Tapia permaneció al frente del Distrito por ocho meses hasta el 3 de septiembre de 1930, fecha en que lo sucedió el General Arturo Bernal Navarrete quien duró poco menos de cuatro meses en su gestión, siendo sustituido el 27 de diciembre de 1930 por el Lic. Carlos Trejo y Lerdo de Tejada en cuya gestión el Distrito Norte del Territorio de la Baja California se convirtió en el Territorio Norte de Baja California ¹³⁷, durando en el poder cerca de once meses, pues el 7 de noviembre de 1931 fue nombrado en su lugar el General Agustín Olachea Avilés quien gobernó hasta el 7 de septiembre de 1935, salvo por un período de un mes, del 18 de agosto al 17 de septiembre de 1932 en que ocupó la gubernatura el señor Arturo M. Elías.

Durante el gobierno del General Olachea, en 1933, el entonces Presidente Interino General Abelardo L. Rodríguez, de acuerdo a su experiencia en la Baja California y percatándose de la situación económica imperante en el Territorio, concedió a las ciudades de Mexicali, Tijuana y Ensenada la calidad de *perímetros libres*, antecedente de las franquicias fiscales posteriores que sustentaron el régimen arancelario de zonas libres que permitía la introducción de mercancías extranjeras sin el pago de derechos, situación que se extendió a toda la península durante el gobierno del General Lázaro Cárdenas y que, junto con otros factores, facilitó grandemente el desarrollo económico regional.

Al General Olachea lo sustituyó, por nombramiento del Presidente Cárdenas, el General Gildardo Magaña precursor de la Revolución Mexicana y compañero de armas de Madero, firmante del Plan de Ayala y Convencionista de Aguascalientes, quien fue reemplazado por el General Gabriel Gavira el 19 de febrero

¹³⁷ Cfr. *Diario Oficial* de la Federación del 7 de febrero de 1931

de 1936, para entregar el 16 de agosto del mismo año la gubernatura al General Rafael Navarro Cortina, quien se desempeñó en el puesto hasta fines de febrero de 1937 ¹³⁸.

El 22 de febrero de 1937 es nombrado gobernador del Territorio Norte de Baja California el entonces Teniente Coronel Rodolfo Sánchez Taboada, hombre íntegro, compenetrado de hondo sentido nacionalista y revolucionario, que con gran dedicación continuó la obra de sus antecesores a partir de su toma de posesión el 1 de marzo del mismo año. El Tte. Corni. Sánchez Taboada alentó el desarrollo de la infraestructura con el apoyo para la construcción del Ferrocarril Sonora-Baja California ¹³⁹ que unió, de hecho, la península con el resto del país.

Le correspondió también a Sánchez Taboada iniciar el fuerte impulso que se dio al agrarismo y a la colonización del Territorio como ejecución y puesta en práctica del proyecto sexenal de gobierno para el período 1935-1940 del Presidente Cárdenas, mismo que, posteriormente y a través de su *Manifiesto a la Nación* del 28 de septiembre de 1936, planteó un extenso programa destinado a fortalecer la economía de los territorios federales. Así, Sánchez Taboada impulsó el establecimiento de las primeras dotaciones ejidales, pues le tocó ser el ejecutor de la expropiación y posterior parcelación de los terrenos de la *Colorado River Land Co.* a la que nos hemos referido con anterioridad ¹⁴⁰.

También ejecutó el decreto presidencial que ordenó el cierre de las casas de juego, lo que motivó que el erario local sufriera un gran golpe al ya no percibir las cantidades que por impuestos y derechos dejaba el turismo extranjero. A pesar de esto, supo sortear todos los obstáculos llevando en 1940 al Territorio al noveno lugar entre las entidades federativas del país, gracias a que la agricultura, el comercio y la industria alcanzaron cifras novedosas debido a la atención gubernamental puesta en ellas.

Entre otras obras del Gobernador Rodolfo Sánchez Taboada se cuentan la extensión de la educación y el mexicanismo a lo largo y ancho del Territorio; se preocupó, adelantándose a futuras disposiciones federales, por el alojamiento de obreros y campesinos; siguiendo los lineamientos del *Manifiesto* cardenista, impulsó y

¹³⁸ Cfr. Pablo L. Martínez, *op. cit.*, p. 543 y Adalberto Walter Meade, *op. cit.*, pp. 153 a 158

¹³⁹ El último tramo del Ferrocarril Sonora-Baja California en que se juntaron las vías procedentes de Mexicali con las que llegaban de Benjamín Hill en Sonora, en medio del Desierto de Altar fue el 16 de diciembre de 1947, durante la gestión presidencial del Lic. Miguel Alemán.

¹⁴⁰ *Vid. supra.*, pp. 43 y 44

logró la repatriación de miles de mexicanos residentes en Estados Unidos que se desenvolvieron con bastante éxito en la agricultura; trajo al Territorio centenares de familias del interior de la República para poblarlo y desarrollarlo ¹⁴¹. Protegió y fomentó las cooperativas de pescadores; dio garantías a los industriales; organizó el catastro territorial; fomentó la educación con la construcción de 75 escuelas y se hizo acreedor a la admiración y aplauso de todos los sectores por haber asegurado los cimientos del actual desarrollo del Estado y por haber dejado en su obra un sello marcadamente progresista y revolucionario.

El ya Coronel Rodolfo Sánchez Taboada fue sustituido durante la administración del General Manuel Avila Camacho por el también General Juan Felipe Rico Islas el 1 de agosto de 1944, sucediéndolo el señor Alberto V. Aldrete y a éste, el 22 de octubre de 1947 el Lic. Alfonso García González quien, primero como Gobernador del Territorio y después como Gobernador Provisional del Estado, estuvo al frente de la entidad hasta el 1 de diciembre de 1953, fecha en que entregó el gobierno al primer Gobernador Constitucional electo en el Estado, Lic. Braulio Maldonado Sáñez ¹⁴².

El éxito de Baja California se ha debido pues, a la bondad de los principios que, fielmente seguidos y perseguidos en esta septentrional tierra durante más de cuatro siglos, quedaron indeleblemente marcados en nuestra Constitución, extendiendo sus beneficios por todos los rincones de la nación. Tales principios, siempre actuales pues son inherentes al hombre, no sólo continúan creando un tipo especial de manera de ser de las personas, sino que definen íntegramente a México. La mexicana, es la primera Constitución que incluyó en su seno garantías de tipo social y a lo largo de su vigencia ha ido integrando el alma del mexicano a tal grado, que nuestra nacionalidad reconoce como principal ingrediente a esos principios que, aún desde el principio de nuestra historia ya como pueblo autóctono o conquistado o colonizado o invadido o explotado o como ahora, enteramente libre, siguen siendo fuente de inspiración y venero inagotable de respeto y justicia. Esa es nuestra Carta Magna.

¹⁴¹ Cfr. Adalberto Walter Meade, *op. cit.*, pp. 158 a 170

¹⁴² Al Lic. Braulio Maldonado le tocó iniciar la organización jurídica de la nueva entidad, promulgando los códigos Civil y Penal y los de procedimientos respectivos. Cfr. Braulio Maldonado, *Baja California; Comentarios Políticos*; 3ª. ed. México, B. Costa-Amic Editor, 1960, p. 22

Y es que en los países de derecho escrito como el nuestro, la orientación social de la norma moldea y estructura, no únicamente la conducta jurídica individual, sino que además integra el estilo de vida de los pueblos; porque esa orientación actúa a modo de clima que presiona sobre el individuo imponiéndole una conducta y ofreciéndole una solución panorámica de la vida; y cuando la calidad de las instituciones jurídicas y su espíritu se identifican de tal manera con la idiosincrasia de la nación que rigen y el pueblo mismo se enfrenta con su destino histórico, nace un nuevo ser, una nueva nación pujante y revolucionaria. No puede explicarse la nacionalidad en función de otros principios. La profundización de los principios de la Revolución Mexicana en todos los ámbitos y manifestaciones mexicanas, han dado a aquélla un aspecto esencial: la amplitud, penetrabilidad y generosidad de su ideario; o sea, sin perder su vigencia, la Revolución como un gran manto protector que cubre a todos por igual.

Y un territorio que vivió, a pesar de su extraña y a veces infortunada historia apegado a y cubierto bajo la bandera social que izó la Revolución Mexicana; que acreditó y continúa acreditando el empuje de su pueblo en la superación por los principios; que defendió y sigue defendiendo el principio de la mexicanidad y nacionalidad como un baluarte ante la transculturización; se hizo merecedor de que se le reconociera la libertad inherente a la autonomía constitucional como un nuevo Estado de la Federación. Por ello, según Decreto Presidencial de fecha 31 de diciembre de 1951, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 16 de enero de 1952, el Territorio Norte de Baja California, se convirtió en el Estado de Baja California.

CAPÍTULO SEGUNDO

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES

I. ANTECEDENTES DE LA DIVISIÓN POLÍTICA

Durante la Colonia hubo en Nueva España varias divisiones territoriales, siendo la primera conocida como "División Antigua", nombre puesto por Alejandro de Humboldt en su célebre *Ensayo Político*; tal división fue determinada sobre la base de Reinos divididos en Provincias; Gobernaciones también divididas en Provincias; y por último, Provincias propiamente dichas.

Esta división antigua es la "base y fundamento para las divisiones posteriores, las que, respetando ésta en sus lineamientos generales, sólo registran cambios que constituyen variantes más o menos importantes, y que, en su mayor parte, consisten en subdivisiones de alguna o algunas de las provincias que resultaban demasiado grandes" ¹⁴³.

La División Antigua consistía en:

I.- Reino de México, compuesto de cinco provincias mayores, a saber: A) Provincia de México, B) Provincia de Tlaxcala, C) Provincia de la Puebla de los Angeles, D) Provincia de Antequera (Oaxaca) y, E) Provincia de Valladolid (Michoacán).

II.- Reino de la Nueva Galicia, con tres provincias mayores: A) Provincia de Xalisco o Nueva Galicia, B) Provincia de los Zacatecas y, C) Provincia de Colima.

¹⁴³ Edmundo O'Gorman, *Historia de las Divisiones Territoriales de México*; 5ª. ed. México, Porrúa, 1973, p. 15

III.- Gobernación de la Nueva Vizcaya, compuesta de dos provincias mayores: A) Provincia de Guadiana o Durango y B) Provincia de Chihuahua.

IV.- Gobernación de Yucatán, con tres provincias mayores: A) Provincia de Mérida, B) Provincia de Tabasco y, C) Provincia de Campeche.

V.- Nuevo Reino de León (Provincia de Nuevo León).

VI.- Colonia del Nuevo Santander (Provincia de los Tamaulipas).

VII.- Provincia de los Tejas (Nueva Filipinas).

VIII.- Provincia de Coahuila (Nueva Extremadura).

IX.- Provincia de Sinaloa (Cinaloa).

X.- Provincia de Sonora (que junto con Sinaloa formaban Nueva Navarra).

XI.- Provincia de San José de Nayarit (Nuevo Reino de Toledo).

XII.- Provincia de la *Vieja California* (Baja California).

XIII.- Provincia de la Nueva California (Alta California).

XIV.- Provincia de Nuevo México de Santa Fe ¹⁴⁴.

Otra división territorial de la Nueva España fue la que se refería a las "Provincias Internas". Habiéndose propuesto esta división en el año de 1752, se nombró al primer Comandante General de las Provincias Internas hasta 1776. Dicho Comandante General era independiente del Virrey y comprendía las provincias de Sinaloa, Sonora, Californias, Nueva Vizcaya, Coahuila, Tejas y Nuevo México, teniendo su capital en el poblado de Arizpe en Sonora.

Siendo un territorio excesivamente grande para gobernar, el entonces Virrey, Conde de Gálvez, dividió la Comandancia General en tres

¹⁴⁴ Cfr. O'Gorman, *op. cit.* pp. 13 y 14

partes que pasaron a depender del gobierno virreinal y se agregaron otras provincias para quedar como sigue:

La primera comprendía las provincias de Coahuila, Tejas, Nuevo León, Santander y los Distritos de Parras y Saltillo.

La segunda se compuso con las provincias de Nueva Vizcaya y Nuevo México.

La tercera se formó con las provincias de Sonora, Sinaloa y *ambas Californias*.

Esta división sólo duró dos años, pues se pensó que tres eran muchas comandancias, dejando solamente dos: las Provincias Internas de Oriente y las Provincias Internas de Occidente resultando, ésta última, formada por las provincias de Nueva Vizcaya, Nuevo México, Sonora, Sinaloa y las *Californias*.

Para la época de la Guerra de Independencia poco había cambiado la división territorial, mas para los efectos de este trabajo, dejaremos asentado que tanto la Vieja (Baja) como la Nueva (Alta) California, quedaron separadas de la Comandancia de las Provincias Internas de Occidente para convertirse en "Gobiernos" dependientes directamente del Virrey; sin embargo dicha dependencia era igual a la de cualquier Intendencia o Provincia, toda vez que el virreinato era un poder central y además la distinción como "Gobierno" era sólo sobre la base de que las Californias no formaban parte de ninguna Provincia o Intendencia.

La Constitución Gaditana de 1812 no incluye novedad alguna en cuanto a división territorial, excepto que generaliza el concepto al referirse al Territorio en la América Septentrional mencionando a la Nueva España e incluyendo a Nueva Galicia y Península de Yucatán, Guatemala, Provincias Internas de Oriente y Provincias Internas de Occidente, sin hacer especial mención a las Californias.

El Artículo 42 del "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana" sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, menciona solamente 17 provincias omitiendo a Texas, Nuevo Santander

(Tamaulipas), Nuevo México y las Californias, circunstancia que ha hecho suponer a ciertos estudiosos que fue con la intención de justificar su posterior cesión, criterio que no sustentamos siguiendo el pensamiento de De la Torre Villar ¹⁴⁵, pues estimamos que "la enumeración de provincias que se hace, fue genérica, global, nada casuística, en virtud de la confianza del momento; por esa razón las provincias norteadas de California, Nuevo México y Tejas se encuentran comprendidas dentro de la denominación de los antiguos reinos y provincias de Sonora, Coahuila y León. El hecho de que aquí no aparezcan no presupone en forma alguna, como algunos maliciosamente han sugerido ante la vista de ciertos documentos del propio Morelos, que haya sido deliberadamente para justificar su cesión. Por ello mismo los constituyentes precisan: 'Mientras se haga una demarcación exacta de esta América Mexicana, y de cada una de las provincias que la componen' y en el artículo siguiente, el cuarenta y cinco (*sic*) ¹⁴⁶, fundados en viejo principio del Estado Español, el cual fue punto clave de la política indiana, asientan que: 'Estas provincias no podrán separarse unas de otras en su gobierno, ni menos enajenarse en todo o en partes'..." ¹⁴⁷. Como es bien sabido, esta división territorial, al igual que la Constitución de Apatzingán, no tuvieron aplicación práctica.

Una vez consumada la independencia de México el 27 de septiembre de 1821 con la entrada del Ejército Trigarante a la Ciudad de México y la firma del *Acta de Independencia* el 28 del mismo mes, renace con nuevos bríos una gran actividad constituyente pues ya desde el 22 de septiembre de 1821 se había reunido por vez primera la llamada *Suprema Junta Provisional Gubernativa* destacándose bastante "su función legislativa o, lo que es igual, su carácter predominante y esencialmente de órgano legislativo, el primero que expidió normas para todo el país, sin que se le pusiera tacha alguna a su intrínseca soberanía" ¹⁴⁸, tal y como se puede apreciar de la lectura de su primera sesión preparatoria de ese mismo día 22 de septiembre de 1821 en la

¹⁴⁵ Cfr. Ernesto de la Torre Villar, *La Constitución de Apatzingán y los Creadores del Estado Mexicano*; 2ª. ed. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Históricas, 1978, p. 59

¹⁴⁶ Suponemos la existencia de un error impensado, ya que el Artículo 42 menciona las provincias que integran a la América Mexicana y el siguiente, el cuarenta y tres, no el 45 a que se refiere enseguida el autor, señala expresamente que "Estas provincias no podrán separarse unas de otras en su gobierno, ni menos enajenarse en todo o en parte".

¹⁴⁷ De la Torre Villar, *op. cit. loc. cit.*

¹⁴⁸ José Barragán Barragán, *Introducción al Federalismo; (La Formación de los Poderes en 1824)*; 1ª. ed. México, UNAM-Coordinación de Humanidades, 1978, p. 4

que los vocales de la Junta resolvieron hacer una especie de declaración de principios, para que la nación entera, y la Junta en lo particular, supieran con exactitud cuál era la naturaleza de los mismos, entre los que destacaron los relativos a la "clasificación de su carácter, representación y atribuciones respectivas" ¹⁴⁹; así como a la necesidad de conformar su reglamento interior y el propio para uso de la Regencia.

La Junta Provisional se concibió y se instauró con el fin determinado, entre otros, de que se creara el ejecutivo provisional en la Regencia del Imperio y formara la convocatoria a Cortes, y el 17 de noviembre de 1821, promulgó el *Decreto de Convocatoria para el Congreso Constituyente Mexicano*.

Esta convocatoria, entre sus particularidades, estableció un tipo de elección en dos grados, cuyo funcionamiento era que los electores nombraran alcaldes, regidores y síndicos de acuerdo al Reglamento de las Cortes de España de 1812. Posteriormente "el Ayuntamiento elegido nombrará, de entre sus individuos, un elector de partido que se reunirá con los restantes en la cabecera del partido, donde nombrarán a los electores de provincia unidos al Ayuntamiento de la cabecera. Estos electores se reunirán en la capital de la provincia y, también unidos a su Ayuntamiento, elegirán los diputados al congreso que correspondan en el cupo que se fija en el plan anexo a la convocatoria" ¹⁵⁰.

En la enumeración de provincias para la elección de diputados (en la que se confunden Intendencias, Provincias y Gobiernos) se menciona el "Gobierno de la antigua ó baja" ¹⁵¹ California con un partido electoral, la posibilidad de nombrar un diputado y un suplente, sobre la base del Artículo 10 de la Convocatoria que decía: "Las Provincias de Tlaxcala, Nuevo

¹⁴⁹ José Barragán Barragán, "Diario de la Sesiones de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano, instalada según previenen el Plan de Iguala y Tratados de la Villa de Córdoba"; en *Actas Constitucionales Mexicanas (1821-1824)*; Introducción y notas de José Barragán Barragán; 2ª. ed. México, UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980, 9 Vols., Tomo I, p. 3

¹⁵⁰ Manuel Calvillo, "La Consumación de la Independencia y la Instauración de la República Federal 1820-1824; I. Los Proyectos de Constitución para México 1822-1824; II.", en *La República Federal Mexicana; Gestación y Nacimiento*, Obra conmemorativa de la fundación de la República Federal y de la creación del Distrito Federal en 1824; 1ª. ed. México, Departamento del Distrito Federal, 1974, 8 Vols. T. I, p. 190

¹⁵¹ *Idem.*, p. 191

Reino de León, Santander, Coahuila, Texas, Nuevo México, la California Alta y Baja como que su cupo es de un solo diputado, pueden nombrar al que mejor les parezca, sea eclesiástico, secular, militar, abogado, juez o de otro ejercicio".

En el Artículo 3o. del Decreto de 19 de febrero de 1822 sobre medidas para abrir el Congreso el 23 del mismo mes, se convoca a los vecinos y naturales de las lejanas provincias de Guatemala, Yucatán, Tabasco, Internas de Oriente y Occidente que accidentalmente residiesen en la Ciudad de México, a fin de nombrarlos representantes de sus propias provincias y los citó a una hora determinada para el 22 de febrero para que "concurran á las casas consistoriales á acreditar su naturaleza á satisfacción del gefe político, quien les comunicará como deben hacer al día siguiente las elecciones segun las órdenes que recibirá oportunamente de la soberana junta" ¹⁵².

El 25 de febrero de 1822 por acuerdo de la misma Junta, ésta quedó disuelta, ya que el 24 había quedado instalado el Primer Congreso Constituyente, el cual fue de efímera duración debido a que Iturbide, teniendo serias diferencias con los diputados, decidió en última instancia disolverlo el 30 de octubre de 1822 ¹⁵³, después de haber mandado detener a varios de los representantes ¹⁵⁴ y hacerse coronar Emperador.

Al sentirse intranquilo por la disolución del Congreso, Iturbide intenta llevar la situación a su estado primitivo e instala una nueva Junta el 2 de noviembre de 1822, la que se denominó *Nacional Instituyente* terminando sus funciones el 6 de marzo del año siguiente.

Esta *Junta Nacional Instituyente* "no representa sino un compás de espera angustiosa de la reacción de la nación entera ante los últimos acontecimientos, así como el postrer intento de Iturbide por consolidar su trono con la ayuda fundamentalmente de los diputados afectos a su persona y a sus

¹⁵² Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación Mexicana ó Colección Completa de las Disposiciones Legislativas, Expedidas desde la Independencia de la República*; México, Imprenta del Comercio a cargo de Dublán y Lozano, 1876, T. I, p. 595

¹⁵³ Cfr. José Barragán Barragán, "Actas del congreso constituyente mexicano; Volumen III"; en *Actas Constitucionales Mexicanas (1821-1824)*; Introducción y notas de José Barragán Barragán; 2ª. ed. México, UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980, 9 Vols., Tomo IV, p. 318

¹⁵⁴ Cfr. José Barragán Barragán, "Sesiones extraordinarias del Congreso Constituyente con motivo del arresto de algunos señores diputados"; en *Actas Constitucionales Mexicanas (1821-1824)*; Introducción y notas de José Barragán Barragán; 2ª. ed. México, UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980, 9 Vols., Tomo VI, *passim*.

planes"¹⁵⁵; sin embargo fracasa, puesto que en la mente del pueblo bullían ideas republicanas que cristalizan en el Plan de Casa-Mata del 1 de febrero de 1823 y en cuyo Artículo Primero se asienta la instalación de un nuevo Congreso a la brevedad posible¹⁵⁶.

El 21 de mayo de 1823, se expide un Decreto denominado *Convocatoria para Nuevo Congreso*, en el cual se perfilan los principios de la autodeterminación y la federalización de las provincias, asentándose que se formulará desde luego convocatoria para nuevo Congreso y ordenándose se imprimiese y circulase inmediatamente el *Proyecto de Bases de República Federativa* de cuya elaboración estaba encargada una comisión.

Las *Bases para las elecciones del nuevo Congreso* decretadas el 17 de junio de 1823 definieron al *Soberano Congreso Constituyente Mexicano* como la reunión de los diputados que representan a la Nación y elegidos por los ciudadanos. Aquí vemos por vez primera el principio de la representación nacional en un documento constituyente mexicano.

El Artículo 9 de dichas *Bases* enunciaba a las Provincias que integraban la Nación: "California Alta, California Baja, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guadalajara, León (Nuevo Reino de), México, Nuevo México, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Querétaro, S. Luis Potosí, Santander, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tejas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas", y el Artículo 8 rezaba que "las provincias, cuya población no llegue á cincuenta mil almas, nombrarán sin embargo un diputado"¹⁵⁷.

De lo expuesto arriba, podemos concluir que Baja California a lo largo de nuestra evolución constitucional, se le consideró como una entidad política diferente y separada de las demás que integran la Nación Mexicana, es decir, que nunca, hasta ese momento estuvo dependiente o condicionada a la existencia de otra provincia.

Debido a la escasez de su población a que hemos hecho mención en los antecedentes anotados, su estructura político-jurídico-

¹⁵⁵ Barragán, *Introducción al Federalismo...* op. cit., p. 96

¹⁵⁶ Cfr. *Idem.* p. 115

¹⁵⁷ Dublán y Lozano, *op. cit.*, p. 651

constitucional se vio precisada a cambiar para depender directamente del gobierno central. Sobre estos aspectos hablaremos en el párrafo siguiente.

II. CONSTITUCIÓN DE 1824

El 31 de enero de 1824 es firmado un documento que se denominó *Acta Constitutiva de la Federación* el que, en su Artículo Séptimo establecía que los Estados de la Federación eran los siguientes: Guanajuato; interno de Occidente con Sonora y Sinaloa; interno de Oriente con Coahuila, Nuevo León y Tejas; interno del Norte con Chihuahua, Durango y Nuevo México; México; Michoacán; Oajaca; Puebla de los Angeles; Querétaro; San Luis Potosí; Nuevo Santander (que se llamaría Tamaulipas); Tabasco, Tlaxcala; Veracruz; Xalisco; Yucatán y Zacatecas; determinándose que las Californias y el Partido de Colima quedarían como territorios de la Federación "sujetos inmediatamente a los supremos poderes de ella".

Sin embargo en el Proyecto de Constitución presentada al Congreso por la Comisión respectiva el día 20 de noviembre de 1823, en el Artículo 7 se asentaba que "los estados de la federación son por ahora los siguientes: ... el interno de occidente, compuesto de las provincias de Sonora, Sinaloa y ambas Californias..."¹⁵⁸; lo cual significa que a las Californias se les daba el mismo tratamiento que a las demás Provincias en que se dividía el país.

¿Cuál fue entonces la razón por la que las Californias se convirtieron en territorios? De la lectura de los debates de esa Asamblea se pueden inferir las causas, además de encontrar discusiones sumamente interesantes que nos llevan a conocer más a fondo el pensamiento de los constituyentes. En efecto, en la sesión del 10 de enero de 1824, se puso a discusión la parte del Artículo 7 del *Acta* que versaba sobre California. El diputado José Ignacio González Caralmuro opinó que se debían formar dos Estados; uno compuesto por la Baja California y Sinaloa y el otro integrado con

¹⁵⁸ Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Restauración del Senado, *Acta Constitutiva de la Federación, Crónicas*; Introducción y compilación de José Barragán Barragán, México, 1974, p. 101

Sonora y Alta California, pues quedarían cada uno "de dichos estados con una población regular aunque siempre desproporcionada al terreno" ¹⁵⁹.

Don Valentín Gómez Farías no fue del mismo sentir, pues pensaba que Sonora y Sinaloa no podrían ministrar a las Californias los recursos necesarios, por lo que le parecía mejor que "las Californias quedaran en clase de territorios sujetos inmediatamente al gobierno general de la federación, hasta que tuvieran las calidades necesarias para ser estados..." ¹⁶⁰. Por su parte Ramos Arizpe propuso que se unieran las Californias con Sonora y Sinaloa para que formaran un Estado robusto ¹⁶¹. A pesar de todo, se acordó suspender lo relativo a las Californias y se aprobó el artículo en lo que respecta a Sonora y Sinaloa.

El punto tercero del dictamen de la Comisión de Constitución sobre asuntos pendientes, puesto a discusión en la sesión del 29 de enero de 1824, sobre el Artículo en comento rezaba: "Las Californias alta y baja formarán por ahora, un Estado de la Federación" ¹⁶². Los diputados Covarrubias y Martínez de Veá se opusieron aduciendo que "el gobierno federal no podrá atender con eficacia y oportunidad á un territorio situado á tan larga distancia, y que puede ser invadido por enemigos esteriore. Fueron de sentir que las Californias formasen un estado con Sonora y Sinaloa, sin perjuicio de que la unión los protegiera y fomentara" ¹⁶³.

Por otra parte, don Manuel Crescencio Rejón y Juan de Dios Cañedo estuvieron de acuerdo con el dictamen, "fundados en que Sonora y Sinaloa no se hallan en situación de proteger y fomentar á las Californias, cuando aquel estado apenas podrá sostenerse. Que el principal efecto de la dependencia del gobierno general de la federación, es, que este fomente la población, la agricultura y las artes con los fondos que sobrarán despues de hechos los gastos indispensables, y para eso no era obstáculo la distancia, ni tampoco para defender aquel país de las invasiones esteriore. Que en cuanto á los demas puntos de gobierno económico político y administracion de justicia,

¹⁵⁹ *Idem.*, p. 492

¹⁶⁰ *Id.*, p. 493

¹⁶¹ *Cfr. Ibidem.*

¹⁶² Consideramos que la exactitud de este artículo es dudosa ya que, de acuerdo a las discusiones que se citan en el texto, debiera referirse a Territorio de la Federación y no a Estado.

¹⁶³ Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario ..., *Acta Constitutiva, op. cit.*, p. 565

se provera lo conveniente á la mayor comodidad posible de aquellos habitantes. El señor Cañedo citó ejemplos de territorios de los Estados-unidos que distaban mucho de la residencia del gobierno federal, como que uno de ellos distaba seiscientas leguas. El señor Rejon dijo que no podian quedar las Californias unidas á Sonora y bajo la proteccion del gobierno general, porque entonces podrian complicarse ó entorpecerse las providencias de este con las de aquel estado" ¹⁶⁴. Finalmente se aprobó el Artículo.

El congresista Pedro Santos Velez, contestando a una intervencion que alegaba que la Provincia del Istmo debía ser un Territorio de la Federacion por las mismas causas que habia para que fueran Territorio las Californias, asentó que "las Californias se han dejado en clase de territorio porque no hay provincia limítrofe que pudiera sostenerlas..." ¹⁶⁵.

En la sesion del 30 de enero, una vez que fue leída y aprobada el acta del día anterior, el constituyente José María Cabrera "reclamó que las Californias se llamasen estado cuando solo se habian declarado territorio de la federacion" ¹⁶⁶. La supuesta equivocacion fue corregida y se aprobó el acta ¹⁶⁷ quedando ambas Californias en calidad de territorios, tal como lo anotamos al principio de este parágrafo.

En las diversas sesiones del Congreso Constituyente que elaboró la Constitucion de octubre de 1824, poco se habló sobre Baja California, a pesar de que ya contaba con un representante propietario y un suplente, los señores Manuel Ortiz de la Torre y Fernando de la Toba respectivamente.

Sin embargo, es preciso señalar que no desde el primer momento Baja California contó con su diputado, puesto que hasta la sesion del 14 de mayo de 1824, se puso a discusion un dictamen de la Comision de Poderes sobre la admision de Manuel Ortiz de la Torre como diputado por la

¹⁶⁴ *Idem.*, pp. 565 y 566

¹⁶⁵ *Idem.*, p. 568

¹⁶⁶ *Idem.*, p. 575

¹⁶⁷ De la intervencion del diputado Cabrera y de la aprobacion del acta con la correccion, se demuestra que el Artículo Tercero del dictamen que comentamos en la nota 148 debió ser efectivamente como sigue: "Art. 3o. Las Californias alta y baja formarán, por ahora, un territorio de la federacion". Solamente de esta manera es comprensible el contexto de las discusiones que hemos anotado y sobre todo, la intervencion que hace el señalado diputado Cabrera el 30 de enero de 1824. Sin embargo, el dato debió haber sido una equivocacion del cronista, puesto que aparece el mismo error en la fuente original; *cfr.* *Aguila Mexicana* de 30 de enero de 1824 y *El Sol* de la misma fecha.

Baja California, a pesar de no haber sido electo, hasta ese momento, conforme al Decreto de Convocatoria en la que se concluyó "que se admita á D. Manuel Ortiz de la Torre como representante de la baja California, sin embargo de los vicios y nulidades de la eleccion" ¹⁶⁸. En efecto, en virtud de la falta de elecciones en Baja California y por consecuencia, no haberse nombrado diputado alguno en los términos de la convocatoria respectiva, sino a través del Ayuntamiento de Loreto, la mayoría de los miembros del Congreso señalaron que "siendo el caso muy extraordinario se debian dispensar las formalidades de la ley para salvar su espiritu que es el que la baja California tenga un diputado en este Congreso" ¹⁶⁹. El dictamen fue aprobado en la misma fecha.

El señor Ortiz de la Torre prestó su juramento ante el Congreso en la sesión del 19 de mayo ¹⁷⁰ y en la del 22 del mismo mes, se leyó un oficio del Jefe Político de la Baja California en el que anunciaba que en la elección para diputado en el territorio, el nombramiento había recaído en el señor Ortiz de la Torre ¹⁷¹.

La Comisión de Constitución, en la sesión del 7 de julio de 1824, presentó un dictamen sobre la naturaleza de los representantes de los Territorios ante el Congreso, que se redujo a un solo artículo que señalaba que "cada territorio nombrará para la cámara de diputados un delegado que tenga voz, pero no voto en ella. Por una ley se arreglarán las elecciones de los delegados" ¹⁷².

Este dictamen motivó enconadas discusiones a favor y en contra. Entre los congresistas a favor del dictamen estuvieron don Manuel Crescencio Rejón, argumentando que el derecho para elegir diputados provenía no solamente del número de población sino del rango de Estado de la Federación y sería extraño que los territorios, careciendo de los elementos

¹⁶⁸ José Barragán Barragán, "Diario de las sesiones del Congreso Constituyente de la federación mexicana; Sesiones del mes de mayo de 1824"; en *Actas Constitucionales Mexicanas (1821-1824)*; Introducción y notas de José Barragán Barragán; 2ª. ed. México, UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980, 9 Vols., Tomo IX, p. 511

¹⁶⁹ Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Restauración del Senado, *Constitución Federal de 1824, Crónicas*; México, 1974, 2 Vols., T. I, p. 303

¹⁷⁰ Cfr. Barragán, *op. ult. cit.* p. 543

¹⁷¹ Cfr. *Idem.*, p. 616

¹⁷² Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario..., *Constitución Federal... op. cit.*, T. I, p. 503

necesarios para ser Estado y estando bajo la tutela de los poderes Legislativo y Ejecutivo federales, tuvieran parte en la formación de leyes para los Estados ¹⁷³.

Don Valentín Gómez Farías, otro diputado a favor del dictamen, fundamentándose en lo dicho por Rejón, enfatizó que los territorios, al no tener los mismos elementos y obligaciones que los Estados, no debían tener tampoco los mismos derechos federales "y así nos lo enseñan nuestros maestros los Estados-Unidos del Norte" ¹⁷⁴.

El señor Juan de Dios Cañedo, también a favor del dictamen, alegó que el principio del que dimana la ley es la soberanía y que de ahí había partido la Comisión de Constitución para determinar que solamente los Estados soberanos tenían el derecho para elegir diputados y que negando ese derecho a los Territorios, no se faltaba a pacto alguno, toda vez que no existía tal pacto, puesto que en ese momento se estaba formando y los territorios no podían tener el ejercicio de un derecho que no existía ¹⁷⁵.

En la misma sesión del 7 de julio hubo también opiniones en contra del dictamen; entre ellos el diputado Cayetano Ibarra, quien argumentó que aunque el Territorio no tuviese los elementos de un Estado, no se podía negar el derecho de influir en las autoridades que le han de gobernar y en la formación de las leyes que le van a afectar ¹⁷⁶.

El diputado por Baja California, señor Ortiz de la Torre, haciendo hincapié en que, aunque diputado representante de un Territorio, se le debía tener por imparcial, arguyó en contra del dictamen de la Comisión aduciendo que los territorios tenían el mismo derecho que los Estados para nombrar representantes, toda vez que habían sido convocados a ese Congreso por igual, estableciendo que la única diferencia radicaba en la población que era menor a 40 mil almas.

Enfatizó, por otra parte, apoyándose en razones históricas que, antes de la independencia y después de ella, todas las provincias habían elegido sus diputados, concluyendo que "si á título de que los territorios no

¹⁷³ Cfr. *Ibidem*.

¹⁷⁴ *Ibidem*.

¹⁷⁵ Cfr. *Idem.*, pp. 504 y 505

¹⁷⁶ Cfr. *Idem.*, p. 503

tienen los elementos necesarios para ser estados, se les niega la influencia en las leyes, ó no se les podrá gobernar por las autoridades de la federación ni estarán ligados con esta, ó se les habrá de gobernar como á unos vasallos, que están sujetos a un soberano" ¹⁷⁷.

Las discusiones sobre este punto agotaron el tiempo sin llegar a ningún acuerdo y el día 9 de julio, la Comisión presentó algunas reformas al dictamen en sólo dos artículos: "1o. El territorio que tenga más de cuarenta mil habitantes, nombrará un diputado que tendrá voz y voto en la formación de las leyes y decretos" y "2o. El territorio que no tuviese la referida población, nombrará un diputado que tendrá voz en todas las materias, y voto en las leyes y decretos que comprendan a los territorios" ¹⁷⁸. El primer artículo fue aprobado de inmediato.

No fue sino hasta el día siguiente, 10 de julio, cuando después de una bien argumentada exposición del diputado Ortiz de la Torre, se recogió la votación relativa al segundo artículo, aprobándose "la primera parte hasta la palabra *materias*. Lo que sigue hasta las palabras *comprendan á los territorios* fue desechado..." ¹⁷⁹.

A pesar de que los territorios conservaron su derecho a nombrar representantes con voz y voto ante el Congreso, nada se dijo para erigir en Estado de la Federación al Territorio de la Baja California y en la sesión del dos de octubre de 1824, se leyó para su discusión un dictamen de la Comisión de Constitución, firmado por los diputados Ramos Arizpe, Argüelles, Vargas, Espinoza, Becerra, Huerta y Cañedo, sobre el Artículo 5 de la Constitución. En dicho Artículo, cuyo dictamen fue aprobado, se hizo la enumeración de los Estados integrantes de la Federación, así como los Territorios ¹⁸⁰; entre los cuales estaban la Alta y la Baja California.

De esta forma, al haberse firmado y jurado la Carta Magna el día 4 de octubre de 1824, Baja California quedó en situación de Territorio Federal, dependiente del gobierno central y evidentemente, sin la autonomía que poseían los Estados quedando vigente para las Californias, el denominado *Plan*

¹⁷⁷ *Idem.*, p. 504

¹⁷⁸ *Cfr. Idem.*, pp. 515 y 516

¹⁷⁹ *Cfr. Idem.*, p. 522

¹⁸⁰ *Cfr. Idem.*, T. II, p. 819

de Gobierno del Territorio de las Californias del 8 de enero de 1824 ¹⁸¹ que de hecho fue la primera ley constitucional que organizó política, militar y judicialmente a ese vasto territorio de la nación.

III. LEYES CENTRALISTAS

La ascendente marcha que nuestro país llevaba, después de haber disfrutado del incipiente federalismo, hacia formas más evolucionadas en lo político y en lo constitucional; pronto se vio coartada por la injerencia de intereses retardatarios, esos que siempre hacen su aparición en el preciso momento en que las instituciones pasan por circunstancias débiles para aprovechar la situación y servirse y hartarse de bastardos intereses.

Eso fue lo que sufrió la nación mexicana, cuando apenas asimilaba la forma de Estado que el pueblo había escogido para estructurar su país. Oscuras fuerzas reaccionarias, quizá pensando aún en el "derecho divino de los reyes", pero temerosas a la furia de un pueblo nuevamente avasallado por un personaje de supuesta "sangre azul", optaron por modificar la Carta Magna y verter su ponzoña para quitar, a las entidades que componían la Federación, su autodeterminación y su autonomía.

En efecto, si tomamos en cuenta que la Constitución del 24 era inmodificable en lo que respecta, entre otros aspectos, a la forma de Gobierno según su Artículo 171; el Congreso reunido en 1835 era un órgano constituido de acuerdo a los cánones de la propia Carta del 24 y que por sí y ante sí se transformó en constituyente, usurpando funciones que no le correspondían, convirtiéndose así en una legislatura espuria que sólo acató el llamado de los grupos conservadores.

¹⁸¹ El *Plan* estableció tres autoridades: el Jefe Político y Militar en una persona como cabeza de la Diputación Provincial que posteriormente se denominó Territorial; la propia Diputación; y una Junta General, que probablemente constituía el órgano máximo, compuesta por la Diputación Territorial, dos oficiales y el Prelado de las Misiones. Los oficiales de mayor jerarquía eran: capitán, teniente y alférez. Cfr. Instituto de Investigaciones Históricas de la UABC Fondo Gobernación I1H 1.44 (1824)

Fue el 16 de julio de 1835, al inicio del segundo período de sesiones del Congreso, cuando el Presidente Barragán, sustituto de Santa Anna, pidió que se adoptara el sistema unitario, pasándose esa solicitud a una comisión del Senado, la que dictaminó que el Congreso sería constituyente. El dictamen fue aprobado contra el parecer de José Bernardo Couto ¹⁸², quien formuló voto particular a favor de la subsistencia del federalismo.

Una comisión del Congreso fue la encargada de proyectar las reformas a la Constitución, que fueron presentadas poco después a discusión y aprobadas el 2 de octubre. Este proyecto, convertido en ley constitucional y denominado *Bases para la nueva Constitución* de 23 de octubre de 1835, dio fin al sistema federal en nuestra nación.

El Artículo 3 de estas *Bases* menciona que "el sistema gubernativo de la nación es el republicano, representativo popular", saltando inmediatamente a la vista que no se menciona en parte alguna que el gobierno sea "central" o "centralista"; lo que nos da la idea de que este velado y no declarado abiertamente centralismo se debía al temor de los conservadores a que hicimos referencia líneas arriba.

En este orden de ideas, no podemos seguir el criterio del Doctor Burgoa quien identifica el centralismo de esa época como un "federalismo restringido" basándose en una comparación entre la situación jurídico-política de los Estados en la Constitución de 24 y los Departamentos en las *Bases* de 35, argumentando una diferencia de grado en la autonomía concedida a ambos en las constituciones de referencia ¹⁸³; ya que si bien, es dable conceder la razón a tan distinguido jurista desde el punto de vista pura y netamente jurídico, es preciso no olvidar que las instituciones son hechura de los hombres y una cosa queda escrita en el papel y otra muy diferente la que se aplica en la realidad y las tendencias y estructura de las *Bases* del 35 marcaron una profunda disminución en la autonomía gozada por las entidades departamentales.

¹⁸² Cfr. Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México 1800 - 1976*; 7ª. ed. México, Porrúa, 1976, p. 201

¹⁸³ Cfr. Ignacio Burgoa, *Derecho Constitucional Mexicano*; 1ª. ed. México, Porrúa, 1973, pp. 498 y ss.

Es precisamente este aspecto, de tanta importancia que no podemos resistir la tentación de profundizar ¹⁸⁴, en el que, al no existir correspondencia entre los factores reales del poder y la Constitución, motivó que el sistema centralista no enraizara en la conciencia del mexicano y pronto volvería a imperar el federalismo trayendo cierta tranquilidad al país.

Volviendo al tema central de nuestro estudio, Baja California; si bien en las *Bases* de octubre de 1835 no se le menciona, sí se ve afectada su estructura jurídico-político-constitucional al establecerse en su Artículo 8 que el territorio nacional quedaría dividido en Departamentos.

La nueva Ley Fundamental, la Constitución Centralista de 1836, quedó dividida en siete estatutos, razón por la cual se le conoce como las *Siete Leyes Constitucionales* de 30 de diciembre de 1836. Conforme al Artículo 1 de la Sexta Ley, fundado en el 8 de las *Bases*, la República quedó dividida en Departamentos subdivididos a su vez en distritos y éstos en partidos.

Por decreto de la misma fecha (30 de diciembre de 1836), se regula la situación de los Departamentos; se estableció que el territorio mexicano se dividiría en tantos Departamentos cuantos eran los Estados (Artículo 1) con algunas variaciones, entre las cuales se determina que las Californias, la Alta y la Baja, formarían un solo Departamento (Artículo 2) y que, en el Departamento de las Californias, el Gobierno designaría provisionalmente la Capital y también a las autoridades que deberían funcionar hasta en tanto se realizaran las elecciones constitucionales ¹⁸⁵ (Artículo 5); mas sin embargo, sin excepción de su antigua condición de Territorio, el nuevo Departamento de las Californias asume la facultad para acreditar diputados con voz y voto ante el Congreso General ¹⁸⁶.

Después de múltiples levantamientos en distintos puntos del país, se pensó en reformar la Carta de 1836 excitándose al "Supremo Poder

¹⁸⁴ *Vid. infra*. Capítulo Tercero, Parágrafo II en el que tratamos los Factores Reales del Poder, pp. 101 a 104

¹⁸⁵ *Cfr. Tena, op. ult. cit.* p. 247

¹⁸⁶ *Cfr. Gabriel Ferrer de Mendiola, "La Creación del Estado de Baja California" en Memoria del Primer Congreso de Historia Regional; Mexicali, Gobierno del Estado de Baja California, 1958, 2 Vols., Tomo II, p. 758*

Conservador" (absurda y enteléfica creación de los conservadores ¹⁸⁷) para que autorizara que el Congreso fuese constituyente ¹⁸⁸, lo cual fue hecho por un dictamen del 9 de noviembre de 1839.

El citado "constituyente" de inmediato se puso a trabajar en un "Proyecto de Reformas" que fue presentado el 30 de junio de 1840 y en el que se menciona a las Californias como Departamento. Este proyecto jamás llegó a tener aplicación debido a que el general Mariano Paredes y Arrillaga se levantó con un plan en la ciudad de Guadalajara; en la Ciudadela el general Valencia también, con otro plan, se levantó en armas; y Santa Anna, desde Veracruz, sumándose al plan de Valencia, desconocieron al presidente Bustamante, exigiendo se convocara a un congreso constituyente extraordinario. El 28 de septiembre de 1840 estos tres jefes expidieron las tristemente célebres *Bases de Tacubaya* en las que se declaraba la desaparición de los poderes supremos excepción hecha del Judicial. Santa Anna tomó la Presidencia de la República convocando a un Congreso Constituyente el 10 de diciembre de 1841, mismo que quedó instalado el 10 de junio de 1842 después de un discurso del mismo Santa Anna en el que se declaraba inconforme con el sistema federal.

¹⁸⁷ "Este cuerpo, aristocrático por excelencia y sin ningún punto de contacto con el pueblo, se hallaba investido de la tremenda facultad de revocar o declarar nulas las leyes expedidas por el cuerpo legislativo, las sentencias pronunciadas por el poder judicial, y las órdenes y providencias todas del poder ejecutivo; y solo era responsable de sus actos '*ante Dios y la opinión pública.*' Era en sustancia un déspota absoluto cuya existencia destruía por completo la división de poderes establecida por la razón y la justicia como una garantía de los derechos personales y de las libertades públicas". Ramón Rodríguez, *Derecho Constitucional*, Prol. de Ignacio Carrillo Prieto; ed. facsimilar de la 2ª. ed. de 1875. México, UNAM-Coordinación de Humanidades, 1978, p. 275

¹⁸⁸ No obstante lo señalado en la nota antecedente, con una visión más objetiva y desapasionada de dicha institución, se podría permitir destacar su valor intrínseco como medio de control de la constitucionalidad de los actos de los poderes del Estado, atendiendo a sus funciones establecidas en la cuarta de las Bases Constitucionales del 23 de octubre de 1835 e instrumentada en los artículos de la Segunda de las Siete Leyes, entre las cuales se encontraban la de declarar la nulidad de las leyes o decretos, así como los actos del Ejecutivo contrarios a la Constitución o a las leyes, y la de los actos de la Suprema Corte de Justicia en caso de usurpación de facultades; declarar la incapacidad física o moral del Presidente de la República; restablecer constitucionalmente a cualquiera de los otros tres poderes cuando fueren disueltos por alguna revolución; declarar cuál era la voluntad de la nación en casos extraordinarios; y dar o negar la sanción a las reformas constitucionales. *Cfr.* Jaime del Arenal Fenochio, "Supremo Poder Conservador" en *Diccionario Jurídico Mexicano*; 10ª. ed. México, Porrúa-UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, 4 Vols., T. IV, pp. 3026 y 3027. Para un análisis más profundo sobre las *Siete Leyes Constitucionales* y el *Supremo Poder Conservador*, *vid.* Felipe Tena Ramírez, *Leyes...*, *op. ult. cit.*; pp. 199 a 248; Alfonso Noriega Cantú, "El Supremo Poder Conservador" en *Revista de la Facultad de Derecho de México*; T. XXVIII, No. 111, Septiembre-Diciembre de 1978; México, UNAM, 1978, pp. 737 a 778; y Francisco Manuel Sánchez de Tagle, "Discurso del señor don Francisco Manuel Sánchez de Tagle en la sesión del 15 de diciembre (1835) sobre la creación de un Poder Conservador" en *Revista de la Facultad de Derecho de México*; T. XXIX, No. 112, Enero-Abril de 1979; México, UNAM, 1979, pp. 283 a 295

Pronto se sintieron las diferencias ideológicas en el mismo seno de la Comisión de Constitución, pues hubo un voto particular de la minoría integrada por Espinoza de los Monteros, Mariano Otero y Muñoz Ledo quienes propugnaron por el federalismo. Ambos, tanto el proyecto de Constitución como el voto particular, fueron leídos el 26 de agosto de 1842. El primero, o sea el proyecto, hizo hincapié en que el territorio de la Nación se dividiría en Departamentos y consideró a las Californias Alta y Baja como departamentos separados (Artículo 3); en tanto que el voto particular, al asentar en su Artículo 20 que "el Gobierno de la Nación, es el sistema republicano, representativo, popular federal" ¹⁸⁹, menciona a California como uno de los Estados de la Unión (Artículo 21). Toda la discusión del proyecto se cifró en la palabra "federal" que contenía el voto particular; y en los debates, pese a todos los augurios, fue declarado sin lugar a votar volviéndose el proyecto a la Comisión, la que el 3 de noviembre de 1842 formuló un nuevo proyecto de Constitución.

Motivado por un levantamiento de vecinos de Huejotzingo, en el Departamento de Puebla, el 19 de diciembre de 1842 el presidente Bravo desconoció al Constituyente cuando se discutía el Artículo 70 de los 158 que formaban el proyecto, argumentando que era un "código de anarquía". Cualquier pretexto era bueno para los conservadores y los liberales "moderados con ideas conservadoras" para impedir el desarrollo de las instituciones.

En el Artículo 1 de este segundo proyecto se insiste en los Departamentos, mencionando a las Californias Alta y Baja. Este Artículo fue retirado en la sesión del 15 de noviembre toda vez que, como acordaron previamente los integrantes de la Comisión, se pondría en el proyecto lo que la mayoría declarara, sin formular voto particular los que disintieran, reservándose su derecho de impugnar mediante el voto que como diputado le correspondía. De esto se infiere que, si bien la mayoría de la Comisión era centralista, la mayoría de la Asamblea estaba por el federalismo.

Después de la disolución del Congreso, Bravo designó 80 "notables" que integraron la llamada *Junta Nacional Legislativa* la que debía elaborar las bases constitucionales según el último movimiento triunfante. Sin embargo, al instalarse dicha *Junta* el 6 de enero de 1843, se acordó por mayoría

¹⁸⁹ Cfr. Tena, *op. cit.*, p. 354

que su labor no se concretaría a formular simples bases constitucionales, sino que expediría una nueva Constitución. El resultado de esta Asamblea, de notoria ilegitimidad, fue la reiteración del régimen central implantado por la Constitución de 1836, en un documento denominado *Bases de Organización Política de la República Mexicana*, que fue sancionado por Santa Anna el 12 de junio de 1843 y publicado dos días más tarde.

En esta Carta Constitucional, Baja California también aparece como Departamento, pero con una modificación respecto a sus antecesoras, que en realidad le dan la categoría de Territorio. En efecto, en el Artículo 3 se asienta que "las Californias y Nuevo México podrán ser administrados con sujeción más inmediata á las supremas autoridades, que el resto de los Departamentos, si así pareciere al Congreso, el cual dará las reglas para su administración" ¹⁹⁰; y en el Artículo siguiente se declara que los puntos cuyo gobierno se arregle conforme a lo antes anotado, se denominarán territorios; es decir, California y Nuevo México quedaron en calidad de Territorios de una República Central (!).

El 4 de agosto de 1846 estalló en la Ciudadela el pronunciamiento del general Salas desconociendo el régimen centralista y, por ende, a la Constitución de 43. En el plan formulado se invitó a Santa Anna a regresar al país, quien tuvo que manifestarse federalista para estar de acuerdo con el grupo que lo restituía al poder. El 22 de agosto de 1846, se expide un decreto en el que se confirma la sustitución del centralismo por el federalismo. Este decreto resulta interesante para nuestros efectos, pues por vez primera aparecen las Californias, Alta y Baja, como Estados de la Federación ¹⁹¹. Según el Plan de la Ciudadela, se debía reunir un nuevo Congreso que quedaría instalado el 6 de diciembre de 1846, pero mientras se reunía, de acuerdo al manifiesto de Santa Anna, se restableció la Constitución del 24 la que, obviamente, reimplantó el sistema federal al entrar en vigencia nuevamente el 10 de febrero de 1847.

Pocos días después, el 27 de febrero, en plena guerra con Estados Unidos, las filas conservadoras se cerraron alrededor del general Peña Barragán quien encabezó a los "polkos". Estos pedían la destitución del

¹⁹⁰ Cfr. *Idem.*, p. 406

¹⁹¹ Cfr. O'Gorman, *op. cit.*, pp. 99 y 100; también Tena, *op. cit.*, p. 362

vicepresidente Gómez Farías y la reunión de un nuevo Congreso. La lucha ensangrentó la ciudad de México durante cerca de un mes, mientras los norteamericanos desembarcaban en Veracruz, hasta que regresó Santa Anna y restableció el orden.

En tanto, el Congreso trabajaba en un proyecto de reformas a la Carta del 24, toda vez que había algunos aspectos que ya no se adaptaban al estado de cosas en 1847. El dictamen de la Comisión proponía que se dejase en su estado la Constitución de 1824 debido a la cercanía de las tropas invasoras y, una vez restablecida la calma, se abocaría al estudio de las reformas. Sin embargo, en la misma fecha del dictamen de la Comisión, el 5 de abril de 1847, don Mariano Otero presentó un voto particular en el que proponía que además del Acta Constitutiva y la Constitución de 1824, se observara también lo que él llamó *Acta de Reformas*. En la sesión del 16 de abril fue rechazado el dictamen de la mayoría y en la del 22 se puso a discusión el voto de Otero, terminándose su discusión, con algunas modificaciones aceptadas por el autor, el 17 de mayo. El *Acta de Reformas* fue jurada el 21 de mayo de 1847 y publicada al día siguiente. Conforme a esta Ley Fundamental, las Californias vuelven a ser Territorios de la Federación.

Firmado a las seis de la tarde del jueves 2 de febrero de 1848 el Tratado de Guadalupe Hidalgo ¹⁹² puso fin a la guerra de intervención de los Estados Unidos, quedando cercenado nuestro país en más de la mitad de su territorio.

Por su parte Baja California ¹⁹³ busca una mayor autonomía, circunstancia que motiva al Congreso General a expedir dos decretos; el primero del 12 de abril de 1849 que divide el Territorio de la Baja California en dos partidos, en cada uno de los cuales nombraría el Presidente de la República un Juez de Letras (Artículo 2), designaría su lugar de residencia (Artículo 3) y arreglaría definitivamente la división del Territorio del modo que más conviniera al bienestar de los habitantes de acuerdo al informe del Jefe Político y de la

¹⁹² Cfr. Enrique Olavarría y Ferrari y Juan de Dios Arias, *México a Través de los Siglos, op. cit.*, Tomo IV, p. 708

¹⁹³ Recuérdese que la Alta California se perdió, entre otros territorios, al finalizar la guerra con los Estados Unidos.

Junta Territorial; y el segundo, sobre la organización política del Territorio el 25 de abril de 1850.

Este último Decreto, denominado *Facultades de la diputación territorial de California* hizo cobrar a la Diputación Territorial (antes Junta Territorial) una importancia significativa ya que, encabezada por el Jefe Político, los siete Vocales restantes de la Diputación fueron facultados para expedir, tanto estatutos para el arreglo de su gobierno interior, como leyes sustantivas o disposiciones y actos administrativos en materia de hacienda territorial, policía, caminos y enseñanza pública, mismos que entrarían en vigor y ejecución de inmediato. El Congreso General, en materia legislativa y el Presidente, en materia administrativa, debían ratificar y aprobar en definitiva tales medidas, pero debido a que el proceso de ratificación y aprobación definitiva podía tomar varios meses, las medidas tomadas por la Diputación Territorial gozaban de impacto y ejecución inmediatas en el Territorio ¹⁹⁴.

Después de las presidencias de De la Peña y Peña, Anaya, José Joaquín Herrera, Mariano Arista, Juan B. Ceballos, Lombardini; durante las cuales hubo levantamientos, pronunciamientos, "cuartelazos", etc., se volvió a llamar del destierro a Santa Anna en 1853, para que gobernara sin Constitución durante un año, mientras se reunía un congreso extraordinario que la expidiera.

Santa Anna, como un Fouché mexicano, siempre pulsaba las posibilidades de los partidos en pugna y esta vez, estuvo con los conservadores quienes, encabezados por Lucas Alamán, le ofrecieron la dictadura del país y en un intento por organizarla, el propio Alamán elaboró las *Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución*, expedidas el 22 de abril de 1853. Según la sección tercera de estas *Bases*, Artículo 3, no se modificó la división territorial existente ¹⁹⁵ quedando Departamentos y Territorios, entre estos últimos la Baja California. Transcurrido el plazo de un año concedido para reunir al Constituyente y expedir la Constitución sin haberse hecho nada al respecto, se le prorrogó indefinidamente a Santa Anna el ejercicio de la dictadura e incluso, se le facultó para nombrar sucesor.

¹⁹⁴ Cfr. Instituto de Investigaciones Históricas de la UABC Fondo Gobernación IH 7.58 (1850)

¹⁹⁵ Cfr. Tena, *op. cit.*, p. 484 y O'Gorman, *op. cit.*, pp. 113 a 116

IV. CONSTITUYENTE 56-57

Con el Plan de Ayutla suscrito el 1 de marzo de 1854 y con las modificaciones al mismo hechas mediante el Plan de Acapulco del 11 de marzo del mismo año, se desconoce la dictadura de Santa Anna, naciendo una nueva etapa en la evolución constitucional del país, ya que de estos planes derivó la Constitución de 1857, venero inagotable de patriotismo, humanismo y liberalismo que dio al país un nuevo sentido, puesto que reafirmó principios inmarcesibles como pueden ser la forma de Estado: el Federalismo; la forma de gobierno: República representativa y democrática; las libertades que, como derechos públicos subjetivos, se reconocieron iguales para todos los mexicanos.

Un constitucionalista de la época, don Ramón Rodríguez, al hacer referencia a este movimiento popular aseveraba que "por primera vez se vió en México el bello ejemplo de que el pueblo, luchando con el poder y con el ejército que le apoyaba, triunfase de uno y de otro, por la fuerza moral de su voluntad soberana... Por primera vez también, se dió el ejemplo de que los jefes de la revolución triunfante, cumplieran estrictamente las obligaciones que habian contraído"; y más adelante señala que "aquella revolución era verdaderamente el movimiento del pueblo que reclamaba sus derechos y pedia garantías para sus intereses. No era un puñado de ambiciosos aforados que se disputaban el derecho de exquilmar a los pueblos para vivir en el derroche y la ostentación y atesorar sumas inmensas..."¹⁹⁶.

Sin embargo en esa magna obra que llevó a la creación del Código Supremo, persistió la ratificación de los Territorios de la Federación como una reminiscencia de añejos argumentos que crearon la figura de Derecho Público conocida como Territorio. Ciertamente, cuando en la sesión del Congreso Constituyente del 26 de noviembre de 1856 se realizó la primera lectura del dictamen que presentó la Comisión de División Territorial, se arguyó a favor de la desaparición de los Territorios..., ¡excepto el de Baja California!

El dictamen de la Comisión decía, entre otras cosas, que "entre los vicios de nuestra organización política reclama preferentemente la

¹⁹⁶ Cfr. Ramón Rodríguez, *op. cit.*, pp. 282 y 283

atención del legislador la división actual del territorio, puesto que la diversidad entre las demarcaciones administrativas, judiciales y religiosas, la circunstancia de encontrarse confundidos los límites políticos e indeterminados los naturales, la posición excéntrica de algunas localidades respecto de sus capitales y el considerable número de esas entidades, inconvenientes y anómalas, a las que impropriamente se ha dado el nombre de territorios, son otras tantas rémoras para el planteo de cualquiera sistema constructivo, ora porque entorpecen la marcha del gobierno, ora porque dificulten las transacciones mercantiles, o bien porque hagan impotente o tardía la acción de los tribunales" ¹⁹⁷.

Más adelante, afirmando que la solución de algunas cuestiones trascendentales afectaban los intereses de millares de ciudadanos, se declaraba que de "este género es la relativa a la subsistencia de los territorios, de esas entidades creadas por el Congreso de 1824, imitando acaso con excesiva fidelidad la Constitución de los Estados Unidos del Norte... Entidades, en fin, que, alterando la uniformidad a que debe aspirarse en una división territorial razonada, existían sin provecho y sin porvenir, porque la escasez o la mala inversión de sus rentas, su proximidad a los estados más poderosos de la federación y la rivalidad con los limítrofes de que alguna vez fueron parte las ha sometido a una vida de postración y de *statu quo*, de que no les será dado salir si se ha de tener en cuenta que, por su carácter de localidades nacientes y débiles, han menester de una atención inmediata y solícita que los poderes federales están en la imposibilidad de dispensarles, ya por la enorme distancia a que algunas de ellas se encuentran colocadas, ya por la preferencia que naturalmente demandan los asuntos nacionales" ¹⁹⁸.

Sin embargo, a pesar de todas estas consideraciones hechas por los redactores del dictamen, solicitan la supresión de los territorios de la Federación menos el de Baja California sin otorgar un fundamento verdaderamente válido a nuestro entender, alegando que es por "causa de sus excepcionales circunstancias, supuesto que, destinado por su posición geográfica a regirse por sí mismo y hallándose por ahora desprovisto de los

¹⁹⁷ Francisco Zarco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*; estudio preliminar de Antonio Martínez Báez. México, El Colegio de México, 1956, p. 1061

¹⁹⁸ *Idem.*, pp. 1061 y 1062

elementos necesarios para elevarse al rango de estado, era indispensable conservar el carácter político que actualmente tiene" ¹⁹⁹.

Continuó discutiéndose la situación de los Territorios, sin mencionarse más a Baja California, excepto en la sesión del 13 de diciembre de 1856, cuando se hablaba de la desaparición del Territorio de Sierra Gorda que se anexó, por partes, a los Estados de San Luis Potosí y Zacatecas y algunos diputados se opusieron alegando que dicho Territorio podría, en un futuro, tener los recursos necesarios para ser Estado. No obstante, los Constituyentes que estaban a favor del dictamen se refirieron a que la única excepción era Baja California ²⁰⁰, por las mismas razones expuestas por la Comisión de División Territorial.

Otros debates que se siguieron en ese Congreso y que consideramos de particular importancia son los que se suscitaron con motivo del dictamen que desechó una adición propuesta sobre que en los Territorios, los jefes políticos y los diputados territoriales (locales) fuesen nombrados por elección popular.

Sobre el particular, José María Mata, el 21 de enero de 1857, dijo que aprobar tal adición "estaría en contradicción con el artículo que entre las atribuciones del Congreso, señala la de arreglar el gobierno interior de los territorios y que, además, estas entidades son menores de edad, cuyo régimen han de arreglar los estatutos que expidan los futuros congresos" ²⁰¹. Opinión contraria formuló el diputado Mateo Ramírez al señalar que "si la Baja California es menor de edad porque tiene poca población, debe atenderse a la distancia que la separa de México, a su importante posición geográfica, a que bien gobernada puede defender la seguridad del país. Es injusto privar a aquel pueblo de tomar parte en el nombramiento de sus funcionarios..." ²⁰².

De similar criterio fue el señor Espiridión Moreno quien, después de recordar a la Asamblea que las comisiones debían fundar sus dictámenes, haciendo alusión al Artículo 65 del Reglamento del Congreso, se extrañó de que "ciudadanos que profesan principios democráticos sean los que

¹⁹⁹ *Idem.*, p. 1062

²⁰⁰ *Cfr. Idem.*, p. 1117

²⁰¹ *Idem.*, p. 1211

²⁰² *Ibidem.*

quieran privar a un pueblo de darse autoridades propias porque es menor de edad. La democracia no reconoce pueblos menores de edad, el dictámen está en contra del espíritu liberal de la Constitución y quiere la injusticia de que la Baja California sea gobernada por mandarines que no conocen sus necesidades" ²⁰³.

Es durante la sesión permanente del 28 al 31 de enero de 1857 cuando, al presentarse un dictamen para el arreglo interior del Distrito y Territorios, sobre la base de que los ciudadanos elegirían popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales; que se vierten algunas consideraciones de importancia en cuanto a que exteriorizan puntos de vista sobre Baja California en lo referente a su supuesta minoría de edad.

En efecto, don Ignacio Ramírez, en aquella memorable sesión, afirmó que si el dictamen en apariencia concedía algo a los Territorios y al Distrito Federal, lo que en realidad se hacía, refiriéndose a éste último, era "consumar el despojo de todos sus derechos, privándolo de elegir gobernador y una asamblea que intervenga en su régimen interior, y arrebatándole sus rentas particulares para que se pierdan en el erario federal y se inviertan en gastos que corresponden a todos los estados...", quedando, por ende, "con dobles cargas y sin recursos para su administración interior" ²⁰⁴.

El gran liberal del siglo pasado precisaba que eso era una injusticia fundada en la consideración de que tanto el Distrito Federal como el Territorio de Baja California eran "menores de edad", en tanto que eran mayores entidades tales como Nuevo León, Tlaxcala o Chihuahua, y que por tanto el Distrito y Territorios habían de "tener tutores que han de robar al pupilo. Este es un enorme atentado contra el pueblo del Distrito y contra todo principio de equidad y de justicia. Si la Constitución ha de consumir tamaño despojo, no será el cimiento de la paz pública, será sí el botafuego para los pueblos que quedan atropellados, sin más recursos que la revolución para hacer valer sus derechos" ²⁰⁵.

²⁰³ *Id.*, pp. 1211 y 1212

²⁰⁴ *Idem.*, p. 1239

²⁰⁵ *Ibidem.*

De esta manera, podríamos seguir citando todas las discusiones en las que se hizo mención a Baja California, pero, además de ser algo prolijo para relacionar, todo se circunscribe de la forma más lacónica para asentar que a Baja California se le dejó en calidad de Territorio por ser *menor de edad*. Como fácilmente se infiere, existe una confusión de conceptos jurídicos de Derecho Público (Territorios Federales) y Derecho Privado (minoría de edad). Aceptamos, sin embargo, que los constituyentes hayan utilizado este término en forma metafórica, mas ¡cuánta verdad se encierra en una metáfora! Por ello, hemos de suponer que tal confusión de nociones sólo es justificable si consideramos el momento histórico del Constituyente de 56-57 como una etapa embrionaria de Derecho Público, de real creación de normas, conceptos e instituciones que cimentaron el desarrollo del México posterior.

Más propio, en todo caso, resulta a nuestro entender, el concepto de don Eduardo Ruiz, gran constitucionalista decimonónico cuando, al referirse al tema de los Territorios, afirmó que "puede asegurarse, por lo tanto, que un Territorio no es más que el embrión de un Estado" ²⁰⁶; mas sin embargo, si el Territorio es un incipiente Estado, no entendemos la razón por la cual en 1856, después de más de 35 años de vida independiente, todavía existían los Territorios.

Aún así, pudiéndose justificar mas no compartir la impropia comparación entre Territorio y menor de edad, consideramos que en tales debates debió de haber imperado el principio de igualdad jurídica que reza: igualdad para los iguales y desigualdad para los desiguales; lo que en otras palabras significa que, ya que todas eran entidades de un territorio nacional, o desaparecían *todos* los Territorios en la Constitución para convertirse en Estados o no debió ascender ninguno de la primera al *status* del segundo.

Como corolario de las ideas que apuntamos, creemos conveniente reproducir las palabras del diputado Francisco de P. Cendejas quien acertadamente puntualizó que "da tristeza ver que, cuando tanto se declama en favor de los principios de la democracia, se quiera que el pueblo del Distrito (y Territorio de Baja California) en su administración interior esté bajo la tutela del Congreso general, es decir, de un cuerpo que él no elige y que no

²⁰⁶ Eduardo Ruiz, *Derecho Constitucional*; Prol. de Manuel Barquín Alvarez; ed. facsimilar de la 2ª. ed. de 1902. México, UNAM-Coordinación de Humanidades, 1978, p. 234

puede estar al tanto de sus necesidades. Este empeño es antidemocrático, está en abierta contradicción con muchas disposiciones constitucionales y va al absurdo de las tutorías para los pueblos" ²⁰⁷.

La doctrina, durante el siglo pasado, compartía esa opinión, como podemos inferir de la nota siguiente: "La condición de los territorios, de los cuales no hay ya mas que uno, el de la Baja-California es verdaderamente anómala y penosa. Viviendo bajo la tutela de los poderes federales sufren todos los inconvenientes del centralismo, y su administración interior debe resentirse de la dependencia de un centro excesivamente lejano" ²⁰⁸.

Sobre el mismo tópico, otro ilustre constitucionalista decimonónico declaró que fácilmente se concebía "la erección de un Territorio en Estado, porque una entidad imperfecta, anómala, casi inconstitucional como lo es un Territorio, gana sin duda convirtiéndose en organismo perfectamente constitucional, cuyas funciones completas son el ideal de nuestro Código político" ²⁰⁹; agregando más adelante que los Territorios "son fracciones del país que por sus escasos elementos no pudieron, al constituirse la Unión, ser erigidos en Estados; pero como la forma de Territorio es transitoria é incompleta, y la verdadera, la definitiva, la estrictamente constitucional es la de Estado, no cabe duda que, creciendo en población y recursos, pueden los Territorios convertirse en estas últimas entidades federativas" ²¹⁰.

Después de recordar las consideraciones de la Comisión de División Territorial y los debates que hemos citado, concluimos que la existencia de los Territorios constituyó una situación casi inconstitucional que jamás fue resuelta de frente, sino que sólo se dejó pasar el tiempo hasta la década de 1970, para acabar con ella cuando fueron declarados Estados los últimos Territorios que contemplaba nuestra Carta Magna.

Pero circunstancias diferentes ocurrían en la península, donde se seguía ejerciendo una virtual autonomía, tal como lo demuestra la

²⁰⁷ Zarco, *op. cit.*, p. 1239

²⁰⁸ José María del Castillo Velasco, *Apuntamientos para el Estudio del Derecho Constitucional Mexicano*; presentación de Humberto Lira Mora; ed. facsimilar de 1ª. ed. príncipe de 1870. México, PRI, 1976, p. 142

²⁰⁹ Mariano Coronado, *Elementos de Derecho Constitucional Mexicano*; Prol. de Jorge Carpizo; ed. facsimilar de la 3ª. ed. de 1906. México, UNAM-Coordinación de Humanidades, 1977, p. 126

²¹⁰ *Idem.*, p. 149

creación de un Consejo de Gobierno el 27 de julio de 1867 cuando, poco antes de dar fin la intervención francesa ²¹¹, el Jefe Político don Antonio Pedrín decretó la formación de dicho órgano, compuesto de cinco consejeros propietarios y cinco suplentes, para la "mejor marcha de la administración" del Territorio ²¹².

El Consejo de Gobierno fue una institución que operó a partir de 1824, en que tanto la Federación como los Estados lo establecieron como un órgano de consulta y control de la discrecionalidad de los ejecutivos; figura intermedia entre dicho ejecutivo unipersonal y el colegiado que limitaba el poder del Presidente y los gobernadores y que, al restablecimiento de la República se había transformado en una comisión de los Congresos como *Diputación Permanente*, antecedente de las comisiones permanentes.

Mas en Baja California, este Consejo comenzó a operar en 1867 cuando ya no tenía vigencia en el resto del país, debido a que quizá, Pedrín estaba convencido de sus ventajas para una actuación más responsable como Jefe Político, debido a que el Consejo de Gobierno, al intervenir en el refrendo de sus actos, le darían mayor legitimidad.

Poco más de seis años después, el gobierno central, con la finalidad de facilitar el desarrollo de las funciones administrativas debido a que los habitantes de la península bajacaliforniana se encontraban concentrados en los extremos norte y sur, y a que las precarias comunicaciones impedían un fácil acceso, por Decreto del Congreso de 22 de diciembre de 1873 estableció tres partidos judiciales en el Territorio, teniendo por residencia los Jueces y los consecuentes Sub-Prefectos las ciudades de la Paz y Magdalena en los Partidos del Sur y del Centro respectivamente y Real del Castillo ²¹³ en el del Norte; decreto que viene a ser el antecedente inmediato de una futura división territorial que, con algunas modificaciones, sería la base del nuevo Estado.

²¹¹ El 19 de junio de 1867 en el Cerro de las Campanas, Querétaro, fue fusilado Ferdinando José Maximiliano de Habsburgo junto con los generales conservadores Miramón y Mejía, poniendo fin a la intervención extranjera y restaurándose la República.

²¹² *Cfr.* Instituto de Investigaciones Históricas de la UABC Fondo Gobernación. IHH 10.3 (1867)

²¹³ El Real del Castillo (actualmente Ojos Negros) fue Cabecera del Partido Norte de 1872 a 1882 después de haber pasado de San Vicente a Santo Tomás a principios de 1851. *Cfr.* Pablo L. Martínez, *op. cit.*, pp. 459 y 460

V. REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1931

Este tema, a pesar del título mencionado, abarca un lapso de más de 50 años, toda vez que en 1873, como lo apuntamos en el párrafo anterior, se iniciaron los antecedentes de las reformas constitucionales de 1931 y pretendemos, en éste, detallar los antecedentes jurídico-constitucionales más cercanos a la erección de Baja California en Estado, con su territorio separado de la parte sur de la península.

En efecto, por Decreto del 14 de diciembre de 1887, publicado en el *Diario Oficial* al día siguiente, el Territorio fue elevado, en cuanto a su división territorial, de la categoría de Partidos a la de Distritos, con la circunstancia de que esta vez quedó dividido en dos: el del Norte y el del Sur, cada uno con su respectivo Jefe Político que dependería del Ejecutivo Federal (Artículo 2). El Distrito Sur se compuso del territorio que, hasta entonces, tenían los Partidos del Sur y Centro ²¹⁴, en tanto que el Distrito Norte se integró con el territorio del Partido Norte en los términos del Decreto del 22 de diciembre de 1873.

Esta modificación, como bien se puede notar; si bien realizada con el objeto único de mejor gobierno, no creaba dos entidades políticas diferentes, es decir, no afectaba la unidad del Territorio, de tal suerte que se le mantenía y reconocía el derecho para que, una vez llegado el momento, se pudiese convertir en un solo Estado de la Federación tal como fue el pensamiento de los constituyentes de 1824, de 1856-57 y, como después se verá, el de 1916-17.

Así mismo, presuponiendo que la terminología del Decreto del 12 de abril de 1849 que dividió el territorio en Partidos y el Decreto del 14 de diciembre de 1887 que lo hizo en Distritos, parecía demostrar que la necesidad de reorganizar el vastísimo territorio peninsular se realizó sin querer reformar la

²¹⁴ El Partido del Norte comprendía desde los límites septentrionales de la municipalidad de Mulegé hasta la línea divisoria entre México y los Estados Unidos. El Partido del Sur comprendía toda la parte sur de la península, hasta una "línea tirada del rancho del Mezquiton en el Golfo, á los Achemes en la costa del Pacífico, pasando por la Picota, Junta de los Arroyos y San Luis". El Partido del Centro comprendía, desde la línea expresada anteriormente, hasta los límites septentrionales de la municipalidad de Mulegé.

Constitución Federal, sino sólo a través de leyes y reglamentos (decretos) de una manera discrecional y secundaria; nos lleva a concluir que ya se anunciaba la formación de dos territorios y, posteriormente la de los estados correspondientes, como aconteció con los estados de Hidalgo y Morelos cuyo territorio fue escindido del Estado de México al crearse dos distritos militares, los cuales en 1869, se convirtieron en los señalados estados.

Por Decreto del 5 de junio de 1891 se establecen con mayor certeza los límites y jurisdicción de cada uno de los Distritos del Territorio de Baja California, al señalar, en su Artículo Primero, que el Distrito Norte quedaría limitado por el norte con la línea divisoria con los Estados Unidos; por el oriente, el Golfo de California y el Río Colorado; por el sur, el paralelo 28; y por el poniente, el Océano Pacífico ²¹⁵, quedando bajo su jurisdicción las islas situadas en el Océano Pacífico pertenecientes a la República y que estuviesen en su propia latitud, en tanto que las situadas en el Golfo de California quedarían bajo la jurisdicción del Distrito Sur (Artículo Tercero).

En las sesiones del Constituyente de 1916-17 que dio a luz la Ley Fundamental que ahora nos rige, cuando se discutieron los artículos relativos a la división territorial, en particular el Artículo 43 que fue aprobado por una mayoría de 153 votos contra cuatro; la Segunda Comisión, integrada por los diputados Paulino Machorro Narváez, Arturo Méndez, Hilario Medina y Heriberto Jara, en su dictamen expuso lo siguiente:

"Para que los señores diputados tengan en cuenta las peticiones que ha habido sobre cuestiones territoriales, a continuación se presenta una lista de ellas:

"Los ayuntamientos de San José Mulegé, de San Antonio y Todos Santos y de Santa Rosalía, en la Baja California, piden la erección de este Territorio en Estado.

"La Comisión ha tomado informes sobre la población de la Baja California, y según los que ha obtenido, sabe que dicha población no llega a la cantidad que exige la Constitución. Además, le parece necesario y conveniente que ese Territorio

²¹⁵ Cfr. *Diario Oficial* de la Federación del 8 de junio de 1891. Los límites establecidos en este Decreto son los mismos que ocupa actualmente el Estado de Baja California.

dependa directamente de la Federación, para que sea objeto de una vigilancia y de un cuidado más estrictos" ²¹⁶.

Luego entonces, el Constituyente de 1916-17 ratifica la división de *un solo* Territorio en dos Distritos.

La *Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales* del 13 de abril de 1917, expedida por Venustiano Carranza, entonces Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo, organizó a Baja California como un Territorio Federal, desapareciendo cualquier diputación o asamblea propia y estableciendo como única autoridad a un Gobernador que "directamente dependerá del Presidente de la República y será nombrado y removido por éste" (Artículo Primero) ²¹⁷, rompiendo el régimen de virtual autonomía de que venía gozando el Territorio.

Si bien es cierto que la citada Ley Federal estableció que el Municipio Libre era la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Territorio Federal (Artículo 45); que en cada municipalidad habría un Ayuntamiento integrado por quince Concejales (Artículo 52); y que cada Ayuntamiento nombraría de entre sus miembros un Presidente y un Vicepresidente municipales (Artículo 60); también es cierto que sin autoridad legislativa ni judicial propias, el Territorio de Baja California retrocedió políticamente con el régimen carrancista.

Poco más de once años el Territorio de la Baja California estuvo dividida en municipios, pues el 31 de diciembre de 1928 se expidió una nueva *Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales* ²¹⁸ la que, en su Artículo 113, suprimió el Municipio Libre en las entidades del caso, para establecer la base de la división política en Delegaciones. Esta eliminación de los ayuntamientos de elección popular que, a pesar de la subordinación formal a las autoridades intermedias (Secretario de Estado), había sido el paradigma del

²¹⁶ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*; ed. bajo la dirección de Fernando Romero García. México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1922, 2 Vols., T. II, p. 722

²¹⁷ También se estableció que el Gobernador del Territorio se entendería y comunicaría con el Presidente de la República por conducto de la *Secretaría de Estado*, la que sólo serviría de intermediario para transmitirle las órdenes, acuerdos o resoluciones de dicho Primer Magistrado (Artículo Segundo).

²¹⁸ Cfr. Secretaría de Gobernación, *Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales*, Edición Oficial. México, Talleres Gráficos de la Nación, 1929, p. 43 y ss. (Esta Ley fue publicada del 31 de diciembre de 1928 al 5 de enero de 1929).

autogobierno, acentuó la dependencia de estos territorios al gobierno del General Alvaro Obregón.

Resulta interesante analizar el hecho de que en esta *Ley Orgánica* se habla por vez primera de un Gobernador para la parte norte del Territorio de la Baja California, aunque se trató más bien de "gobernadores de Distrito", pues para Quintana Roo había un solo gobernador, en tanto que para el Territorio de la Baja California hubo dos gobernadores, uno para cada Distrito con residencias en Mexicali y en La Paz para los distritos Norte y Sur respectivamente (Artículo 120), estableciéndose las ciudades de Mexicali, Ensenada y Tijuana como Cabeceras de Delegación en el Distrito Norte (Artículo 113, párrafo tercero). Esta incongruencia fue subsanada con la reforma constitucional de 1931 que, desde su iniciativa, ya consideraba la creación de un Territorio para la parte norte de la península.

En efecto, antes de la promulgación y publicación de la referida Ley, durante el año de 1920 se dirige una iniciativa de proyecto de reformas a los Artículos 43 y 45 de la Constitución fechado el 8 de noviembre de ese año, en el que se establece la división de la Baja California en dos Territorios, señalándose como línea divisoria el paralelo ubicado a los veintiocho grados de latitud norte²¹⁹. El fundamento de tal proyecto de reformas, según la propia iniciativa fue que:

"... antiguamente un solo Gobernador residente en La Paz, administraba toda la Península, pero la práctica demostró que a causa de la escasez de población, de las grandes distancias que median entre los diferentes centros poblados y de la dificultad de las comunicaciones, la acción del Gobierno del Sur era completamente ineficaz, puede decirse nula, y que las poblaciones del Norte que por su proximidad a la frontera americana son precisamente las más importantes, se encontraban completamente abandonadas y expuestas a posibles incursiones de filibusteros y aventureros de toda especie; teniendo en cuenta estas lamentables circunstancias, el Gobierno del Presidente Carranza, desde sus principios nombró también un Gobernador para el Distrito Norte, con residencia en Mexicali y desde entonces de hecho, quedó dividida la Península

²¹⁹ Nótese que se trata de los mismos límites establecidos según Decreto del 5 de junio de 1891. *Vid. supra.*, p. 91

de California, en dos Territorios que funcionan con completa independencia.

"Como salta a la vista, esta situación es de todo punto anómala e irregular, ya que pugna con el texto Constitucional al principio citado; pero como al mismo tiempo es una necesidad imprescindible, pues, repetimos, un solo Gobierno es impotente para administrar con eficacia un territorio tan lejano, tan vasto, tan despoblado y carente en lo absoluto de vías de comunicación, se impone reformar en este punto la Constitución Política del País, a fin de conciliar sus disposiciones con las exigencias de la práctica..."²²⁰.

Esta iniciativa no es estudiada por la Cámara de Diputados sino hasta el 24 y 25 de octubre de 1922 en que, al considerársele como de urgente resolución, se le dispensa de segunda lectura y se aprueba, pasándosela al Senado para los efectos del proceso legislativo el mismo día 25, dándosele primera lectura al proyecto y dejándose la segunda lectura y discusión para el siguiente día hábil, el cual no llegó sino hasta el *30 de octubre de 1929* en que se aprueba por unanimidad y, para efectos de la aprobación por parte de las legislaturas estatales a que se refiere el Artículo 135 de la Constitución, son enviadas copias de los expedientes a los Estados quienes terminan de remitir sus aprobaciones a principios de 1931; y en febrero de ese año, el Congreso expide el Decreto que reforma los Artículos 43 y 45 de la Constitución, publicado en el *Diario Oficial* el 7 de febrero de 1931.

Es evidente que esta reforma impidió la posibilidad legal de que, una vez satisfechos los requisitos legales, Baja California se convirtiese en un Estado de la Federación, es decir, por tal reforma se obtuvieron (1952 y 1974) dos Estados en vez de uno.

²²⁰ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, 24 de octubre de 1922

CAPÍTULO TERCERO

LA CONSTITUCIÓN Y LOS ESTADOS

I. CONCEPTO DE CONSTITUCIÓN

El término Constitución ha sido analizado por la doctrina desde muy diversos puntos de vista y con una amplia pluralidad de sentidos, primordialmente a que el concepto, al encontrarse estrechamente unido, no solamente a las concepciones científicas de la ciencia jurídica, sino también a la vida y la ideología políticas, adquiere una función eminentemente polémica; es decir, la idea que se tenga de Constitución irá con frecuencia vinculada a la representación que se tenga del Estado, de su estructura y de sus fines, corroborando el carácter polémico de dicha idea, ya que al politizarse ésta, lleva en sí la dinámica de toda concepción política ²²¹.

Así, la "palabra 'constitución', dice Carl Schmitt, reconoce una diversidad de sentidos. En una acepción general de la palabra, todo, cualquier hombre, cualquier objeto, cualquier establecimiento y cualquier Asociación, se encuentra de alguna manera en una 'constitución', y todo lo imaginable puede tener una 'constitución'. De aquí no cabe obtener ningún sentido específico" ²²². Es decir, el término "constitución" es tan general que si queremos llegar a un concepto inteligible, dentro de la materia de nuestro estudio, sería prudente limitar la palabra a la constitución de un orden jurídico, para así poder encontrar su significación específica en la ciencia del Derecho.

En efecto, el concepto de "Constitución" presenta muchas y muy variadas acepciones señaladas por la doctrina, mismas que son generadas en virtud de los diferentes puntos de vista desde los que se ha querido integrar

²²¹ Cfr. Miguel de la Madrid Hurtado, *El pensamiento económico en la Constitución Mexicana de 1857*; Intr. de José Gamas Torruco; 2ª. ed. México, Porrúa, 1982, pp. 7 y 8

²²² Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución*; Intr. de Francisco Ayala; Reimpr. México, Editora Nacional, 1970, p. 3

la definición de dicho concepto ²²³; así como también existe quien ante esta situación se limita, de manera exclusiva, a realizar una a veces sencilla o en otras más compleja descripción de él ²²⁴. Por nuestra parte, para llegar al concepto que intentamos, seguiremos el criterio del doctor Burgoa, quien divide en dos tipos genéricos los conceptos de constitución, a saber: "la constitución real, ontológica, social y deontológica, por una parte, y la jurídico-positiva, por la otra" ²²⁵.

En cuanto al primer tipo, desde el siglo pasado, fueron utilizados el término y su naturaleza por Ferdinand Lassalle para designar el ser y el modo de ser de un pueblo. "Una Constitución *real y efectiva* la tienen y la han tenido siempre todos los países", agregando más adelante que "del mismo modo y por la misma ley de necesidad que todo cuerpo tiene una constitución, su propia constitución, buena o mala, estructurada de un modo o de otro, todo país tiene, necesariamente, una Constitución, real y efectiva, pues no se concibe país alguno en que no imperen determinados factores reales de poder, *cualesquiera* que ellos sean" ²²⁶.

Este tipo de Constitución es, existe y vive dentro de un pueblo a lo largo de su historia y lo proyecta hacia el futuro, pues precisamente se resume en el ser y forma de ser del mismo, anhelando un deber ser o querer ser, una finalidad, una teleología.

Karl Loewenstein al hacer referencia al *telos* de la Constitución, menciona a la ontológica cuando asienta que "cada sociedad estatal, cualquiera que sea su estructura social, posee ciertas convicciones comunmente compartidas y ciertas formas de conducta reconocidas que

²²³ Así entre otros, Schmitt, *op. cit.*, habla de Constitución en sentido absoluto, relativo, positivo e ideal. Hermann Heller distingue entre "constitución política como realidad social", "constitución jurídica destacada" y "constitución escrita", *cfr.* su *Teoría del Estado*, Ed. y Prol. de Gerhart Niemeyer, 6ª. reimpr. de la 1ª. ed. México, FCE, 1971, pp. 267 a 298. Rolando Tamayo y Salmorán en su obra *Sobre el Sistema Jurídico y su Creación*, 1ª. ed. México, UNAM-Inst. Inv. Jurídicas, 1976, se refiere a tres tipos de concepto de constitución con respecto a la función constitucional: "concepto relativo de constitución", "concepto absoluto de constitución" y "concepto originario de constitución", *cfr. op. cit.* pp. 131 y 132

²²⁴ Entre otros tratadistas encontramos a Felipe Tena Ramírez, *cfr. Derecho Constitucional Mexicano*, 11ª. ed. México, Porrúa, 1972, pp. 19 a 22 y también a Georg Jellinek, citado por Ignacio Burgoa, *cfr. op. cit.*, p. 365

²²⁵ *Op. cit.*, p. 366

²²⁶ Ferdinand Lassalle, *¿Qué es una Constitución?*; Intr. de Franz Mehring, Trad. de W. Rocés. Buenos Aires, Ed. Siglo Veinte, 1975, pp. 53 y 54

constituyen, en el sentido aristotélico de *politeia*, su 'constitución'. Consciente o inconscientemente, estas convicciones y formas de conducta representan los principios sobre los que se basa la relación entre los detentadores y destinatarios del poder", concluyendo que "la totalidad de estos principios y normas fundamentales constituye la constitución ontológica de la sociedad estatal, que podrá estar o bien enraizada en las convicciones del pueblo, sin formalización expresa (constitución en sentido espiritual, material)- o bien podrá estar contenida en un documento escrito (constitución en sentido formal)" ²²⁷.

Por lo que se refiere a la "constitución teleológica", en tanto que se relaciona a las aspiraciones y fines de un pueblo, implica el querer ser y por tanto no tiene un área ontológica como ser y modo de ser. Este querer ser no se reduce a meras concepciones especulativas o ideológicas, sino que son fuerzas que tienden a desarrollar los factores reales de poder entendidos como el conjunto de fuerzas de especie diferente que forzosamente actúan en el seno de la sociedad; de lo que se infiere que tal constitución consiste en los objetivos de la constitución real, demarcados, sustantivizados y condicionados por dichos factores reales de poder ²²⁸.

Como se habrá notado, en la constitución real se enmarca la problemática de un pueblo como resultante de todas las circunstancias y elementos que se han desarrollado hasta un momento histórico preciso; en tanto que la constitución teleológica abarca las soluciones que los factores reales de poder tratan de dar a esos problemas desde diversos puntos de vista, *v. gr.*, político, cultural, jurídico, socio-económico, etc. Ambas constituciones, la real u ontológica y la teleológica, no son jurídicas, pues existen en el área del ser y del querer ser del pueblo entendido como unidad real, independientemente de su organización jurídica o, incluso, sin esta organización.

Entendemos entonces por constitución jurídico-positiva, el conjunto de normas básicas y supremas cuyo contenido puede o no reflejar la constitución real o la teleológica, y habiendo adecuación entre ambas, o sea la real o teleológica con la jurídico-positiva, estamos en presencia de la *legitimidad* de la Constitución, pues resulta obvio, como acertadamente resalta el doctor

²²⁷ Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*; Trad. de Alfredo Gallego Anabitarte; 2ª. ed. Barcelona, Ariel, 1976, pp. 149 a 151

²²⁸ Cfr. Burgoa, *op. cit.*, p. 368

Burgoa, que no es sino "la forma normativa de la materia normada" ²²⁹; o dicho de otro modo, reproduciendo a Lassalle, "se toman estos factores reales de poder, se extienden en una hoja de papel, se les da expresión escrita, y a partir de ese momento, incorporados a un papel, ya no son simples factores reales de poder, sino que se han erigido en *derecho*, en instituciones *jurídicas*, y quien atente contra ellos atenta contra la ley, y es castigado" ²³⁰.

Cuando entre ambas constituciones no hay vinculación, es decir, cuando la constitución real y teleológica no se convierte en el *substratum*, en la base de la constitución jurídico-positiva, existe una ruptura en el orden político, social y económico establecido normativamente y nos encontramos en presencia de la ilegitimidad de la Constitución; "allí donde la Constitución escrita no corresponde a la real, estalla inevitablemente un conflicto que no hay manera de eludir y en el que a la larga, tarde o temprano, la Constitución escrita, la hoja de papel, tiene necesariamente que sucumbir ante el empuje de la Constitución real, de las verdaderas fuerzas vigentes en el país" ²³¹.

La autodeterminación de un pueblo se manifiesta en la existencia de un orden jurídico, es decir, que conforme a la lógica jurídica, toda constitución positiva, debe ser el elemento normativo en que se realizan las potestades de autodeterminación y autolimitación de la soberanía del pueblo, mismas que se manifiestan a través del poder constituyente.

Por otra parte, la autodeterminación y la autolimitación operan por el derecho positivo en forma originaria o derivada.

Efectivamente, el orden jurídico del Estado comprende todo un conjunto de normas que se dividen en dos grandes grupos de disposiciones jurídicas: las constitucionales que forman un todo llamado Constitución en sentido jurídico-positivo, y las secundarias que emanan de las primeras; o dicho en otras palabras, la Constitución jurídico-positiva, se forma con el conjunto de actos jurídicos que funcionan como la condición primera del orden jurídico. La única diferencia existente "entre la constitución y cualquier otro acto jurídico condicionante -leyes, reglamentos, etcétera- es que la constitución, por ser la

²²⁹ *Idem.*, p. 369

²³⁰ Ferdinand Lassalle, *op. cit.*, p. 48

²³¹ *Idem.*, p. 62

condición común más mediata, relaciona o unifica la totalidad de los actos jurídicos que componen el orden jurídico" ²³².

La Constitución de este tipo es también llamada Ley Fundamental, toda vez que estructura los cimientos de calificación, organización y funcionamiento del gobierno del pueblo, consignando derechos públicos subjetivos que el gobernado puede hacer valer ante el poder público (autodeterminación) y por otra parte establece las normas que encauzan el poder soberano, consignando competencias expresas como elemento esencial de la actuación de los órganos del gobierno (autolimitación) ²³³.

Ahora bien, sobre este particular y como corolario de la idea que se viene exponiendo, Edgar Bodenheimer afirma que "no hay Derecho público sino en un Estado donde el gobierno se ve obligado a actuar dentro de límites bien definidos. El mejor medio de lograr este fin es una constitución que especifique los poderes del gobierno y de sus varias ramas. Es también esencial para la realización del Derecho, que se otorguen a los ciudadanos determinados derechos básicos de los que no se les pueda privar en circunstancias normales" ²³⁴.

Expuesto lo anterior, podemos formular un concepto de Constitución que comprenda el doble aspecto. Constitución es pues, la estructura fundamental y suprema del Estado, es decir, la forma de organización del mismo y de su gobierno, la competencia de las diversas funciones en que se divide el poder público y los principios relativos a la circunstancia y *status* de los gobernados frente a los órganos del gobierno.

Por otra parte, nos encontramos con otras clasificaciones de las constituciones, pero éstas entran dentro del campo formal, o sea, la constitución *escrita* y la *consuetudinaria*.

La primera de ellas, como su nombre lo indica, implica que su contenido queda plenamente especificado dentro de un articulado preciso, siendo una garantía para la soberanía popular y para la actuación de los

²³² Tamayo y Salmorán, *op. cit.*, p. 128

²³³ *Cfr.*, Burgoa, *op. cit.*, p. 370; *vid.*, *infra.*, parágrafo VI de este capítulo, p. 135 y ss.

²³⁴ Edgar Bodenheimer, *Teoría del Derecho*; Trad. de Vicente Herrero; 1ª. reimpr. México, FCE, 1971, p.

órganos estatales, toda vez que sería imposible una extralimitación en sus actos sin pasar desapercibidos, puesto que sus facultades se encuentran plenamente especificadas.

Al respecto Loewenstein, al referirse al "universalismo de la constitución escrita" afirma que se ha convertido "en el símbolo de la conciencia nacional y estatal, de la autodeterminación y de la independencia. Ninguna de las naciones que, en las sucesivas olas de nacionalismo que han inundado al mundo desde la Revolución Francesa, se han ido liberando de una dominación extranjera, ha dejado, frecuentemente bajo graves dificultades, de darse una constitución escrita, fijando así en un acto libre de creación los fundamentos para su existencia futura. La soberanía popular y la constitución escrita se han convertido práctica e ideológicamente, en conceptos sinónimos" ²³⁵.

Por su parte, la constitución consuetudinaria no se plasma en un documento *ex profeso*, sino que está en constante integración con el concurso del pueblo; sin embargo, este sistema no excluye completamente la norma escrita que compone una mínima parte del orden jurídico.

Para concluir, consideramos de particular importancia hacer mención a la clasificación que hace uno de los más preclaros juristas de nuestra patria: don Emilio Rabasa, clasificación hecha sobre la base de la manera de establecer la vigencia de la Constitución en determinado Estado; así, la *Constitución espontánea* es aquella que nace directa y naturalmente del pueblo por medio de prácticas sociales continuas, "se encarna en sus costumbres y se hace inaccesible a la usurpación del poder arbitrario", ejemplo de éste tipo, es la Constitución Británica. La *Constitución ratificada*, la de los Estados Unidos, es la que se somete a la voluntad soberana y es aceptada por sus representantes. Por último, la *Constitución dictada o impuesta*, como es el caso, en general, de los países latinoamericanos, la Constitución es creada y luego aplicada al pueblo; normalmente se trata de la Constitución de algún país que sobre la base de su tradición, ha plasmado su voluntad en esta Carta Magna ²³⁶.

²³⁵ *Op. cit.*, p. 160

²³⁶ *Cfr. Emilio Rabasa, El Artículo 14; Estudio Constitucional y el Juicio Constitucional: Orígenes, Teoría y Extensión; Prol. de Jorge F. Gaxiola; 3ª. ed. México, Porrúa, 1969, pp. 151 a 178*

II. DECISIONES FUNDAMENTALES

A) FACTORES REALES DE PODER.

Se habla quizá con demasiada insistencia de los factores reales de poder, se describe su funcionamiento, su forma de operar; pero casi nadie ha dado un concepto claro y preciso de qué son dichos factores. Trataremos pues, de elaborar un concepto que, a la vez que denote su importancia, nos compenetre en la naturaleza de tan importante realidad política, sociológica y jurídica-constitucional. Fue Lassalle en su famosa obra ya citada, a quien se considera que menciona por vez primera a los factores reales de poder²³⁷, pero no por ello es su creador. "Los factores reales de poder que rigen en el seno de cada sociedad son esa fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión, haciendo que no puedan ser, en sustancia, más que tal y como son"²³⁸. De lo anterior se desprende que dichos factores han existido desde el nacimiento mismo de la sociedad.

El pueblo, en efecto, independientemente de la forma político-jurídica en que esté organizado, es un ente dinámico que lucha incansablemente por obtener diversos objetivos; en otras palabras, "la sociedad es constitutiva, actuante, de acción permanente que elabora sus propias creaciones, relaciones o procesos. En el seno de toda sociedad se manifiestan estímulos o impulsos que conducen a una acción social. Una fuerza social representa la identidad de pareceres de un número importante de los miembros de una sociedad para aceptar o expresar una opinión, parecer o consentimiento que lo lleve a una acción social coordinada o individualizada. En sociología se denominan fuerzas sociales 'a los impulsos básicos típicos o motivos que conducen a los tipos fundamentales de asociación y de grupo'. En todo grupo social se manifiestan numerosas fuerzas sociales tales como las económicas,

²³⁷ La Constitución de 1836 originó o consolidó el concepto de "bases cardinales de la Constitución" que en realidad son las decisiones políticas fundamentales atribuidas doctrinalmente a Ferdinand Lasalle, sin reconocer la aportación que Manuel de la Peña y Peña hiciera al respecto, como miembro del Poder Conservador; *cfr.* Manuel González Oropeza y Alejandro Morales Becerra, "El Supremo Poder Conservador", en *Estudios Jurídicos en Memoria de Alfonso Noriega Cantú*, 1ª. ed. México, Porrúa, 1991, p. 274

²³⁸ Ferdinand Lassalle, *op. cit.*, p. 41

las políticas, las jurídicas, etc." ²³⁹. Evidentemente nos estamos refiriendo al ser de un pueblo, por lo que los factores reales de poder se hallan íntimamente ligados a la constitución ontológica y teleológica a que nos hemos referido con anterioridad ²⁴⁰.

Resulta obvio que el pueblo no forma una colectividad monolítica, pues dentro de la unidad real que es, existen grupos, clases, entidades de diverso aspecto, económicas, políticas, sociales, religiosas, etc., que en ocasiones se contraponen, dando a la sociedad ese dinamismo que le es característico, produciendo los factores reales de poder. Tales grupos, clases, presionan políticamente a fin de que sus intereses queden reflejados en la Carta Magna. Al respecto dice Recasens que "de modo directo e inmediato, el sistema de Derecho vigente en un determinado pueblo y en un cierto momento se apoya sobre el fenómeno de *poder social*. Debajo del sistema jurídico-positivo hay, como cimiento de éste, un hecho de poder, consistente en una realidad social, que, en la resultante de sus fuerzas, hizo nacer efectivamente ese sistema de Derecho" ²⁴¹.

Por otra parte, resulta notorio el hecho que estos factores se sustentan en un elemento humano que puede estar organizado o no en forma jurídica; así tenemos, por ejemplo, a los partidos políticos, los grupos de presión, las agrupaciones profesionales, los sindicatos, etc., que en un momento histórico dado proyectan sus intereses, sus anhelos, su ideología en la Norma Suprema, a través de los representantes que esos grupos tengan en el *proceso constituyente*, siendo los responsables del contenido ideológico de la Constitución. Como muestra de ello, podemos mencionar el Constituyente de 1916-17 que creó la Constitución vigente, en la cual se manifestaron claramente los factores reales de poder personificados por grupos de tendencia social que lograron el marco ideológico-jurídico-político de los Artículos 27 y 123 ²⁴².

²³⁹ Andrés Serra Rojas, *Ciencia Política; Estructura y Proyección de las Instituciones Políticas Contemporáneas*; México, Instituto Mexicano de Cultura, 1971. 2 Vols., T. II, p. 657

²⁴⁰ *Vid. supra.*, parágrafo I de este capítulo, pp. 95 y ss.

²⁴¹ Luis Recasens Siches, *Tratado General de Sociología*; 2ª. ed. México, Porrúa, 1958, pp. 556 y 557

²⁴² *Cfr.* Pastor Rouaix, *Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*; 1ª. ed. Puebla, Gobierno del Estado de Puebla, 1945, *passim.*, donde el autor hace un estudio, por demás interesante de los antecedentes y causas que originaron la expresión legal de los derechos de los campesinos y de los trabajadores. También *vid.* Djed Bórquez, *Crónica del Constituyente*; 2ª. ed. México, *s/e*, 1967, pp. 145 y ss.

Además de comprender los elementos condicionantes del contenido diverso de una constitución, los factores reales de poder son sus sostenedores en el mundo de la facticidad, puesto que cuando un orden constitucional no se respalda en ellos, su desaparición es un hecho; y esto nos lleva a tratar el aspecto de la vigencia de dichos factores.

En efecto, como tales factores reales de poder se dan en un momento histórico determinado, son susceptibles de desaparecer o cambiar por otros dentro de la propia transformación de la sociedad humana.

En el caso de México es notorio ese reemplazo de los factores del poder. Históricamente, esos factores han sido los caudillos y caciques regionales y locales, el ejército, el clero, los latifundistas y los empresarios nacionales y extranjeros. "Contemplando en una perspectiva general la evolución de los factores reales de poder, afirma González Casanova, y la estructura del gobierno mexicano, se advierte cómo han perdido fuerza e importancia los caciques y el ejército, desapareciendo prácticamente aquellos y convirtiéndose éste en instrumento de un Estado moderno; se advierte igualmente cómo el poder que ha recuperado la Iglesia en lo político opera en un nuevo contexto y siendo un factor importante, para nada hace prever el que vuelva a jugar un papel similar al del pasado. Se perfila, en fin, un poder relativamente nuevo en la historia de México, que es el de los financieros y empresarios nativos, los cuales constituyen al lado de las grandes empresas extranjeras y de la gran potencia que las ampara, los factores reales de poder con que debe contar el Estado mexicano en sus grandes decisiones"²⁴³.

En forma general, entonces, podemos decir que los factores reales de poder que influyen en la creación de la Constitución, en sus reformas substanciales y en la actividad de los órganos del Estado, pueden resumirse en los ámbitos económico, cultural, religioso y político, pudiendo desarrollarse por separado o en íntima relación.

²⁴³ Pablo González Casanova, *La democracia en México*; 4ª. ed. México, Era, 1971, p. 85

B) DECISIONES FUNDAMENTALES.

Las decisiones fundamentales son la normativización o juridización de los principios económicos, culturales, religiosos y políticos, es decir, que tales decisiones son "los principios básicos declarados o proclamados en la Constitución, expresando los postulados ideológico-normativos que denotan condensadamente los objetivos mismos de los mencionados factores (reales de poder)" ²⁴⁴.

Heller ha puesto de relieve, con meridiana claridad, la relación entre la normalidad (constitución real) y la normatividad (constitución jurídico-positiva). Utilizando una buena expresión, asienta que todo derecho vigente es una "realidad conforme a la regla". Entonces estamos ante la presencia de lo previsto por la norma (decisiones fundamentales) por una parte y lo practicado por la vida (factores reales de poder), lo que significa en otros términos, utilizando la terminología helleriana "una normalidad de la conducta normada jurídicamente" ²⁴⁵, o dicho en otras palabras; al establecer que existen dos tipos de normalidad, la positiva y la negativa, afirma que sólo la primera es digna de valorizarse positivamente, y "por consiguiente, se convierte en normatividad" ²⁴⁶, es decir, que al expresarse en principios axiológicos los factores reales de poder y acogerse en la constitución jurídico-positiva (constitución normada), se traducen en las decisiones fundamentales.

Las decisiones fundamentales, al ser la juridización de los factores reales de poder, tienen las mismas características de éstos, o sea, que su contenido ideológico y las materias sobre las que son susceptibles de realizarse, están determinadas por el espacio y por el tiempo; varían, no sólo en el devenir histórico de un pueblo, sino de un Estado a otro; lo cual quiere decir que no todos los teóricos pueden estar de acuerdo al enumerar dichas decisiones en tanto se refieren a una constitución en particular ²⁴⁷.

²⁴⁴ Burgoa, *op. cit.*, p. 406

²⁴⁵ *Cfr.* Hermann Heller, *op. cit.*, p. 271

²⁴⁶ *Ibidem.*

²⁴⁷ *Cfr.* Jorge Carpizo, *La Constitución Mexicana de 1917*; 1ª. ed. México, UNAM-Coordinación de Humanidades, 1969, p. 160, quien divide las decisiones fundamentales en materiales y formales: las primeras son la sustancia del orden jurídico y las segundas, son la misma sustancia sólo que en movimiento, o sea, "los principios que mantienen la vigencia y cumplimiento de las primeras".

Siguiendo la clasificación hecha de los factores reales de poder, las decisiones fundamentales son políticas, jurídicas, económicas y religiosas, y en nuestro Código Supremo, esas decisiones fundamentales son las siguientes:

1. *Políticas*: declaración dogmática de la radicación popular de la soberanía, forma de Estado Federal, forma de Gobierno democrática y republicana.

2. *Jurídicas*: derechos fundamentales del hombre (garantías individuales), derechos fundamentales sociales ²⁴⁸, institución del medio adjetivo de protección a los gobernados contra actos de autoridad de los gobernantes (Juicio de Amparo), declaración e institución del Principio de Juridicidad (principio de legalidad *lato sensu* o principio de constitucionalidad y principio de legalidad *stricto sensu*), consistente en la adecuación o sumisión de los actos de los órganos del Estado a la Constitución y a las leyes.

3. *Económicas*: gestión del Estado en ciertas actividades de interés público, intervencionismo estatal en actividades económicas que realizan los particulares en aras, también, del interés público, designación a la Nación del dominio o propiedad de recursos naturales específicos.

4. *Religiosas*: separación entre la Iglesia y el Estado, reconocimiento de la personalidad jurídica de las instituciones eclesiásticas independientemente del credo que profesen ²⁴⁹.

No ahondaremos en estas decisiones fundamentales clasificadas, pues nuestra finalidad ha sido solamente enumerarlas para lograr una visión de conjunto, dejando plenamente establecido y demostrado, creemos, la importancia de los factores reales de poder en la estructuración de una

²⁴⁸ Dentro de la clasificación de las decisiones fundamentales, Ignacio Burgoa habla de las sociales distinguiéndolas de las jurídicas "que estriban en la consagración de derechos públicos subjetivos de carácter socioeconómico, asistencial y cultural en favor de la clase obrera y campesina y de sus miembros individuales competentes, es decir, establecimiento de garantías sociales de diverso contenido", *op. cit.*, p. 409; mas nosotros pensamos que éstas caben perfectamente dentro de las jurídicas, toda vez que, tanto el trabajador como el campesino, aún dentro de la división del trabajo, son afectados como individuos por los derechos públicos subjetivos.

²⁴⁹ No nos referimos en este apartado sobre la libertad de cultos y creencias, toda vez que se encuentra ínsita, dicha libertad, dentro de los derechos públicos subjetivos de carácter individual.

Constitución, siendo éste el aspecto jurídico de la realidad en que se desenvuelve un pueblo en determinado momento histórico.

III. EXÉGESIS DEL FEDERALISMO

A) NATURALEZA JURÍDICA DEL FEDERALISMO.

Consideramos de particular importancia dejar claramente establecido que el federalismo es una forma de Estado y no, como algunos autores manifiestan, una forma de gobierno ²⁵⁰. La diferencia, evidentemente, nace de la distinción entre Estado y Gobierno: el Estado es una institución pública dotada de personalidad jurídica, en tanto que el Gobierno es el conjunto de órganos que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público del Estado. Por tanto, la forma de Estado es el modo de ser del mismo, o sea, la manera de ser de la institución estatal.

Una vez hecha la anterior aclaración y analizando la concepción jurídico-política del federalismo, diremos que etimológicamente proviene de las voces latinas *foedus*, *foederis*, *foederare*; cuyo significado es unir, ligar, vincular, juntar, de lo que se desprende que federación implica necesariamente la aglutinación de algo que con anterioridad haya estado separado, ya que es imposible unir lo que es una unidad. De esta manera concluimos que federación, en una concepción jurídico-política, es la unión o vinculación de varios Estados antes autónomos o independientes que delegan esa autonomía o independencia en virtud de un pacto.

Resulta lógico suponer que para alcanzar este estado de unión, se requiere el paso necesario por tres etapas. La primera de ellas, presupone la existencia de un Estado independiente con la voluntad de unirse a otro u otros; la segunda es el *Pacta sunt servanda* o sea, todos los arreglos preliminares a la alianza; y por último la tercera etapa, que es la alianza propiamente dicha para formar un nuevo Estado diferente a los anteriores, que los comprende pero no los absorbe.

²⁵⁰ Cfr. Tena Ramírez, *op. ult. cit.*, p. 109 y ss., donde encuadra al Federalismo como forma de gobierno.

"Estos supuestos se dan en el proceso natural de carácter 'centrípeto', que implica la genética de un Estado Federal" ²⁵¹. El caso típico de esta formación son los Estados Unidos de Norteamérica que, como es sabido, eran trece colonias que gozaron de suficiente libertad para manejarse cada una por separado de acuerdo a las circunstancias. Sin embargo, dichas colonias estaban subordinadas a la Corona Inglesa. El federalismo nació con la independencia de esas colonias, mas la unificación no era una finalidad en sí, sino un medio para desunirse de Inglaterra, prevaleciendo el regionalismo que era lo auténtico y permanente sobre la unificación que parecía ser lo artificioso y transitorio. Sobre este particular, Hamilton escribió que "una firme unión será inestimable para la paz y la libertad de los Estados, como barrera contra los bandos domésticos y las insurrecciones" ²⁵². Es decir, que no había una verdadera unión de los Estados Unidos de América, y a pesar de que en un momento eran independientes de Inglaterra, la situación interior de las colonias no era la más propicia para formar una federación ²⁵³. A pesar de todo, la situación se resolvió y terminó con la aceptación y protesta de la Carta Constitucional, quedando formalmente hecha la federación con la unión de las trece colonias.

Posteriormente, el federalismo se independizó del fenómeno que le dio origen y conquistó vigencia autónoma en la doctrina y práctica constitucionales. Así, muchos países han adoptado el sistema federal sin seguir la casi interminable carrera que siguió Estados Unidos, sin embargo, consideramos que el caso de México es diferente y especial, pues se desarrolló, siguiendo al doctor Burgoa, en un proceso inverso, mismo al que se le puede llamar "centrífugo" ²⁵⁴, es decir, sin aceptar el criterio de una imitación

²⁵¹ Burgoa, *op. cit.*, p. 459

²⁵² Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, *El Federalista*; Prol. de Gustavo R. Velasco; 2ª. ed. México, FCE, 1957, IX, p. 32

²⁵³ La gravísima situación que imperaba en esos momentos fue fielmente retratada por Hamilton al decir que "contemplamos los intervalos de ventura que de vez en cuando se presentaban con cierta pesadumbre, debido a la reflexión de que las escenas agradables pronto serán borradas por las tempestuosas olas de la sedición y del frenesí de los partidos. Si algunos rayos de gloria disipan momentáneamente la penumbra, deslumbrándonos con sus transitorios y efímeros resplandores, también nos mueven a lamentar que los vicios del gobierno torcieran la dirección y empañaran el lustre de los esclarecidos talentos y los espléndidos dotes por los que goza de una celebridad tan merecida el suelo que los produjo. Los abogados del despotismo han aprovechado los desórdenes que deshonran los anales de estas repúblicas, para extraer argumentos, no sólo contra las formas republicanas de gobierno sino contra los principios mismos de la libertad civil", *Ibidem*.

²⁵⁴ *Cfr.*, *op. cit.*, p. 460

extralógica en la adopción de nuestro sistema federal, consideramos que la situación jurídico-política existente en la antigua Nueva España en los albores de nuestra vida independiente demuestran de una forma determinante lo contrario.

Entre los autores que comparten el criterio de la imitación extralógica del sistema político-constitucional norteamericano está Alexis de Tocqueville, cuando dice que la Constitución de los Estados Unidos "se parece a esas bellas creaciones de la industria humana que colman de gloria y bienes a aquellos que las inventan; pero permanecen estériles en otras manos. Esto es lo que México ha dejado ver en estos días ²⁵⁵. Los habitantes de México, queriendo establecer el sistema federativo, tomaron por modelo y copiaron casi íntegramente la Constitución de los Angloamericanos, sus vecinos. Se vió como se estorbaban sin cesar entre los engranajes de su doble gobierno. La Soberanía de los Estados y de la Unión, al salir del círculo que la Constitución había trazado, se invadieron cada día mutuamente. Actualmente, todavía (1835), México se ve arrastrado sin cesar de la anarquía al despotismo militar y del despotismo militar a la anarquía" ²⁵⁶.

A nuestro entender, resulta obvio que el connotado autor del siglo pasado no analizó a fondo ni objetivamente la situación de México en aquella época y se dejó llevar por simples aspectos exteriores y circunstanciales; pues si bien, en nuestro país había lucha, no era por el sistema adoptado, sino para la adopción del sistema y lo que viera el referido politólogo, no fue sino otra gesta heroica de nuestro pueblo para dar un paso más adelante en el camino de la libertad.

Sobre el particular, y en vía de ejemplo, bástenos ver dos ejemplos; el de Jalisco, que a través de su Diputación Provincial en 1823, señala en un Manifiesto elementos dignos de tomar en consideración para definir al sistema federal, y no obstante la oposición del gobierno general intentando incluso sustituir al Gobernador Luis Quintanar, la respuesta en Jalisco manifestó que "las autoridades provinciales, los ayuntamientos y el pueblo proclamaron, unidos, el federalismo, por lo que 'jamás ha estado más quieta y uniforme toda la provincia, como que jamás ha sido más popular el gobierno, ni nunca se ha

²⁵⁵ La primera edición del libro de De Tocqueville data de 1835.

²⁵⁶ Alexis de Tocqueville, *La Democracia en América*; Pref. de J.P. Mayer, Intr. de Enrique González Pedrero; 2ª. reimpr. México, FCE, 1973, p. 159

confiado tanto en él.' (Y) desafiando nuevamente 'la insoportable e infundada primogenitura de México', exhortaba a todas las provincias a abrazar la causa federal"²⁵⁷; y por otra parte, la carta del 6 de noviembre de 1935 que la representación por la ciudad de Veracruz dirigió al Congreso "para que no se varíe la forma de gobierno adoptada por la nación en el año de 1824", señalando que "las revoluciones de México no son imputables al federalismo. Se han visto turbulencias y agitaciones cuando ha existido un régimen unitario. Existen agitaciones y sacudimientos políticos en Colombia, Perú y Chile que son repúblicas centrales y lo mismo puede decirse de países como España, Portugal y Francia", concluyendo más adelante: "Para encontrar esta causa hay que extender la vista más allá de los objetos inmediatos: se halla en la existencia de dos sociedades en pugna: la naciente y la que no acaba de morir"²⁵⁸. En adición a este mismo punto, nos parece importante referir las palabras de don Felipe Tena Ramírez cuando afirma que "si el federalismo sirve para centralizar poderes antes dispersos, como aconteció en Estados Unidos, también puede ser utilizado para descentralizar poderes anteriormente unificados según ha sucedido en Estados originalmente unitarios, como México"²⁵⁹.

De lo anterior, podemos concluir que un Estado Federal es aquél que se caracteriza por una descentralización de forma especial y de grado más elevado, compuesto de miembros coordinados por él que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad nacional; por lo cual es necesario considerar en dicho Estado la existencia de un territorio, una población y un régimen jurídico general determinante de una Federación representativa de la personalidad del propio Estado, manteniendo cada una de las partes una cierta autonomía, manteniendo vigente una tendencia a limitar la fuerza del gobierno central.

Resulta importante destacar que en el régimen federal, se precisa y resume la autonomía interna y la participación de las entidades federativas en la expresión de la voluntad general y las facultades de la misma Federación, en cuanto a que, basado en una Constitución, es un sujeto jurídico-

²⁵⁷ Cfr. Manuel González Oropeza, *El Federalismo*, 1ª. ed. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, pp. 22 a 24

²⁵⁸ Cfr., Jesús Reyes Heróles, *El Liberalismo Mexicano; I. Los Orígenes; II. La Sociedad Fluctuante; III. La Integración de las Ideas*; 2ª. ed. México, FCE, 1974, 3 Vols., T. III, p. 348

²⁵⁹ *Op. cit.*, p. 116

político en el que concurren todas las notas características de un Estado, en el que la unidad y la diversidad, "la centralización y descentralización se resumen en una unidad dialéctica caracterizada por una específica conexión de las relaciones de coordinación, supra y subordinación e inordinación, de tal manera que todas ellas se condicionan y complementan recíprocamente" ²⁶⁰.

Por otra parte, existe una fuerte corriente en la doctrina que enfoca el federalismo desde el punto de vista del Derecho Internacional, conceptuándolo como una forma de Estado *lato sensu*, para llegar a la Federación *stricto sensu* como una unión de "derecho interno". En este sentido Fischbach distingue dos tipos de Estado de Estados: "el Estado de Estados en sentido estricto, también llamado Estado dominante, en el que un Estado, especialmente por mediación de su soberano, representa a los demás Estados en virtud de una relación de supremacía o soberanía y, de otra parte, el Estado federal de carácter corporativo" ²⁶¹; tomando este último su nombre por la forma de su integración, debido a que "los diversos Estados no se hallan sometidos a un Estado dominante, sino que se comportan entre sí, como miembros de una entidad estatal superior, con una cierta autonomía e igualdad, de tal naturaleza que cada Estado es a la vez, en el conjunto dominador y dominado" ²⁶².

Dentro de lo que ha dado en llamarse la concepción sociológica del Derecho Constitucional, también se menciona un tipo de federalismo corporativo, siendo su naturaleza un tanto cuanto diferente. Así, el profesor Duverger afirma categóricamente que "la supremacía del Estado se bate hoy en retirada ante el desarrollo de solidaridades internacionales, que tienden a hacer pasar de la era de los Estados a la era de las federaciones", para clasificar a los "federalismos" en interno local, corporativo e internacional. El federalismo *interno local* se da cuando se crean verdaderos Estados autónomos en el interior del Estado nacional, de tal manera que "el Estado federal es así un 'Estado de Estados', si podemos llamarlo así, en que las

²⁶⁰ Manuel García-Pelayo, *Derecho Constitucional Comparado*; 7ª. ed. Madrid, Manuales de la Revista de Occidente, 1964, p. 234. Sobre el tema de las relaciones de coordinación (*facultades exclusivas y concurrentes*) y de supra y subordinación (*obligaciones impuestas a los Estados miembros*) a que se refiere el autor (*cf. op. cit.*, pp. 234 a 239) versaremos adelante al referirnos a las facultades expresas y reservadas (*vid. infra.*, pp. 135 a 142) e implícitas y concurrentes (*vid. infra.*, p. 142 a 152).

²⁶¹ Oskar Georg Fischbach, *Teoría General del Estado*; Trad. de Rafael Luengo Tapia, adiciones de Luis Legaz; 3ª. ed. México, Editora Nacional, 1968, p. 176

²⁶² *Idem.*, pp. 176 y 177

provincias tienen un Parlamento y un Gobierno autónomo". El federalismo *corporativo* resulta del encuadramiento de las empresas privadas en organizaciones profesionales dotadas de cierto poder de decisión, intentando "hacer colaborar más estrechamente el poder económico capitalista y el poder político"; en tanto que el federalismo *internacional* es el que tiende a reagrupar a los Estados en comunidades más grandes, desde la ONU hasta agrupaciones más pequeñas ²⁶³.

Desde la misma perspectiva del Derecho Internacional Público, Seara Vázquez hace consistir la manifestación del federalismo en dos formas: la Confederación de Estados (*Staatbund*) y el Estado Federal (*Bundestaat*), afirmando que el federalismo, en modo general "consiste en la asociación más o menos estrecha de varios Estados que requieren realizar así de manera más perfecta los fines que le son propios" ²⁶⁴.

Por lo que a nosotros respecta, nos permitimos diferir de los mencionados autores, toda vez que, como ya fue expuesto, el federalismo obedece a una causa más allá de la simple unión que busca solamente un fin determinado, por lo que creemos que más bien se refieren a la confederación, en tanto que el federalismo es un fin en sí, es una manifestación teleológica del propio Estado y ya sea que su medio de formación se haya debido al proceso centrípeto o centrífugo, la confederación no debe ser y de hecho no es una forma de federalismo.

Volviendo al tema central de nuestro estudio, después de estas breves consideraciones, intentaremos enumerar los que, a nuestro entender, son elementos fundamentales del Estado Federal:

1. *Un orden jurídico supremo*, la Constitución Federal aplicable en todo el territorio ²⁶⁵, que comprende, además de los derechos fundamentales, las normas relativas a la organización de la federación y a las bases sobre las que se estructuran las constituciones estatales. Consideramos de singular importancia que esa Constitución sea escrita y rígida; escrita, para evitar cualquier punto susceptible de interpretación en cuanto a las

²⁶³ Cfr. Maurice Duverger, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*; Prol. de Pablo Lucas Verdú; 5ª. ed. Barcelona, Ariel, 1970, pp. 55 y 56

²⁶⁴ Modesto Seara Vázquez, *Derecho Internacional Público*; 3ª. ed. México, Porrúa, 1971, pp. 85 y 86

²⁶⁵ A este concepto nos referimos líneas arriba al definir el término "Constitución". *Vid. supra*, p. 95 y ss.

funciones que corresponden a cada uno de los órdenes (Federal y estadual) y rígida, para que se cree un sistema especial de reformabilidad dando la participación requerida a los Estados federados.

2. *Autonomía Estadual*, entendida como la facultad reconocida por la Constitución para que las entidades que integran el Estado Federal puedan autorregirse, es decir, crear su propio derecho, sin más límite que el no ir en contra de la Norma Suprema ²⁶⁶; es decir, otorgarse su propia Constitución y su legislación particular.

3. *Coextensión de los órdenes jurídicos derivados de la Constitución*, leyes federales y estaduais, es decir, que si bien son distintos en lo relativo a la competencia, son iguales entre sí en cuanto a que ambos están subordinados en la misma medida a la Constitución. Sobre este particular Gamas Torruco asienta que "no existe primacía formal alguna del orden federal sobre el orden estatal. Ambos deben actuar de acuerdo con lo que previamente les ha sido definido por la norma suprema. Desde luego, desde un punto de vista material, las competencias federales se dan en renglones cuyo contenido aparece como 'más importante' y 'trascendental' que el de las constituciones de los estados: relaciones exteriores, defensa nacional, etc. Desde el punto de vista territorial, por otra parte, la competencia federal abarca la integridad geográfica del estado en tanto que la de las entidades federativas está restringida a su propia zona. Sin embargo, a pesar de estas notables diferencias cuantitativas, la federación está impedida para salirse de su esfera y vulnerar lo que constitucionalmente es facultad de los estados miembros. De la misma manera, los estados no pueden invadir la esfera federal, ya que esto implicaría también una violación de los preceptos de la norma suprema" ²⁶⁷.

4. *Medios preservativos de la integridad del orden*, es decir, normas que eviten que las competencias de la federación y de los Estados sean mutuamente vulneradas: a) participación de ambos en la reformabilidad de la Constitución; b) medios pertinentes para la solución de los posibles conflictos que surjan entre la federación y Estados; c) medios

²⁶⁶ Para el concepto de soberanía, *videre infra.*, parágrafo V de este mismo capítulo, p. 125 y ss.

²⁶⁷ José Gamas Torruco, *El federalismo mexicano*; Prol. de Sergio García Ramírez; 1ª. ed. México, SEP, 1975, pp. 90 y 91

pertinentes para la solución de los posibles conflictos que surjan entre los Estados miembros; d) participación estadual en la formación de la voluntad de la federación (Senado) y; e) protección por parte de la federación a los Estados contra cualquier amenaza exterior o interior ²⁶⁸.

Para finalizar, creemos pertinente hacer mención a que la idea de federalismo vino a revolucionar en cierta etapa histórica, a un mundo que vivía bajo el yugo de ideas atávicas y que poco a poco se iba liberando de sus cadenas, enarbolando el ideario de la Revolución Francesa; un mundo que, a pesar de soñar en una unión nacional, deseaba conservar independiente su regionalismo, pues como dice Loewenstein; la razón principal para la preferencia de la organización federal es la convicción de que, "a pesar de la reconocida necesidad de unión nacional, las tradiciones regionales operan contra la fusión de Estados individuales en una organización estatal unitaria, siendo necesario que las diferencias culturales de las diversas entidades se mantengan por medio de un orden federal" ²⁶⁹.

Ahora bien, consideramos que resulta obvia la excelencia del federalismo sobre el sistema central, pues en tanto que a este último "le recorre un movimiento centrífugo, el Estado federal registra un movimiento centrípeto; el primero se dilata, el otro se contrae, conforme a un proceso dialéctico, que hace pensar en la visión, anticipada desde luego, de un mundo sin límites ni fronteras" ²⁷⁰. El sistema central es más bien primitivo, porque supone la confusión de las tareas y la uniformidad de los ideales políticos. El gobierno federal, por el contrario, sin dejar de tener como base la unidad nacional y la integración de los trabajos en la obra común, permite el libre desarrollo de cada colectividad y la completa individualización de cada hombre. El organismo general y los organismos locales se hacen contrapeso, a la par que coadyuvan en un mismo ideal; las tareas políticas y administrativas se dividen, a la vez que se integran en un concurso pacífico, del que resulta una vida social más completa y una libertad individual más amplia.

²⁶⁸ Cfr. *Idem.*, p. 92

²⁶⁹ Karl Loewenstein, *op. cit.*, p. 162

²⁷⁰ André Hauriou; Jean Gicquel y Patrice Gélard, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*; Trad. castellana y adaptación de José Antonio González Casanova; 2ª. ed. Barcelona, Ariel, 1980, p. 195

B) EL FEDERALISMO EN MÉXICO.

Motivo de enconadas discusiones es el tópico que trata acerca de si nuestro sistema federal es una imitación extralógica del sistema estadounidense o bien, nació de acuerdo a circunstancias histórico-políticas que se desarrollaban en nuestro país en el tiempo de la adopción del sistema.

Nuestra opinión, tomada del criterio de connotados juristas mexicanos, se adhiere al segundo punto y rechaza categóricamente la idea de la copia vil ²⁷¹. En efecto, la adopción del sistema federal en nuestro país obedeció a la realidad política que existía en la época de la independencia.

El propósito que nos anima en este inciso, no es propiamente una descripción histórica del federalismo en nuestra patria, sino más bien una argumentación y explicación de las razones por las que se adoptó tal sistema; desde luego, acudiendo con razonable brevedad a determinadas fuentes históricas que consideramos de importancia ²⁷² para el desarrollo del tema.

En el año de 1812, cuando en España se promulgó la Constitución de Cádiz, se desarrollo aceleradamente la descentralización a través del establecimiento de las llamadas Diputaciones Provinciales, creando

²⁷¹ Un eminente mexicano, como lo fue Antonio Caso, está por el primer criterio cuando asienta que "fuimos una colonia española y nuestros mayores, por imitación extralógica hicieron apresuradamente de nosotros una República federal y democrática. Somos un conglomerado de razas distintas, una síntesis abigarrada de culturas diversas, un país de vastísimo territorio con formidables problemas étnicos y agrarios, con problemas vaporosos relativos a la educación pública, a la organización de la justicia, al ejercicio orgánico del sufragio"; argumentando adelante que "esta imitación extralógica, aún cuando no puramente extralógica, de la democracia y sus principios, durante el siglo XIX, es causa fundamental del estado de patología social en que México ha vivido desde la consumación de su independencia", concluyendo que "los pueblos inventores de nuevos regímenes políticos y sociales serán copiados, constantemente y de modo extralógico, en naciones como la nuestra que, en el siglo XVI, era apenas una gran cultura neolítica; en los siglos XVII y XVIII, una colonia española sin relaciones culturales con el Universo, sino a través de la metrópoli; y, en el siglo XIX, república democrática, representativa y federal, conforme a la teoría de la Constitución, y aún Estado que pugna por organizarse en las formas del socialismo más exclusivo"; *Sociología*, 4^a. ed. México, Stylo, 1945. p. 102. También citado por Ignacio Burgoa, *op. cit.*, p. 478

²⁷² Para un examen histórico-político del federalismo en México, consúltense las siguientes obras: Nettie Lee Benson, *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano*; México, Colegio de México, FCE, 1955; Michael P. Costeloe, *La Primera República Federal en México (1824-1835) (Un estudio de los partidos políticos en el México Independiente)*; 1^a. ed. Madrid, FCE, 1975 *passim*.; Manuel González Oropeza, *op. ult. cit.*, pp. 11 a 119; José Gamas Torruco, *op. cit.*, pp. 29 a 85; Jesús Reyes Heróles, *op. cit.*, T. I, pp. 357 a 427, T. III, pp. 337 a 409; Ignacio Burgoa, *op. cit.*, pp. 476 a 517; Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 116 a 120; Andrés Serra Rojas, *op. cit.*, T. II, pp. 510 a 522, entre otros a cuyas consideraciones nos remitimos.

un estado de ánimo especial en las Provincias y principalmente en las personas que dirigían la vida política local. Fueron esos grupos los que hicieron oír su voz cuando, a partir de nuestra independencia, se trataba de constituir la estructura política de nuestro país.

"El jefe político era el único funcionario ejecutivo de la jurisdicción en que la diputación provincial tenía autoridad, afirma Nettie Lee Benson, y sería directamente responsable ante las Cortes de España. El jefe político en la Ciudad de México, que de hecho reemplazó al Virrey, carecía de jurisdicción sobre los jefes políticos de Guadalajara, Mérida, San Luis Potosí, Monterrey o Durango. Cada provincia gozaba de una independencia completa respecto a las demás"; agregando más adelante que, "así pues, el origen del federalismo en México se puede remontar a la forma de gobierno establecida por la Constitución de 1812 para España y sus colonias. Proveyó de un Gobierno representativo y de independencia a cada provincia. Creó las diputaciones provinciales, de las que seis se adjudicaron a México. Y, es muy posible que Ramos Arizpe, uno de los diputados liberales americanos más sagaces, que nunca perdía oportunidad de sostener los derechos de las Américas (particularmente los de las Provincias Internas de Oriente), propusiera y abogara por estas diputaciones provinciales como base del sistema que hubo de incorporarse en la Constitución Mexicana de 1824"²⁷³.

Al consumarse la independencia el 27 de septiembre de 1821 y proclamarse posteriormente Iturbide como emperador de México, queda de hecho sin efecto la Constitución de Cádiz perdiendo las provincias su autarquía, situación que generó un profundo resentimiento en el pueblo. Es entonces cuando Santa Anna, acaudillando la revolución de Casa Mata, agrupa a las diputaciones provinciales, con una clara tendencia federalista, en contra de la corriente fuertemente centralista de los grupos conservadores.

Las provincias acordaron unirse al Plan de Casa Mata, es decir que, en un acto de libre voluntad se vincularon en una nación unitaria, pero no central²⁷⁴, y así se dio el fenómeno histórico inherente al federalismo,

²⁷³ Nettie Lee Benson, *op. cit.*, pp. 20 y 21

²⁷⁴ Los términos "central" o "centralismo" los utilizamos aquí como antónimos de "federalismo", es decir, la concepción jurídico-política contraria a la idea federal; aclaración que hacemos, toda vez que se suele utilizar también la palabra "unitario" como sinónimo, circunstancia con la que no estamos de acuerdo, puesto que el Estado Federal es un *todo unitario*.

consistente en el reconocimiento de una autonomía consciente de las partes para formar un todo, conservando su personalidad e individualidad política dentro y frente a éste.

Sobre el particular, el maestro Reyes Heróles escribe que en la gestación del federalismo mexicano "deben atenderse, por una parte, los factores reales del país que le llevaron al sistema federal, y por otra parte el mecanismo intelectual que incitó a muchos liberales a identificar liberalismo con federalismo" ²⁷⁵.

Antes de que se expidiese el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana el 31 de enero de 1824, algunas provincias como Guadalajara, Yucatán, Oaxaca y otras más, se declararon "Estados Libres", de tal manera que su personalidad jurídica preexistía al Acta Constitutiva referida. De lo anterior se desprende que la adopción del sistema federal en nuestro país no fue artificiosa y no puede sostenerse que las actuales entidades federativas no sean herencia real de las Diputaciones Provinciales.

Al proclamarse la Constitución en octubre de 1824, aceptó y confirmó el sistema federal asentado en el Acta Constitutiva, pues estableció como forma de gobierno la de república representativa, popular y *federal*.

De ahí que fuera el sistema federal no sólo el mejor, sino el único adecuado a nuestro pueblo, ya que respondió no únicamente a la urgencia del momento ²⁷⁶, sino a su más añeja tradición histórica y a la fuerza de la costumbre que exigía ser llevada a ley escrita.

Sin embargo, a pesar de todos estos argumentos históricos y jurídicos, hay aún quien afirma que el sistema federal adoptado por nuestro

²⁷⁵ Jesús Reyes Heróles, *op. cit.*, T. I, p. 357. Sobre este particular es importante asentar que no en todas partes se identificó al federalismo con las ideas liberales: "La historia decimonónica de Iberoamérica, en lo que se refiere a la configuración del Estado en sus textos constitucionales, conoció un dilema: federalismo o unitarismo (*sic*). No siempre coincidían los motivos políticos aducidos en defensa de uno u otro sistema: mientras en México, por ejemplo, eran liberales los defensores de la fórmula federal - pues identificaban centralismo con autoritarismo-, en otras partes, como en Argentina, se creía que el federalismo era una defensa del interior contra las ideas liberales, de sentido centralista, que triunfaban en Buenos Aires, ciudad más abierta a las corrientes ideológicas que llegaban de Europa. ('Viva la Santa Federación y mueran los salvajes unitarios', era el grito de los seguidores de Juan Manuel Rosas)". Antonio Lago Carballo, "Los regímenes políticos iberoamericanos", en Duverger, *op. cit.*, p. 584

²⁷⁶ *Cfr.* Jorge Sayeg Helú, *Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano*; 1ª. ed, México, Porrúa, 1987, p. 201

país es una copia del sistema estadounidense; para estas personas, van dirigidas las palabras de don Emilio Rabasa, cuando asentó:

"Nuestros legisladores no cometieron el desacierto de copiar instituciones que habrían sido en mucho opuestas a lo que requerían nuestros antecedentes, nuestras propensiones y nuestros vicios. Ni la Constitución de 57 ni la de 24, de que aquélla tomó la mayor parte de la organización política, son copias de su modelo"; agregando más adelante que "si los legisladores mexicanos de una u otra época (los constituyentes de 24 y 57) tenían que constituir una República, representativa, popular y federal, bases de la nación del norte, natural era, y hasta racional y aun obligatorio, que estudiaran las leyes de los Estados Unidos; propio era que sintieran inclinación de tomarle por modelo, dado el buen éxito que había tenido, y sobre todo, su obra no podía menos que resultar en muchos puntos igual, supuesto que igual era el propósito que se perseguía. Sólo un prúrrito (*sic*) vanidoso de originalidad podía haber aconsejado a los autores de la ley de 57 el esfuerzo bien difícil de hacerlo todo nuevo, fin que no habrían conseguido sino haciendo mucho malo".

En otra parte continúa señalando que "el cuerpo político norteamericano se formó y subsiste por la acción de fuerzas moleculares; el de los pueblos latinos, en general, por una fuerza de presión que tiende a reunir las moléculas dispersas. Nuestros pueblos, por historia, por herencia, y por educación, descansan en la vieja concepción del Estado y se derivan de esta concepción abstracta que no corresponde a ninguna entidad real; en tanto que el americano que partió de la realidad del individuo y de su rudo derecho para constituir el *Township*, el *Bourg*, el Condado, no ha llegado después de siglos de progreso institucional, al concepto del Estado, ni es probable que a él llegase, porque alcanzó el concepto real de la Nación, que basta para explicar todos los fenómenos políticos y para fundar todos los deberes del individuo para con el conjunto de los pueblos que liga un Gobierno".

Y finalmente concluye manifestando que "en los pueblos americanos el problema era llegar lentamente a la solidaridad; para los nuestros, llegar lentamente a la emancipación", para terminar agregando: "el cargo de copiar sin discernimiento, que es el que se ha hecho siempre a nuestros legisladores, es el más duro de todos, porque implica ignorancia, sumisión intelectual

vergonzosa y falta de patriotismo. Sus mismos errores desmienten tan gratuita imputación" ²⁷⁷.

Claros, precisos y sin ambages, son los argumentos expuestos por tan distinguido jurista y no deja lugar a duda respecto a la forma de adopción del sistema federal por parte de nuestro país.

Sin embargo, siguiendo el hilo histórico, para el año de 1836, hubo un gran retroceso institucional con la expedición de las "Siete Leyes Constitucionales" con su absurdo "Supremo Poder Conservador", carta política marcadamente centralista que, aún cuando permitía cierta autonomía a las entidades departamentales, también las coaccionaba grandemente. Algún tiempo después se expidieron las llamadas *Bases de Organización Política de la República Mexicana*, documento de notoria ilegitimidad que reiteró el régimen central implantado por la Constitución de 1836 ²⁷⁸. Dichas *Bases* fueron expedidas por una "Junta de Notables", compuesta de "ciudadanos distinguidos por su ciencia y patriotismo", mismos que fueron nombrados en virtud de la disolución que, del Congreso convocado, hizo el entonces Presidente de la República Nicolás Bravo.

Siendo Presidente interino Santa Anna en 1847 (año trágico en la historia de nuestra Patria), expidió la llamada *Acta de Reformas* por medio de la cual se reimplantó la Constitución de 1824, que era la única legítima que hasta entonces había tenido México. Las constituciones "centralistas" de 1836 y 1843, fueron hijas ilegítimas de los grupos antifederalistas que, como bufones, actuaban en los escenarios políticos nacionales. En efecto, la Constitución de 1836 fue obra de un Congreso instalado conforme a la Constitución del 24, pero que por sí y ante sí se erigió en Constituyente, rebasando los límites constitucionales y por tanto actuó contra la naturaleza de la misma. Y, en cuanto a la de 43, como ya lo apuntamos arriba, reiteró y ratificó el régimen implantado por su antecesora.

No fue sino hasta la promulgación del Código Político de 1857, cuando quedó proscrita de la historia política de nuestro país toda

²⁷⁷ Emilio Rabasa, *La Constitución y la Dictadura; Estudio sobre la Organización Política de México*; Prol. de Andrés Serra Rojas; 4ª. ed. México, Porrúa, 1968, pp. 80 a 86

²⁷⁸ Este tópico se trató con mayor amplitud en el Capítulo precedente. *Vid. supra*. Capítulo Segundo, Parágrafo III) *Leyes Centralistas*, p. 75 y ss.

tendencia centralista. La adopción del régimen federal en la Constitución de 1857 acabó las enconadas y sangrientas luchas entre sus adeptos y los llamados "centralistas"; y de ahí a la fecha, ya que el Congreso Constituyente de Querétaro (1916-1917) reiteró la forma de Estado, nuestro país sigue siendo una Federación tal como lo establece el Artículo 40 de nuestra actual Carta Magna:

"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".

IV. ENTIDADES FEDERATIVAS

Las entidades federativas ²⁷⁹, como entes con personalidad jurídica que les reconoce la Constitución, representan porciones del Estado Federal con ciertos atributos característicos que más adelante trataremos. Sobre la base de esta personalidad jurídica, los Estados tienen la capacidad de adquirir derechos y contraer obligaciones, tanto en sus relaciones recíprocas como frente al Estado federal, así como en las relaciones de coordinación con personas físicas o morales que no estén colocadas en la situación de autoridad. Por tanto, las entidades federativas no son simples fracciones territoriales ni meras divisiones administrativas del Estado federal; sino personas morales de derecho público que nacen de la adopción del sistema federal como forma de Estado en la Constitución que lo implanta.

Precisamente en la personalidad jurídica, es en donde estriba la diferencia existente entre las entidades federativas y las provincias o Departamentos en que suele dividirse regionalmente el estado centralista, ya que estas últimas, al no ser personas morales, no poseen personalidad jurídica, puesto que son divisiones político-administrativas dependientes del gobierno central con base en una desconcentración territorial.

²⁷⁹ Este tema, siendo de trascendental importancia para el mejor desarrollo de la naturaleza jurídica del Federalismo y, por ende, de nuestro trabajo, lo hemos desglosado para una más amplia explicación, en otros párrafos de este mismo capítulo; por ello en éste sólo nos circunscribiremos a realizar una somera introducción de su título.

Ahora bien, cuando hablamos de los elementos fundamentales del Estado federal, mencionamos como uno de los más importantes la autonomía estadual, es decir, las facultades que tienen las entidades federativas para autodeterminarse en su régimen interior o, en otras palabras, que ellas mismas se otorguen su propia Constitución, la que deberá establecer sus reglas de gobierno sin contravenir a la Constitución General. La autonomía también significa que las autoridades locales no deben depender del centro, sino que son elegidas y nombradas de acuerdo con las normas de la propia Constitución local ²⁸⁰.

En efecto, el Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos indica implícitamente que las entidades federativas, con la limitación de no contravenir el Pacto Federal, están en posibilidad de otorgarse sus propias constituciones para regular su régimen interior. Este numeral y los artículos 40, 115 y 116 preceptúan que en el sistema federal existen una coincidencia e igualdad de decisiones jurídico-políticas fundamentales que la doctrina ha dado en llamar *distribución de competencias* ²⁸¹ y determinan, de acuerdo al Pacto Federal, qué facultades corresponden a la Federación y cuáles a los Estados ²⁸².

En forma tradicional se ha considerado que las entidades federativas, en cuanto tales, intervienen en la formación de la voluntad federal a través del Senado, donde están representadas. Dicho Senado está compuesto por cuatro representantes de cada entidad, incluyendo al Distrito Federal, sin tomar en consideración el tamaño del territorio, población, importancia económica o política de la entidad. Son electos por el pueblo cada seis años, dos según el principio de votación mayoritaria relativa, uno asignado a la primera minoría, y el cuarto es electo según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal

²⁸⁰ Sobre esta materia, la autonomía, versaremos con mayor profundidad en el parágrafo V de este mismo capítulo. *Vid., infra.*, pp. 125 a 135

²⁸¹ *Cfr.* Francisco Ramírez Fonseca, *Manual de Derecho Constitucional*; 2ª. ed. México, PAC, 1981, p. 186

²⁸² Sobre este particular abundaremos más adelante cuando se analicen dichas facultades. *Vid. infra.*, este mismo capítulo, parágrafo VI en sus incisos A) y B), pp. 135 y ss.

nacional, de conformidad con lo establecido por el Artículo 56 de la Constitución federal ²⁸³.

Mas, contrariamente a lo que a primera vista parecen confirmar los Artículos 51 y 56 constitucionales, como se podrá notar, en nuestro país se ha independizado la existencia del Senado de la del sistema federal; ya que la idea de que los diputados representan a la nación y los senadores a los Estados, en busca del anhelo democrático de una nivelación en la igualdad representativa ante el Congreso, se rinde ante la verdad de que tanto unos como otros no son representantes de una parte exclusiva de mexicanos o de una determinada zona geográfica, sino que representan a todo el pueblo ²⁸⁴, puesto que el Senado responde a la idea de un "poder" legislativo bicamaral con todas las ventajas que puede tener, si bien no se pueden negar las huellas que la teoría de la representatividad estadual ha dejado, como se puede apreciar en las facultades exclusivas del Senado.

Otro punto fundamental del federalismo, que ya hemos mencionado, es el referente a la participación estadual en la reforma constitucional. Si en ésta interviniese solamente la federación, los órganos federales podrían extender ilimitadamente su competencia, reduciendo o nulificando la autonomía estadual, es decir, que podría decidir sobre la misma existencia del Estado federal, porque estaría en posibilidad, aunque sea teóricamente, suprimir las entidades federativas y convertirlas en Departamentos, circunstancia tal que, como ya lo vivimos en el siglo pasado (1836), podría destruir totalmente el carácter federal de nuestra nación.

Por otra parte, tampoco es concebible que el proceso de reforma constitucional esté depositado en forma exclusiva en los órganos estaduales, ya que esto significaría dejar el orden supremo en manos de entidades que, en esta forma, estarían sobre la Constitución, es decir, que serían "soberanas" en toda la plenitud del concepto.

²⁸³ La última reforma al Artículo 56 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, fue publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 22 de agosto de 1996, integrando el sistema de representación proporcional para el cuarto Senador por entidad federativa.

²⁸⁴ *Cfr.* Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero, *Mexicano: ésta es tu Constitución*; 1ª. reimpr. de la 10ª. ed. México, Miguel Angel Porrúa-Cámara de Diputados de la LXVI Legislatura, 1996, p. 177

Sobre el particular nuestra Carta Magna establece la norma a seguir en cuanto a reforma constitucional se trata, toda vez que en su Artículo 135 deja asentada la necesaria aprobación, además de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso de la Unión, de la mayoría de las legislaturas de los Estados para cualquier adición o reforma constitucional.

Una vez expuesto lo anterior, nos abocaremos al análisis de los elementos de una entidad federativa que son: territorio, población, orden jurídico y funciones en que se desarrolla el poder público.

1. Por lo que respecta al *territorio*, el Artículo 45 de la Constitución establece que las entidades federativas "conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos", sin determinar exactamente de qué límites y extensión se trata; mas es una temática que corresponde en realidad a la Geografía Política y no al Derecho Constitucional, si bien dichos límites se señalan en casi todas las constituciones políticas de las entidades en lo particular.

Por otra parte, el territorio estadual, además de ser la base física en que se asienta la población, es el ámbito espacial donde el Estado ejerce su *imperium* y tiene su *dominium*. El primero se traduce en el poder público, el cual se manifiesta a través de múltiples actos de autoridad de carácter administrativo, legislativo y jurisdiccional, siendo su órbita competencial el límite que le marquen su Constitución y leyes particulares, es decir; su ámbito de validez y eficacia es el espacio territorial respectivo, excepción hecha de los casos de extraterritorialidad a que se refiere el Artículo 121 (Fracciones III, párrafo segundo; IV y V) de la Constitución federal, en materia de sentencias, actos del estado civil y títulos profesionales.

El *dominium* estadual, como su nombre lo indica, es el dominio que la entidad federativa tiene sobre los bienes inmuebles y muebles que se encuentran en su territorio y que no sean propiedad de la Nación o que no pertenezcan a personas físicas o morales distintas del Estado federal.

2. La *población estadual* es la colectividad humana que, en forma permanente, se asienta en el territorio de la entidad, formando parte de la población total del Estado federal. Respecto a esto último,

en efecto, aún habiendo diferencias sociológicas, culturales, étnicas entre las diferentes "poblaciones", jurídicamente son iguales dentro del contexto del concepto de población del Estado federal.

De lo anterior se infiere que las ideas de nacionalidad y extranjería, son imputables exclusivamente a las personas consideradas individualmente, sin distinción de la entidad federativa donde residan habitualmente. Es decir que el individuo considerado como nacional en la Constitución y en la legislación federal, es nacional en todas y cada una de las entidades federativas; lo mismo acontece con el individuo considerado como extranjero. En consecuencia, no puede haber diversidad de "nacionalidades" y de "extranjerías" dentro del Estado federal. Esta competencia es algo ajeno, algo que queda completamente fuera de la competencia de las entidades federativas.

Mas en lo referente a la ciudadanía, como calidad política del nacional, existe lo que podríamos llamar "doble ciudadanía" para todos aquellos individuos integrantes de la población de la entidad que tengan esa condición, o dicho en otras palabras; que son ciudadanos como personas físicas que forman parte del cuerpo político del Estado federal y al mismo tiempo de la entidad federativa de que se trate; naciendo esta dualidad al ser satisfechos los requisitos marcados por la Constitución federal y la local, estando el individuo que los colme, ante los derechos, obligaciones y prerrogativas inherentes a ambas especies de ciudadanía.

Por lo que toca a la soberanía, no podemos afirmar que la población de determinada entidad federativa sea soberana, aunque tenga la capacidad de autodeterminación. En efecto, el poder soberano consiste en la capacidad de autodeterminarse y autolimitarse y esta capacidad sólo la tiene el pueblo total como elemento humano del Estado federal. De ahí que el conjunto de ciudadanos de una determinada entidad sólo tenga la capacidad para elegir a los titulares de los órganos estatales dentro de los lineamientos establecidos por el Derecho local, el cual no puede ir en contra del federal.

Esta supeditación de la norma local a la suprema, desecha totalmente la idea de la soberanía como poder del pueblo de la entidad, ya que ni siquiera puede modificar su propia Constitución para que aparezcan

conceptos contrarios a la Constitución federal. Ahora bien, suponiendo sin conceder que la entidad federativa fuese soberana, estaríamos en presencia de tantas "soberanías" como entidades tuviese el Estado federal, lo cual resultaría absurdo.

3. El *orden jurídico* del Estado miembro es su estructura normativa interna, la que comprende tres tipos de normas: las constitucionales, las legales y las reglamentarias; las cuales, dentro de la jerarquización normativa, tienen en la cúspide a la Constitución local, la que tiene hegemonía sobre las leyes locales y éstas, a su vez, sobre los reglamentos.

En ejercicio de la autonomía estadual se produce el ordenamiento jurídico, es decir; la entidad federativa puede darse sus propias normas sin ir más allá del marco de limitaciones que la Constitución federal impone a los Estados miembros. Sobre el particular, cabe mencionar la hipótesis del Artículo 133 de nuestro Código fundamental que señala la supremacía de la Constitución federal, las leyes federales y los tratados internacionales, sobre la legislación local; y merced a dicha supremacía, cuando se llegase a presentar un conflicto entre la norma federal y la local, se debe decidir a favor de aquélla. Esto significa que en tales casos el Derecho interno carece de eficacia, conservando ésta lo mismo que su aplicabilidad normativa, sólo fuera de tales situaciones conflictivas.

Como corolario de lo anterior, el primer párrafo del Artículo 41 *in fine* de nuestra Ley Suprema establece que las constituciones particulares de los Estados miembros no podrán, en ningún caso, contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

4. Las *funciones en que se desarrolla el poder público* son tres, a saber: administrativa o ejecutiva, legislativa y jurisdiccional o judicial; las que son desempeñadas por diversos órganos que forman el gobierno. El gobierno de la entidad federativa está facultado para realizar los actos legislativos, administrativos o jurisdiccionales sobre cualquier hecho o situación que no esté expresamente concedida, por la Constitución federal, a los funcionarios federales (Artículo 124 constitucional).

Por otra parte, el Artículo 115 *in capitæ* del ordenamiento fundamental habla de que la forma de gobierno estadual será la republicana, representativa y popular, o dicho en otras palabras, que el órgano que desarrolla la función administrativa deberá encarnar en una persona electa por un período de seis años (forma republicana) y dicha elección deberá ser popular (Artículo 116, Fracción I), o sea que será gobernador de la entidad aquel individuo electo directamente por el pueblo político, la ciudadanía de dicha entidad federativa (forma popular). Situación similar sucede con los miembros de la legislatura, los cuales serán representantes de ese cuerpo ciudadano votante (forma representativa) (Artículo 116, Fracción II); y por último, la función jurisdiccional se ejercerá por los tribunales que establezcan las constituciones locales respectivas (Artículo 116, Fracción III).

V. SOBERANÍA Y AUTONOMÍA

Aún a la fecha los teóricos de la política y los juristas no se ponen de acuerdo acerca de la naturaleza del concepto *soberanía*, cuyas raíces lexicológicas se encuentran en las latinas *supra* y *omnia*, cuya traducción literal sería "sobre todo". Consideramos, sin embargo, que es un concepto que puede decir todo y a la vez nada. Ante esta circunstancia, el Maestro Tena Ramírez asienta que "ciertamente el concepto de soberanía ha sido, desde el siglo XV hasta nuestros días, uno de los más debatidos del derecho público. Con el tiempo, y a lo largo de tan empeñadas discusiones, la palabra soberanía ha llegado a comprender dentro de su ámbito los más disímiles y contradictorios significados" ²⁸⁵.

Pensamos que la soberanía no se puede entender sin antes dilucidar el concepto de poder, el cual, según Bodenheimer es "la capacidad de un individuo o grupo de llevar a la práctica su voluntad, incluso a pesar de la resistencia de otros individuos o grupos" ²⁸⁶. Es mediante tal capacidad que un pueblo se autodetermina, es decir, que se otorga una estructura jurídico-política

²⁸⁵ Felipe Tena Ramírez, *Derecho...*, *op. cit.*, p. 1

²⁸⁶ Edgar Bodenheimer, *op. cit.*, p. 15

que expresa en su ordenamiento fundamental, de ahí que, "cada vez con más unanimidad se considera el poder como la infraestructura dinámica de las instituciones políticas... (y), no deja de ser significativo, por otra parte, que el énfasis que se pone en nuestra generación sobre el fenómeno del poder como clave para la mejor comprensión de la sociedad estatal, ha venido a sustituir el interés científico por el concepto de soberanía que a lo largo de tantos siglos ocupó un puesto de honor tanto en la teoría política como en la práctica del derecho internacional. Quizá se pueda decir que la soberanía no es más, y tampoco menos, que la racionalización jurídica del factor poder, constituyendo éste el elemento irracional de la política. Según esto, soberano es aquél que está legalmente autorizado, en la sociedad estatal, para ejercer el poder político, o aquél que en último término lo ejerce"²⁸⁷.

Sobre el particular consideramos que el mencionado autor; si bien da la importancia requerida al concepto de poder, lo separa del de soberanía, entresacándose de su contexto que se trata de dos conceptos diferentes, cuando en realidad la soberanía es el poder, la facultad, la esencia, la dinámica, la actividad que tiene el pueblo para autodeterminarse; esto en cuanto a uno de sus aspectos, pues dicho concepto puede ser caracterizado "negativamente", según afirma García Maynez, ya que "implica la negación de cualquier poder superior al Estado, es decir, la ausencia de limitaciones impuestas al mismo por un poder extraño"²⁸⁸. Esta "negación" nos lleva nuevamente a la autodeterminación que, como ya asentamos, es la capacidad que tiene el pueblo para darse un conjunto de lineamientos o estructuras jurídicas y políticas que son plasmados en un ordenamiento supremo o Constitución; ya que se excluye cualquier injerencia externa o distinta a la nación o pueblo -en sentido sociológico- que pudiese imponer a éste dichos lineamientos o estructuras.

La autodeterminación, como nota substancial expresiva de la soberanía, entraña una autolimitación, pues dada la estructura jurídico-política en que se vació esa autodeterminación, nos ubica ante la presencia de normas y toda norma supone una limitación o señalamiento de límites; mas no por ello esta autolimitación es inmodificable, pues en ejercicio del poder soberano o

²⁸⁷ Loewenstein, *op. cit.*, p. 24

²⁸⁸ Eduardo García Maynez, *Introducción al Estudio del Derecho*; Prol. de Virgilio Domínguez; 17ª. ed. México, Porrúa, 1970, p. 103

soberanía, el pueblo puede cambiar las estructuras fundamentales, y en consecuencia, los límites que ellas entrañan.

Mucho se ha discutido acerca de si el poder soberano pertenece a la nación o al Estado; al respecto nos adherimos al criterio del Doctor Burgoa, para quien la soberanía es un atributo del Estado. "El Estado, dice el mencionado jurista, como forma en que se estructura y organiza un pueblo, al adquirir sustantividad propia, al revestirse con una personalidad jurídica y política sui-generis, se convierte en titular del poder soberano el cual, no obstante, permanece radicado real y esencialmente en la nación", añadiendo más adelante que, "para explicar estas consideraciones se debe recordar que la soberanía es única, inalienable e indivisible, sin que, por ende, existan 'dos' soberanías, a saber, una imputable al pueblo o nación y otra al Estado" ²⁸⁹.

Si bien nación y pueblo -en sentido sociológico-, podrían llegar a considerarse sinónimos, existe una diferencia entre ambos conceptos desde un punto de vista meramente ideológico. Sobre el particular Carpizo afirma que:

"El concepto de nación es esencialmente conservador, fue el que usó la contrarrevolución francesa y las teorías realistas. La nación era la historia, el pasado de un país, que tenía el derecho de permanencia, de impedir cualquier movimiento o rebelión que rompiera con esa historia... En cambio pueblo es una idea revolucionaria, es el pensamiento de Rousseau, es la noción de la Revolución Francesa, es la libertad que lucha para lograr que el hombre alcance su destino humano"; para terminar diciendo: "Que la soberanía nacional reside en el pueblo significa que la historia de México, su pasado, su tradición, su cultura, se encuentran en el modo de ser actual de este país, que no sólo no los olvidamos, sino que están con nosotros: ese pasado y esa historia, pero que de ninguna manera estamos encadenados a ellos, sino que nos sirven para forjar nuestra propia concepción de la vida, para la generación actual, para que el pueblo se realice" ²⁹⁰.

Evidentemente el Estado es soberano como ente en que el pueblo se ha estructurado jurídica y políticamente, residiendo la soberanía en el

²⁸⁹ Ignacio Burgoa, *op. cit.*, p. 280

²⁹⁰ Jorge Carpizo, "Constitución y Revolución", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*: T. XX, Nos. 79-80, Julio-Diciembre de 1970; México, UNAM, 1970, p. 1153

elemento humano. Esta soberanía del Estado, se manifiesta en su independencia frente a otros Estados, ya que ninguna de ellos puede intervenir en su régimen interior, aunque dicho régimen interior sea modificable esencialmente por el pueblo en el ejercicio de la facultad de autodeterminación.

Sobre este tópico y para complementar la idea, Aurora Arnáiz afirma que "la potestad del Estado se denomina soberanía. La soberanía del Estado se realiza a través (*sic*) del poder estatal. Si se tiene en cuenta que la voluntad suprema de un Estado pertenece al pueblo, es preciso aclarar que la soberanía originaria como fuente del poder político estatal, es del pueblo, ya que el Estado es su forma política suprema. El Estado tiene una soberanía delegada por el soberano y un poder político originario. Por tanto, para el interior como para el exterior, la soberanía delegada estatal es elemento constitutivo del Estado. A un solo soberano (pueblo) le corresponde una sola soberanía: su voluntad, delegada en las instituciones estatales en el interior y exterior de su territorio, a través (*sic*) de su potestad (atribuciones conferidas). La soberanía pertenece al pueblo y la potestad al Estado. Aquella es poder originario. Esta, delegado"²⁹¹.

El pueblo -y su "voluntad general"- tiene la suma potestad de esa voluntad. El Estado la recibe dentro de las "atribuciones conferidas". Toda potestad política existente dentro del Estado, proviene de la atribución estatal.

La soberanía como elemento *sine qua non* de la Democracia, reside esencialmente y pertenece al pueblo, quien la ejerce por sus representantes y por la vía del sufragio. Ningún sector del pueblo ni ningún individuo pueden atribuirse su ejercicio. Incluso en los regímenes totalitarios, como vía de ejemplo, nada se opone a la declaración de que la soberanía reside en el pueblo: La doctrina de la soberanía nacional condujo a la del Estado-Nación. En ella se define al Estado como la "personificación de la Nación"²⁹².

²⁹¹ Aurora Arnáiz Amigo, "Consideraciones Generales del Concepto de Soberanía", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*: T. XX, Nos. 79-80, Julio-Diciembre de 1970; México, UNAM, 1970, p. 1049

²⁹² Lo abstracto de estos términos, hizo propicia la demagogia en favor de un titular personal y efectivo del Estado; un "Caudillo", "Duce" o "Führer", el autócrata: "La multitud no inventa, las mayorías no organizan ni piensan; dice Hitler, quien ésto hace es el hombre, siempre el individuo... La bondad de la organización de una comunidad humana sólo ha de verse en la medida en que estimule el trabajo de estas fuerzas creadoras y las emplee para beneficio general. La organización debe ser la encarnación del esfuerzo tendiente a colocar los cerebros por encima de la muchedumbre y a sujetar a la muchedumbre a

Sin embargo, no nos estamos refiriendo a la Democracia, ni su estudio es motivo de este trabajo. Soberanía popular no es lo mismo que democracia, ya que esta forma de gobierno es un objetivo del poder autodeterminativo del pueblo. Entre soberanía y democracia existe un vínculo causa-efecto y otro teleológico, en el que la causa es la soberanía y el efecto la democracia, y en cuanto al fin, es la implantación de la democracia como forma de gobierno; y para que exista una coherencia, es menester la existencia de una declaración dogmática, como reconocimiento, no como constitución, de que la soberanía reside única y esencialmente en el pueblo.

Residiendo efectiva y declarativamente la soberanía en el pueblo, su titularidad garantiza la forma pura de gobierno de democracia y representación política. Estos caracteres son tan constitutivos que, junto con los conceptos de democracia indirecta y representación política *stricto sensu*, son fundamentos primarios del Estado que se constituye; así, el concepto de soberanía popular es primario y constitutivo del Estado. Luego, la Norma Suprema al declararlo, lo valora y formaliza frente a todos; y por ser un concepto primario, es inamovible; existe aún cuando no se le reconozca o proclame, aún cuando se le niegue. Por serlo, los preceptos constitucionales dependen de la voluntad del soberano. Nuestra Carta Magna recoge puntualmente estos principios que se pueden apreciar claramente en sus numerales 39, 40 y 115 *in capitæ*.

El principio de la soberanía popular no sólo implica el poder constituyente de la nación, sino la facultad de la comunidad de influir permanentemente en la gestión del Estado. "Por eso en México la democracia representativa sigue siendo un anhelo y un programa. Sin embargo, esta idea, que es consecuencia lógica de todo sistema democrático, no permite deducir que los poderes constituidos ejercen la soberanía, como se pudiera inducir de una interpretación literal de los artículos 40 y 41 de la Constitución" ²⁹³. Los

la voluntad de los cerebros". Adolf Hitler, *Mi Lucha*, Trad. de Alberto Saldívar P.; 4ª. publ. México, Diana, 1958, 2a. parte, Cap. IV, p. 160. Resulta obvio el trato despectivo y peyorativo a la "muchedumbre", mas cabe preguntar ¿quién sino el pueblo o como él llama "muchedumbre" va a organizarse para colocar los "cerebros" en lo alto para que sean sus dirigentes, sus legisladores? ¿No acaso, quizá sin quererlo, les está dando o reconociendo la facultad de autorregularse y, remontándose a un principio, también la facultad de autodeterminarse? ¿No está reconociendo, en el contexto, que la soberanía reside en el pueblo?

²⁹³ Cfr. Miguel de la Madrid Hurtado, *Estudios de Derecho Constitucional*; Presentación de Héctor Fix-Zamudio; 1ª. ed. México, UNAM-Inst. Inv. Jurídicas, 1977, p.90

poderes constituidos, tanto en la esfera federal como en la estadual, sólo pueden obrar dentro de la estructura del estado de derecho en ejercicio de facultades que les confiere el orden público de manera expresa y limitativa y ninguno de ellos actúa con potestad soberana.

Cuando hicimos referencia a la naturaleza jurídica del Estado federal, dijimos que se compone de colectividades miembros dominados por él, pero que poseen *autonomía constitucional*. Efectivamente, éste es el concepto que se debe utilizar cuando nos referimos a la condición de las entidades federativas y no soberanas como se les imputaba en el Acta Constitutiva de enero de 1824 y en nuestra actual Carta Magna.

Al tratar este punto, resalta a la vista la famosa tesis de John C. Calhoun a que expresamente apela Max von Seydel sobre la cuestión de la co-soberanía, en la que se aduce que los Estados miembros, al unirse en una federación, ceden parte de su soberanía en aquellas materias que hayan renunciado a ejercer, para que sea el nuevo ente formado, la federación, quien las ejerza mediante el poder soberano cedido o delegado, en tanto que las entidades federadas conservan el resto ²⁹⁴.

Sobre esta *soberanía delegada*, creemos de particular interés reproducir las palabras de De Tocqueville cuando afirmó, refiriéndose a los Estados Unidos:

"La soberanía de la Unión es un ser abstracto que no se une a un corto número de objetos exteriores. La soberanía de los Estados cae bajo todos sentidos; se la comprende sin dificultad, se la ve obrar a cada instante. Una es nueva, la otra nació con el pueblo mismo... La soberanía de la Unión es obra de arte. La soberanía de los Estados es natural, existe por sí misma, sin esfuerzos, como la autoridad del padre de familia... La soberanía de la Unión no llega a los individuos más que por algunos grandes intereses, representan una parte inmensa y lejana, un sentimiento vago e indefinido. La soberanía de los Estados envuelve a cada ciudadano en cierto modo y llega hasta él cada día. Es la que se encarga de garantizar su propiedad, su libertad y su vida. Influye en todo momento sobre su bienestar o sobre su miseria. La soberanía de los Estados se apoya en los recuerdos, hábitos, prejuicios locales y en el egoísmo localista y de familia,

²⁹⁴ Cfr. Carl Schmitt, *op. cit.*, pp. 429 a 432, donde hace referencia a las interesantes ideas de Calhoun y Seydel en una forma por demás completa.

en una palabra, en todas las cosas que hacen el instinto de patria tan poderoso en el corazón del hombre. ¿Cómo dudar de sus ventajas?"²⁹⁵.

Estas apreciaciones pueden encontrar su fundamento, en efecto, en el proceso de formación del federalismo estadounidense, en el que incluso, existe esa "soberanía delegada" que, sin lugar a dudas, no deja de ser un fatal concepto jurídico-político debido a que, siendo la soberanía una, inalienable e indivisible, se traduce, como ya lo apuntamos, en la facultad que tiene el pueblo para autodeterminarse y autorregularse sin ningún tipo de restricción heterónoma.

Resulta evidente, en este caso, que el último acto de soberanía que realiza cada Estado que se federa, es precisamente el de la alianza o unión, dejando de ser soberano para convertirse en autónomo y esto es tan verdadero como que al entrar en la esfera de un ente superior, deja de tener la capacidad de autodeterminarse sin restricciones heterónomas, puesto que la norma suprema del Estado federal le impone límites a su competencia.

Vemos pues, que los conceptos de soberanía y autonomía son diferentes, y esa diferencia estriba en la capacidad para autodeterminarse. En el primer caso, estamos en presencia de la soberanía cuando un Estado puede organizarse sin estar constreñido a ninguna voluntad ajena; en tanto que en la autonomía existe la facultad de autorregularse, es decir, la atribución de darse sus propias normas, supeditándose siempre a las indicaciones de una potestad ajena.

De lo antedicho podemos colegir que las entidades federativas tampoco son libres en sentido estricto por las mismas razones asentadas, como lo enuncia el Artículo 40 constitucional, pues en un sentido político, la libertad es un aspecto primordial de la soberanía.

El ilustre profesor de la Escuela de Viena, contemplando el fenómeno del federalismo fuera de todo proceso histórico, es decir, dentro de la estática de su concreción abstracta, supone que la autonomía estadual se da sobre la base de la descentralización, pero una descentralización de tipo legislativo -en franca oposición a la Escuela Francesa, que establece que el

²⁹⁵ Alexis de Tocqueville, *op. cit.*, pp. 160 y 161

único tipo de descentralización es la administrativa-, afirmando que "el orden jurídico de un Estado federal se compone de normas centrales válidas para todo su territorio y de normas locales que valen solamente para partes de ese territorio, los territorios de los Estados 'componentes' (o miembros). Las normas centrales generales o 'leyes federales' son creadas por un órgano legislativo central, la legislatura de la 'federación', mientras que las generales locales son creadas por órganos legislativos locales, o legislaturas de los Estados miembros" ²⁹⁶.

Sin embargo, situado en el aspecto histórico de la génesis del federalismo -en su doble aspecto-, el profesor Gaxiola asienta que "si bien la autonomía federal surge en virtud de un fenómeno de descentralización cuando un Estado unitario se transforma en federal, en cambio esa misma autonomía tiene por origen un proceso de concentración cuando comunidades jurídicas soberanas se reúnen en un pacto federal" ²⁹⁷. En efecto, de cualquier manera, haya nacido el Estado federal por el proceso centrípeto o el centrífugo, lo trascendente es la permanencia de la autonomía estadual.

Una característica esencial del sistema federal es el imperativo que cada entidad federativa tiene para darse una Constitución, hipótesis que se entresaca del Artículo 41 constitucional y a la que se alude también en el 133, circunstancia que demuestra la autonomía estadual, ya que "el Estado federal se caracteriza por el hecho de que los Estados miembros poseen un cierto grado de autonomía constitucional, es decir, por el hecho de que el órgano legislativo de cada Estado miembro es competente en relación con materias que conciernen a la Constitución de esa comunidad, de tal manera que los Estados miembros pueden realizar, por medio de leyes, cambios en sus propias Constituciones" ²⁹⁸; y como corolario, consideramos prudente agregar las palabras de Gaxiola ²⁹⁹ cuando afirma:

"... el signo específico del Estado federal consiste en la facultad que tienen las entidades integrantes de darse y revisar

²⁹⁶ Hans Kelsen, *Teoría General del Derecho y del Estado*; Trad. de Eduardo García Maynez; 3ª. ed. México, UNAM, 1969, pp. 376 y 377

²⁹⁷ Jorge F. Gaxiola, *Algunos Problemas del Estado Federal; La Naturaleza del Estado Federal, Interpretación del Artículo 133 Constitucional; La Autonomía Hacendaria*; México, Cultura, 1941, p. 55; también citado por Tena Ramírez, *op. cit.*, nota 1, pp. 135 y 136

²⁹⁸ Hans Kelsen, *op. cit.*, p. 378

²⁹⁹ Cfr. Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 136 y 137

su propia Constitución. Considerada esta característica como un fenómeno de descentralización, vemos que se diferencia de las demás descentralizaciones por elementos cualitativos y no cuantitativos, porque es la calidad de las funciones de que disfrutaban las entidades federativas y no su número o cantidad lo que determina la existencia de una federación. Mientras la autonomía constitucional no exista no aparece el Estado federal cualquiera que sea el número de facultades que se descentralicen, y, en cambio, es suficiente que se descentralice una sola competencia, la de darse cada entidad su propia Constitución, para que surja la característica de una federación".

Ahora bien, siguiendo estas ideas, procederemos a enumerar y clasificar los diferentes tipos de autonomía que poseen las entidades federativas:

- a) *Autonomía democrática*, en el sentido de poder elegir o nombrar a sus propios órganos de gobierno;
- b) *Autonomía constitucional*, en cuanto a que pueden darse sus propias Constituciones conforme a los principios establecidos en la Carta Federal sin contravenir los principios de ésta;
- c) *Autonomía legislativa*, traducida en la facultad de expedir leyes que regulen materias que no sean de la incumbencia del Congreso de la Unión o que no transgredan las prohibiciones impuestas por la Constitución federal, ni manifiesten incumplimiento a las obligaciones estatales en ellas consignadas;
- d) *Autonomía administrativa*, en lo que atañe a la aplicación de su legislación en los diferentes ramos de su gobierno interno; y
- e) *Autonomía judicial*, para dirimir conflictos jurídicos en los casos no expresamente atribuidos a la jurisdicción federal ³⁰⁰.

A pesar de todo, la autonomía estadual marcha en un descenso cada vez mayor, sobre todo bajo la vigencia de la actual Constitución. Las frecuentes reformas y adiciones a nuestra Carta Magna han hecho que el proceso legislativo federal vaya absorbiendo las facultades de las legislaturas

³⁰⁰ Cfr., Burgoa, *op. cit.*, p. 468

estadales, y como consecuencia, el ámbito de las facultades en el orden administrativo y judicial. Al respecto, Daniel Moreno dice que "si durante la etapa vigente de la Carta de 1857 el régimen federal fue perdiendo sus características fundamentales y los Estados poco a poco vieron mermada su autonomía, en poco más de medio siglo de vigencia del código de 1917, los Estados han quedado reducidos a una categoría que seguramente hubiera desalentado e indignado a nuestros grandes federalistas, lo mismo a un Prisciliano Sánchez que a un Crescencio Rejón; a un Ramos Arizpe, que a Ignacio Ramírez" ³⁰¹.

Los lineamientos que delimitan las facultades entre la federación y las entidades federativas se encuentran consagradas en el Artículo 124 de la Constitución Federal, aunado a otros artículos (117 y 118) que establecen obligaciones y limitaciones para los Estados mermando la ya de por sí raquílica autonomía estadual, impidiendo que el país goce de las ventajas que un verdadero sistema autónomo pudiera traer. "Un análisis superficial del texto vigente demuestra que en la constitución actualmente en vigor existen más de 300 disposiciones, en virtud de las cuales se circunscribe tanto el campo de acción de los constituyentes locales como la actividad de las autoridades locales... El federalismo mexicano actual sólo permite la uniformidad; condena la heterodoxia... El nuevo marco jurídico existente, más que fortalecer, tiende a debilitar a las entidades. Más que introducir novedades para estimular un determinado sentido del desarrollo estatal, lo que debió haberse hecho fue simplificar el marco jurídico existente y dejar que los estados, con ciertas limitaciones generales, se organizaran de la manera que estimaran más conveniente para sus intereses" ³⁰².

No obstante lo anterior, y visto desde otra perspectiva, a partir de la década de los setenta del siglo XX, como un intento de reconocer la esencia autonómica de los estados por parte de la Federación, la tendencia del sistema federal mexicano ha seguido lo que podemos llamar una naturaleza cooperativa, donde se soslaya la separación tajante entre Federación y estados para fusionar ambas esferas de competencia y legislar sobre materias similares como la educación, la salud y los asentamientos humanos. "Este federalismo

³⁰¹ Daniel Moreno, *Derecho Constitucional Mexicano*; 1ª. ed. México, Ed. Pax-México, 1972, p. 338

³⁰² Elisur Arteaga Nava, *Derecho Constitucional*; Pról. de José Francisco Ruiz Massieu; 2ª. ed. México, Oxford University Press, 1999, pp. 382 y 383

cooperativo ha provocado la coexistencia de leyes expedidas por el Congreso de la Unión con leyes aprobadas por las legislaturas de los estados, regulando la misma materia" ³⁰³. Esta duplicidad de órdenes normativos ha generado una jerarquía distinta a la derivada de la regla contenida en el Artículo 124 de nuestra Carta Magna que señala la separación de los ámbitos y a la que nos referiremos en el siguiente parágrafo.

VI. FACULTADES

A) EXPRESAS Y RESERVADAS.

Hemos aseverado que la autonomía estadual radica principalmente, entre otros aspectos, en que la entidad federativa pueda darse su propia Constitución, la cual no podrá contravenir la Norma Suprema federal; de lo que se desprende que en el ámbito territorial estadual se aplica tanto la norma local como la federal. Esta dualidad podría crear una seria situación problemática si no estuviera perfectamente establecido el límite de las competencias, tanto la federal como la local.

Sobre este tópico, Loewenstein dice que "no hay nada más delicado en la técnica constitucional que la asignación originaria de las tareas estatales a los dos campos de competencias constituídos por el Estado central y los Estados miembros. En la distribución de las competencias yace la clave de la estructura del poder federal. Existe un mínimo irreducible de competencias federales que son indispensables en un auténtico orden federal. Afectan a los siguientes campos: asuntos exteriores, la defensa nacional, el sistema monetario, pesos y medidas, la nacionalidad, comercio y comunicaciones entre los Estados miembros y los medios financieros para llevar a cabo las tareas federales... La demarcación de las competencias entre la federación y los Estados miembros se lleva a cabo en las constituciones federales, bien enumerando las funciones asignadas a la federación o a los Estados miembros ('principio de enumeración'), creándose una zona intermedia de competencias

³⁰³ Cfr. Manuel González Oropeza, *op. ult. cit.* pp. 16 y 17

concurrentes que podrá ser subsiguientemente determinada, bien asignando a los Estados miembros o a la federación las tareas no enumeradas ('cláusula de reserva, o residuaria' *Vorbehaltsklausel, residuary clause*). Por lo general, en la relación de las competencias enumeradas y de las residuales se puede apreciar el carácter de la estructura federal, esto es, si tiende a una preponderancia del Estado central o del Estado miembro. Cuanto más amplia sea la enumeración de las competencias asignadas al Estado central tanto más limitado estará el ámbito de las tareas de los Estados miembros" ³⁰⁴.

De lo anterior podemos deducir que sea cual fuere la forma en que nació el Estado federal, corresponde a la Constitución hacer el reparto de competencias o jurisdicciones; pero, mientras que en la génesis centrípeta los Estados miembros transmiten al poder federal determinadas facultades y se reservan las restantes, en el origen de carácter centrífugo, suele suceder que sea a las entidades a quienes se confiere las facultades enumeradas, reservándose para la federación las restantes.

Nuestra Constitución federal se colocó en el primer supuesto y por ello adoptó el sistema norteamericano que en su denominada "Declaración de Derechos" ³⁰⁵ introdujo este principio a su Constitución en la Enmienda X al establecer que "Los poderes no delegados a los Estados Unidos por la Constitución, ni prohibidos por ésta a los Estados, están reservadas a los Estados, respectivamente, o al pueblo" ³⁰⁶. El Artículo 124 de nuestra Carta Magna a la letra dice: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

Resalta a la vista la única diferencia de los dos textos, consistente en el adverbio "expresamente" que, en los Estados Unidos, fue

³⁰⁴ Karl Loewenstein, *op. cit.*, pp. 356 y 357

³⁰⁵ *The Bill of Rights* (Enmiendas I a X). Resulta interesante el hecho de que estas enmiendas fueron propuestas por el Congreso federal a los Estados el 26 de septiembre de 1789, ratificadas por once de los catorce Estados el 15 de diciembre de 1791 y formaron parte de la Constitución por proclama del Secretario de Estado el 1 de marzo de 1792. Los Estados de Massachusetts, Georgia y Connecticut ratificaron las primeras diez enmiendas el 2 de marzo, 18 de marzo y 19 de abril de 1939, respectivamente. *Cfr.* Richard B. Bernstein con Jerome Agel, *Amending America: If We Love the Constitution So Much, Why Do We Keep Trying to Change It?*; New York, Times Books-Random House, 1993, p. 305

³⁰⁶ *Cfr.*, Richard B. Bernstein, *op. cit.*, p. 293

originalmente propuesta su inserción al presentarse la señalada Enmienda X, haciéndose observar que era imposible encerrar a un gobierno en los poderes expresos; precisándose la admisión de ciertos implícitos si no se quería que la Constitución descendiera a los más minuciosos detalles; en consecuencia, la propuesta fue rechazada, mas en nuestro caso, el "constituyente mexicano buscó lo que los norteamericanos trataron de evitar, la limitación más rígida al poder federal, buscando así una mayor garantía de la conservación de las facultades de las entidades federativas" ³⁰⁷, lo que bien podría redundar en una mayor y mejor autonomía estadual.

El reparto de competencias, podemos afirmar, no tiene una regla definida aunque de hecho sigue el principio de otorgar al gobierno central competencia exclusiva para todas las cuestiones que afecten los intereses generales de la federación. En vía de ejemplo, podemos mencionar las relaciones internacionales, competencia que forzosamente debe tener la federación, pues si la tuviesen las entidades estaríamos en presencia de una confederación.

Para poder llevar a cabo las relaciones internacionales, y por tanto, proteger la soberanía del Estado, se necesita tener la facultad de contar con la fuerza pública (ejército) y la hacienda. "Los principales propósitos a que debe responder la Unión, dice Hamilton, son éstos: la defensa común de sus miembros; la conservación de la paz pública, lo mismo contra las convulsiones internas, que contra los ataques externos; la reglamentación del comercio con otras naciones y entre los Estados; la dirección de nuestras relaciones políticas y comerciales con las naciones extranjeras" ³⁰⁸; y por su parte, Madison afirma que "los poderes delegados al gobierno federal por la Constitución propuesta son pocos y definidos. Los que han de quedar en manos de los gobiernos de los Estados son numerosos e indefinidos. Los primeros se emplearán principalmente con relación a objetos externos, como la guerra, la paz, las negociaciones y el comercio extranjero; y es con éste último con el que el poder tributario se relacionará principalmente. Los poderes reservados a los Estados se extenderán a todos los objetos que en el curso normal de las cosas interesan

³⁰⁷ Porfirio Marquet Guerrero, *La Estructura Constitucional del Estado Mexicano*; 1ª. ed. México, UNAM-Inst. Inv. Jurídicas, 1975, p. 269

³⁰⁸ Alexander Hamilton, *op. cit.*, XXIII, pp. 92 y 93

a las vidas, libertades y propiedades del pueblo, y al orden interno, al progreso y a la prosperidad de los Estados" ³⁰⁹.

Ante esta situación, cabe perfectamente preguntarnos, ¿en qué lugar se encuentra la enumeración de las competencias estatales?. Resulta evidente la inexistencia de tal "lista" o "relación", ya que se consideró que los Estados miembros se reservaron todas las facultades o poderes que no otorgaron específicamente al gobierno central. El autor del número XXXII de *El Federalista*, era sin duda alguna de esta opinión cuando afirmó que "los gobiernos de los Estados conservarían todos los derechos de la soberanía que disfrutaban antes y que no fueran delegados de *manera exclusiva* en los Estados Unidos" ³¹⁰; en tanto que aquellas facultades que no son enteramente nacionales en su alcance, se comparten concurrentemente con las entidades federativas, como lo pueden ser la observancia de la ley, bienestar social, tributación, etc. ³¹¹.

Veamos ahora, en nuestro régimen constitucional, cuáles son las facultades expresas. Estas facultades son llamadas también limitadas y explícitas. Son limitadas, pues los poderes federales tienen y ejercen aquellas que les enumera la Constitución, por lo que su límite está donde termina su expresa enumeración; y son explícitas, por estar estricta y exactamente descritas. Dichas facultades, podríamos decirlo, se encuentran "desperdigadas" en la Constitución, si bien existe un artículo específico sobre las atribuciones legislativas de la federación.

En efecto, la fracción X del Artículo 73 faculta al Congreso para legislar "en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuesta y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear" y lo relativo a la legislación laboral; aunada a otras fracciones del mismo artículo que resultan relevantes

³⁰⁹ James Madison, *El Federalista*; XLV, p. 198

³¹⁰ Hamilton, *op. cit.*, XXXII, p. 127

³¹¹ Cfr., Gaylon L. Caldwell y Robert M. Lawrence, *Teoría y Práctica del Gobierno Actual de los Estados Unidos*; México, Diana, 1972, pp. 88 y 89. Estos autores hacen una exégesis bastante amplia sobre las facultades asignadas al gobierno federal por la Constitución y los derechos de los Estados miembros. Cfr. también el interesantísimo trabajo de Bernard Schwartz, *Los Poderes del Gobierno; Comentarios sobre la Constitución de los Estados Unidos; I. Poderes Federales y Estatales; II. Poderes del Presidente*; Trad. de José Juan Olloqui Labastida y Julieta Campos; 1ª. ed. México, UNAM-Fac. de Derecho, 1966, 2 Vols., T. I, pp. 45 a 47 y 123 a 129

para este punto como son la XIII, para expedir leyes sobre el derecho marítimo de paz y guerra; la XIV, levantar y sostener el ejército, marina y fuerza aérea nacionales; la XVI, dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República; la XVII, leyes sobre vías generales de comunicación, postas y correos, y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal; la XVIII, establecer casas de moneda, determinar el valor de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesos y medidas; la XX, leyes de organización de los cuerpos Diplomático y Consular; la XXI, sobre delitos y faltas de índole federal, y delitos del fuero común que tengan conexidad con delitos federales; la XXIX-B, legislar sobre las características y uso de la Bandera, Himno y Escudo nacionales; etc.

Dentro de estas facultades expresas o explícitas, es de primordial importancia la competencia tributaria, es decir, la especificación de las contribuciones que puede imponer la federación y las que corresponden a las entidades federativas. Este problema se relaciona ampliamente con el aspecto económico del Estado federal.

En efecto, como señala Carpizo, "el punto clave de un Estado federal no es primordialmente de naturaleza jurídica sino económica, o sea, que su columna vertebral reside en la aptitud de vida de las entidades federativas; si pueden existir sin la ayuda económica del centro, o si al contrario, una parte considerable de su presupuesto es cubierto por la federación", para concluir diciendo: "Si tal situación se presenta, es decir, si las entidades federativas dependen económicamente del poder central, se observa que ese sistema federal se aproxima al unitario, pero con una considerable descentralización administrativa y, en menor grado, política"³¹².

Hans Kelsen es de similar opinión, aunque en el último aspecto no presupone la proximidad al sistema centralista en caso de falta de recursos de la entidad federativa. "El Estado federal, dice el mencionado autor, ofrece condiciones técnicas mucho más favorables para la reclamación financiera directa de la unión a los súbditos: Leyes tributarias directas y órganos federales propios para la recaudación. En este caso, precisa que las fuentes de

³¹² Jorge Carpizo, *Federalismo en Latinoamérica*; 1ª. ed. México, UNAM-Inst. Inv. Jurídicas, 1973, p. 43

ingresos estén proporcionalmente repartidas entre la federación y los miembros". Y admite más adelante que, si bien se opera bajo un sistema de cuotas, en ocasiones existe una especie de inversión del sistema cuando "los Estados miembros reciben aportaciones de la federación, si los recursos propios de que disponen son insuficientes para cubrir sus gastos" ³¹³.

En nuestra Carta Fundamental se establece cuál es la competencia impositiva exclusiva de la federación. Así, la fracción XXIX del Artículo 73 asigna al gobierno central la facultad para establecer contribuciones sobre comercio exterior, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del Artículo 27 constitucional, instituciones de crédito y sociedades de seguros, y servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación.

En la misma fracción se enumeran como facultades expresas, la de determinar contribuciones especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza. Los Estados miembros participan en dichas contribuciones especiales en la proporción que la ley federal determine. A su vez, las legislaturas locales determinarán la participación a los Municipios sobre el impuesto de energía eléctrica. De conformidad con el Artículo 131, párrafo primero *in capitæ*, corresponde también a la federación determinar las contribuciones sobre las mercancías que se importen o exporten o que pasen de tránsito por el territorio nacional.

Atendiendo a la enumeración que acabamos de anotar y si consideramos la hipótesis del Artículo 124 constitucional, debemos concluir que el establecimiento de todos los restantes impuestos y contribuciones pertenecen a las entidades federativas.

Resumiendo, las facultades expresas son aquellas que explícitamente están enumeradas en la Constitución General y cuyo ejercicio pertenece al gobierno federal, por tanto, *cualquier acto realizado en ejercicio de*

³¹³ Hans Kelsen, *Teoría General del Estado*; Trad. de Luis Legaz-Lacambra. México, Editora Nacional, 1972, p. 283

las facultades no conferidas es nulo, ya que el límite de las facultades explícitas está donde termina su expresa enumeración.

De ahí que el sistema que establece nuestra Ley Suprema en lo que se refiere al Artículo 124 sea estricto, pues como dice Tena, "las facultades federales no pueden extenderse por analogía, por igualdad, ni por mayoría de razón a otros casos distintos de los expresamente previstos. La ampliación de la facultad así ejercitada significaría en realidad un contenido diverso en la facultad ya existente o la creación de una nueva facultad; en ambos casos el intérprete sustituiría al legislador constituyente, que es el único que puede investir de facultades a los poderes federales"³¹⁴.

Para concluir, esbozaremos sucintamente quiénes son los funcionarios federales a que hace referencia el Artículo 124, para efectos de las facultades de ese supuesto. Nuestra Constitución establece los tres órganos clásicos en que se distribuyen las funciones en que se realiza el poder público, siendo ellos los encargados de elaborar y aplicar el orden federal:

1. El órgano administrativo o ejecutivo se deposita en un "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", según el Artículo 80 y su competencia, facultades y obligaciones, se establecen fundamentalmente en el Artículo 89.

2. El órgano legislativo se deposita en un Congreso de la Unión compuesto de dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. La competencia del Congreso se encuentra establecida en el Artículo 73; el Artículo 74 consagra las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados y el 76 las de la de Senadores. El Artículo 77 se ocupa de las facultades que cada una de las Cámaras puede ejercitar sin la intervención de la otra.

3. Por último, el órgano jurisdiccional o judicial se integra por la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Consejo de la Judicatura Federal. La Constitución se refiere a dicho órgano en sus numerales 94 a 107.

³¹⁴ Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 123

B) IMPLÍCITAS Y CONCURRENTES.

El de las facultades implícitas es un tópico muy interesante dentro del Derecho Constitucional, sin embargo, es un tema en el que no se ha profundizado lo suficiente, tanto en su naturaleza como en sus efectos.

Hemos hecho mención en el inciso anterior a la rigidez resultante de la hipótesis del Artículo 124 constitucional, mas existen dos casos en los que la Federación y Estados encuentran salida a este estricto principio de distribución de competencias; ellos son las facultades implícitas y las concurrentes.

Son facultades implícitas aquellas que el Congreso de la Unión concede, a través de una ley, a alguno de los órganos federales para hacer efectiva una de las funciones expresas que por sí solas no podrían ejercitarse.

La Fracción XXX del Artículo 73 constitucional establece que el Congreso tiene facultad para "Expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión".

El Maestro Burgoa piensa, sin embargo, que lejos de romper el principio de rigidez del 124, las facultades implícitas lo corroboran, pues éstas "no son irrestrictas, ya que no pueden desempeñarse sin una facultad expresa previa consagrada por la misma ley suprema en favor de dicho organismo (el Congreso) o de los órganos en quienes se deposita el ejercicio del poder público federal"³¹⁵.

En efecto, coincidiendo con el criterio del jurista citado, consideramos que realmente no se rompe el principio de rigidez del Artículo 124, ya que sólo existe una inteligente salida, debiéndose notar que "la fracción mencionada no autoriza facultades nuevas, sino facultades explicativas, es decir, facultades que hagan efectivas las atribuciones consignadas en las 29 fracciones anteriores y otras funciones ya expresadas en el Código Supremo... Lo que el Congreso puede realizar, según la fracción XXX, es vivificar las otras

³¹⁵ Burgoa, *op. cit.*, p. 746

29 fracciones, pero no puede crear ninguna facultad autónoma de las enunciadas" ³¹⁶.

De lo expuesto arriba se desprende que, para el ejercicio de las facultades implícitas, se requiere la concordancia de determinados requisitos, lo cuales son enumerados en forma clara y precisa por don Felipe Tena Ramírez, a saber: "1o., la existencia de una facultad explícita, que por sí sola no podría ejercitarse; 2o., la relación de medio necesario respecto a fin, entre la facultad implícita, de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda; 3o., el reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al poder que de ella necesita" ³¹⁷.

La facultad implícita no significa pues poder arbitrario, sino simplemente un medio para ejercitar facultades que ya existen, pero a las que les faltan elementos para su efectivo funcionamiento.

El precepto que analizamos está también tomado del sistema norteamericano ³¹⁸, para cuya aprobación hubo un amplio debate en la Convención de Filadelfia debido a que implicaba una absorción paulatina de las facultades de los Estados por parte de la Federación ³¹⁹. Los defensores del concepto entendieron que cuando la Constitución habla de leyes necesarias y convenientes, otorga "amplitud suficiente a los poderes implícitos; y (Hamilton) formulaba su regla en estos términos: 'si el fin está claramente comprendido dentro de cualquiera de los poderes específicos, y si la medida guarda relación evidente con ese fin, y *no está prohibida* por ninguna norma especial de la constitución, puede dicha medida considerarse dentro del ámbito de la autoridad

³¹⁶ Jorge Carpizo, *La Constitución Mexicana de 1917*; p. 299

³¹⁷ Tena, *op. ul. cit.*, pp. 123 y 124

³¹⁸ Artículo I, Sección 8 *in fine* de la Constitución de los Estados Unidos.

³¹⁹ El texto del último párrafo de la Sección 8 del Artículo I establece que el Congreso tiene facultades para "expedir todas las leyes necesarias y convenientes para poner en ejecución los poderes anteriores y todos los otros poderes concedidos por esta Constitución al Gobierno de los Estados Unidos o a cualquiera de sus Departamentos o Funcionarios", *cfr.* Max Farrand, *The Framing of the Constitution of The United States*; New Haven, Yale University Press, 1913, p. 240. Este autor hace un análisis pormenorizado sobre la Convención de Filadelfia y específicamente sobre las facultades del Congreso en la obra en cita, *cfr. op. cit.*, pp. 140 y ss.

federal'... " ³²⁰. Por su parte Madison señaló que "ningún axioma se halla asentado más claramente en la ley o en la razón que el que dice que donde se hace obligatorio el fin, están autorizados los medios; dondequiera que se conceda un poder general para hacer una cosa, queda incluida toda la facultad particular que sea necesaria para efectuarla" ³²¹.

En México, al redactarse el texto de la Constitución de 1857, se luchó también incansablemente en defensa de estas facultades (Fracción XXX del Artículo 72). El constitucionalista y también constituyente Castillo Velasco expresó que "sin esta facultad podría llegarse a verificar el caso de que se paralizara el movimiento constitucional por falta de leyes. Tal vez no habría sido necesario expresar esta facultad porque está en la naturaleza misma de las cosas, si no lo hubiera exigido así la idea de marcar rigurosamente a los poderes constitucionales la esfera de su acción, fuera de la cual no tienen autoridad" ³²².

Sin embargo, a pesar de todo nuestra doctrina no ha tenido que desentrañar ampliamente esta circunstancia, toda vez que la absorción de las facultades de los Estados se ha realizado ampliando las facultades del Congreso, es decir, añadiéndole facultades explícitas o expresas.

En los Estados Unidos fue muy diversa la situación, sobre todo al principio de su vida institucional. Ya desde las páginas de *El Federalista*, Madison hacía defensa de las facultades implícitas: "Pocas partes de la Constitución han sido atacadas con más intemperancia que ésta; y, sin embargo, después de examinarla imparcialmente ninguna parte resulta más completamente invulnerable que ella. Sin la *esencia* de este poder, toda la Constitución sería letra muerta" ³²³.

Fue el distinguido presidente de la Corte Suprema de los Estados Unidos, John Marshall quien dio el mayor impulso a estas facultades. Este famoso juez afirmó que "el Congreso posee la elección de los medios que

³²⁰ Germán J. Bidart Campos, *El Derecho Constitucional del Poder; I. El derecho constitucional del poder comparado; El Congreso; II. El Poder Ejecutivo; El Poder Judicial*; Buenos Aires, EDIAR, 1967, 2 Vols. T. I, p. 349

³²¹ James Madison, *El Federalista*; XLIV, p. 193

³²² José María del Castillo Velasco, *Apuntamientos para el Estudio del Derecho Constitucional Mexicano*; Presentación de Humberto Lira Mora; ed. facsimilar de la 1ª. ed. príncipe de 1870. México, PRI, 1976, p. 156

³²³ James Madison, *op. cit.*, XLIV, p. 192

son pertinentes para el ejercicio de cualquier poder que le haya sido conferido por la Constitución" y más adelante concluyó, caracterizando los requisitos que debía tener el ejercicio de las facultades implícitas señalando que "los fines perseguidos sean legítimos, que estén dentro del campo de acción constitucional, y todos los medios que sean apropiados y adaptados a tales objetos serán constitucionales, si no están prohibidos expresamente y si están de acuerdo con la letra y espíritu de la Constitución" ³²⁴.

Esta facultad ha llegado a ser considerada por algunos teóricos como una facultad más al Congreso, aduciendo que le permite inmiscuirse en forma indiscriminada en la autonomía estadual, arrogándose como de su exclusivo derecho el ejercicio de facultades que corresponden a las entidades federativas ³²⁵; sin embargo, no es de la misma opinión Eduardo Ruiz, quien dice, refiriéndose a la Constitución de 1857: "La fracción que estudiamos no concede una facultad más al Congreso; ni siquiera se la concede en términos generales, como han creído algunos. Es simplemente el medio práctico de ejercer las facultades que le están expresamente concedidas". Y más adelante argumenta que "la ley es necesaria cuando es útil, conducente e indispensable para hacer efectivo alguno de los fines que se propone la Constitución; es propia cuando es adecuada al mismo objeto y está de acuerdo con los principios constitucionales", para concluir diciendo que "en resumen: si el Congreso tiene la facultad de legislar en los puntos que le encomienda la Constitución, es claro

³²⁴ Cfr. Miguel Lanz Duret, *Derecho Constitucional Mexicano; y Consideraciones sobre la Realidad Política de Nuestro Régimen*; Prol. de Alfonso Noriega Jr.; 4ª. impr. de la 5ª. ed. México, C.E.C.S.A., 1977, p. 168

³²⁵ Durante los primeros años de vida independiente de los Estados Unidos, algunos Estados no aceptaban las facultades implícitas, defendiendo vigorosamente la "teoría de los derechos de los estados frente a la supremacía federal" entre ellos, los Estados de Kentucky y Virginia. La resolución de Kentucky declaraba que "tomar todos los poderes de autonomía de los estados y transferirlos a un gobierno general y consolidado, sin tener en cuenta las especiales delegaciones y reservas aceptadas solemnemente en aquel pacto, no favorece la paz, felicidad y prosperidad de estos estados y que, por consiguiente, esta comunidad está decidida, como indudablemente lo están los demás estados, a no someterse mansamente a los poderes -no delegados y en consecuencia ilimitados- de ningún hombre o asociación de hombres sobre la tierra". La resolución de Virginia decía: "Que en caso de un ejercicio deliberado, palpable y peligroso, de otros poderes no otorgados por el dicho pacto (Constitución), los Estados que son partes en él, tienen el derecho y están obligados a interponerse para detener los progresos del mal y para mantener dentro de sus límites respectivos las autoridades, derechos y libertades que les pertenecen". P. Kecskemeti, "El Pensamiento Político en Norteamérica", en J. P. Mayer et al. *Trayectoria del Pensamiento Político*; 3ª. ed. México, FCE, 1966, pp. 270 y 271

que debe tener los medios necesarios para ejercer ese derecho. Esto es lo que dice la fracción XXX, última del artículo 72^o 326.

Podríamos estar de acuerdo con tan distinguido jurista, si no fuera porque en la dinámica del Estado actual, el Congreso utiliza las facultades implícitas como un *instrumento de poder* (en sentido netamente político), por medio del cual se busca evolucionar -más bien diríamos involucionar- el federalismo hacia el centralismo, no por medio de subterfugios o interpretaciones fraudulentas como sucede en Estados Unidos, sino mediante reformas constitucionales que merman atribuciones a los Estados y que éstos no aceptan.

Y es que, dentro de nuestra realidad política, tal pareciera que las entidades federativas no sienten, no vibran con la corriente ideológica que estampó el sistema federal en nuestras leyes; tal vez no hacen eco de las fogosas palabras de don Mariano Otero en su famoso "Voto Particular" del 5 de abril de 1847 cuando, viendo el restablecimiento del federalismo exclamó:

"Los antiguos Estados de la Federación han vuelto á ejercer su soberanía, han recobrado el ejercicio pleno de ese derecho, según la expresa declaración de algunos y la manera de obrar de todos ellos, siendo evidente que nadie trata de contradecir ese hecho, y que *nada sería hoy tan inútil como emprender demostrar la necesidad y conveniencia del sistema federal*"; y haciendo especial referencia a la Carta del 24 que implantó el Estado federal, argumentó que "... todos los Estados concurrieron á aquella solemne convención, y ella se verificó en medio también de las emociones de un pueblo que acababa de conquistar su independencia, y se entregaba á las ilusiones del más venturoso porvenir; la nación entera la recibió como el precio de sus sacrificios pasados, como el emblema de sus esperanzas futuras; y se le conservó un tal amor, que fueron necesarios el engaño y la opresión para arrebatarla de sus manos, que nunca ha dejado de combatir por ella" 327.

³²⁶ Eduardo Ruiz, *Curso de Derecho Constitucional y Administrativo*; Intr. de Emilio Pardo. México, Tip. de la Secretaría de Fomento, 1888, 2 Vols., T. II, p. 146

³²⁷ Mariano Otero, *Obras*; Recopilación, Selección, Comentarios y Estudio Preliminar de Jesús Reyes Heróles; 1^a ed. México, Porrúa, 1967, 2 Vols., T. I, pp. 357 y 358; *vid. también* "Voto Particular de 5 de abril de 1847" en Felipe Tena Ramírez, *Leyes...; op. cit.* pp. 445 y 446

Dentro de este contexto se desprende, siguiendo a Elisur Arteaga ³²⁸, que el ejercicio de las facultades implícitas está regulado por los siguientes principios, mismos que guardan relación con los requisitos a que hace referencia el Maestro Tena Ramírez y que anotamos líneas arriba ³²⁹:

1. Su existencia se explica únicamente en función de que existe una norma expresa que atribuye a los poderes federales una facultad.
2. Operan sólo en relación con los poderes federales.
3. Sólo pueden referirse a facultades, pero no a atribuciones, como las que se confieren a la Comisión Permanente (Art. 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).
4. Las facultades implícitas sólo se explican y justifican en la medida en que permiten el ejercicio de una facultad expresa o explícita que por sí misma no puede ejercerse.
5. Corresponde al Congreso de la Unión legislar respecto de su ejercicio; esto implica reconocer la existencia de una facultad explícita que los poderes federales no pueden ejercer; que la facultad implícita a la que se recurrirá es un medio para hacer ejecutable la expresa.
6. Los poderes y órganos federales restantes carecen de facultades para actuar en esta materia.
7. La autorización de su ejercicio sólo puede manifestarse mediante leyes, nunca por medio de decretos.
8. Es el Congreso de la Unión, por sí o a instancia directa o indirecta de otro poder, el que hace la calificación de: la inaplicabilidad de una norma constitucional, la necesidad de que se provean los medios que

³²⁸ Cfr. Elisur Arteaga Nava, *op. cit.*, pp. 389 a 391; y también, del mismo autor, *Tratado de Derecho Constitucional*; Pról. de José Francisco Ruíz Massieu; 1ª. ed. México, Oxford University Press, 1999, 4 Vols., T. 2, pp. 582 y 583

³²⁹ *Vid. supra.*, este mismo inciso B) del párrafo VI de este Capítulo, p. 143

permitan su aplicación y la determinación de cuál de los poderes federales debe aplicarla o ejercerla.

9. La instancia para que intervenga el Congreso de la Unión en relación con esta materia puede provenir directamente de los diputados, los senadores, el Presidente de la República, las legislaturas de los estados o de los que, de conformidad con el Artículo 71 y demás relativos de la Carta Magna, gozan de la facultad de iniciativa.

10. Los poderes federales no pueden por sí, sin la intervención del Congreso de la Unión, recurrir a las facultades implícitas.

11. El ejercicio de estas facultades sólo se justifica en la medida en que son medios para alcanzar un fin autorizado.

12. Las leyes que el Congreso de la Unión expida con base en la Fracción XXX del Artículo 73 constitucional, son revisables por vía de amparo, controversia constitucional o acción de inconstitucionalidad con base en lo dispuesto por los artículos 103 y 105 de la misma Carta Magna.

13. Mediante el ejercicio de las facultades implícitas no es dable a los poderes federales afectar los derechos individuales y los sociales.

Por otra parte, las facultades concurrentes son de tipo diferente a las implícitas y regidas por un sistema distinto, pero como éstas, constituyen una excepción al principio del Artículo 124.

En el Derecho norteamericano y en el argentino, reciben este nombre las facultades que pueden ejercitar las entidades mientras no las ejercita la federación que es titular constitucional de las mismas, es decir, que las facultades concurrentes se presentan cuando el gobierno federal no ejercita una determinada facultad que le está conferida, y en tanto no lo hace, ésta es ejercitada por alguno o varios de los Estados miembros, la que sin embargo, quedará sin efecto cuando la federación haga uso de ella. "Como tal caso no sucede en el régimen mexicano, pues no necesariamente excluye a las entidades, se dice que cuando se concede una facultad al poder central sin que

al mismo tiempo se prohíba ni sea incompatible al poder de los Estados-miembros, lo que existe son más bien *facultades coincidentes*"³³⁰.

De similar criterio es el Maestro Tena Ramírez cuando al señalar que este término es una traducción literal del inglés e impropio del castellano, afirma que "en nuestro idioma 'concurrente' son dos o más acciones que coinciden en el mismo punto o en el mismo objeto, cosa distinta a lo que ocurre en el derecho americano, donde las facultades concurrentes de la Unión y de los Estados nunca llegan a coincidir, pues el ejercicio por parte de la primera excluye y suprime inmediatamente la facultad de los segundos. A lo sumo podría decirse que antes de ejercitar la federación una de dichas facultades, hay concurrencia entre la facultad en potencia de la Unión y la facultad en acto de los Estados" agregando más adelante que "las facultades concurrentes en el sentido castizo de la palabra, que propiamente deberían llamarse coincidentes, son las que se ejercitan simultáneamente por la federación y los Estados"³³¹.

Estamos en presencia, entonces, de dos tipos de facultades: las concurrentes, o sea, la facultad ejercida supletoria y provisionalmente por una entidad a la que constitucionalmente no le corresponde y las coincidentes, es decir, una misma facultad llevada a cabo simultáneamente por dos jurisdicciones.

Las facultades concurrentes están reconocidas por la jurisprudencia y doctrina norteamericanas, mas no consagradas en la Constitución; en tanto que sí tienen su base en la Constitución de la República Argentina. Por lo que toca a las coincidentes, no existen en la Constitución ni jurisprudencia estadounidense, pero sí en la Nación Argentina aunque no se encuentra establecida la debida distinción entre coincidentes y concurrentes³³².

Nuestra Constitución no consagra ni unas ni otras, por lo que teóricamente hablando, se sigue el principio del Artículo 124. Sin embargo, tratándose de facultades tributarias; si bien cuando hablamos de las facultades expresas, señalamos que los impuestos y contribuciones no mencionados

³³⁰ Marquet Guerrero, *op. cit.*, pp. 267 y 268

³³¹ Tena Ramírez, *Derecho...*, pp. 128 y 129

³³² *Cfr.*, Juan A. González Calderón, *Derecho Constitucional Argentino*; Buenos Aires, J. Lajouane & Cía. Editores, 1931. 3 Vols., T. I, pp. 461 y ss.

expresamente podían ser establecidos por las entidades federativas; la doctrina, la jurisprudencia y la realidad han desvirtuado el principio mencionado. En efecto, la doctrina mexicana con De la Garza ³³³ y Flores Zavala concuerdan en que la facultad tributaria de la federación y de las entidades federativas es concurrente, es decir, que las legislaturas federal y locales tienen *competencia tributaria ilimitada*, con la sola excepción de las locales que no pueden incursionar en el campo expresamente concedido a la Federación, ni en las prohibiciones que la Ley Fundamental les impone.

Al respecto Flores Zavala dice que "en los Estados Federales y concretamente en los Estados Unidos Mexicanos, se presenta la doble imposición porque concurren, gravando la misma fuente, tres entidades que tienen la capacidad para cobrar impuestos, es decir, tres sujetos activos que son: la Federación, los Estados y los Municipios" y más adelante afirma que "se hubiera solucionado el problema, o mejor dicho, no se habría presentado, si en las Constituciones de la República se hubiera determinado el campo impositivo de cada una de esas Entidades, es decir, si se hubieran señalado los impuestos y derechos que cada una de ellas podía percibir" ³³⁴.

En el mismo sentido, don Ignacio L. Vallarta llega a la conclusión de que "los Estados no pueden establecer derechos de puerto, ni sobre las importaciones ó exportaciones, ni acuñar moneda, ni emitir papel sellado; pero con excepción de esos impuestos exclusivos de la Federación, y de la alcabala prohibida para ésta y para aquéllos, pueden decretar cuantos crean convenientes sobre todos los valores que existan dentro de su territorio y que constituyan su riqueza, sin excluir las que representan las cosas importadas después de la importación... La Federación, á su vez, no puede ocupar ni disponer de las rentas de los Estados, ni impedir la recaudación de las contribuciones de éstos, porque ésto infringe el art. 40 de la Constitución". Y concluye afirmando que "las facultades del Congreso federal y de las legislaturas de los Estados en materia de impuestos son concurrentes y no exclusivas; es decir, aquel puede decretar una contribución que recaiga sobre el mismo ramo de la riqueza pública, ya gravado por el Estado. Fuera de esta última conclusión, sostenida fuertemente por los textos constitucionales que he

³³³ Vid. Sergio Francisco De la Garza, *Derecho Financiero Mexicano*; México, Porrúa, 1978, pp. 270 a 284

³³⁴ Ernesto Flores Zavala, *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*; Pref. de Luis Recasens Siches, Prol. de Mariano Azuela Jr.; 14ª. ed. México, Porrúa, 1972, p. 327

analizado, ninguna otra doctrina es posible en nuestras instituciones, que no sea subversiva del equilibrio en que deben mantenerse la soberanía nacional y la local"³³⁵.

La jurisprudencia mexicana coincide con la opinión doctrinal. A manera de ejemplo, podemos señalar el amparo en revisión 9521/65 en el que se dijo que "los artículos 73, fracción VII y 74, fracción IV, de la Carta Fundamental facultan respectivamente al Congreso y a la Cámara de Diputados para imponer en general las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, de lo que se sigue que tales facultades son ilimitadas en cuanto a las materias que pueden gravarse, y que se extienden tanto a las que están reservadas expresa y privativamente al Congreso, como aquellas en que pueden concurrir con los Estados. El que haya materias reservadas exclusivamente a la Federación, conforme a las fracciones X y XXIX del Artículo 73 Constitucional, ello no significa que sus facultades impositivas deban limitarse a dichas materias, sino que los Estados están excluidos de ellas"³³⁶.

Por lo que toca a las facultades coincidentes, es decir, facultades que pueden ejercitarse simultáneamente por la federación y las entidades federativas; los casos que consagra nuestra Constitución los encontramos en la Fracción I del Artículo 104, en los que concierne al conocimiento de las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales y los tratados, por los jueces federales y locales; el numeral 117 *in fine*, en el caso de las leyes tendientes a combatir el alcoholismo que pueden ser expedidas tanto por el Congreso de la Unión como por las legislaturas estatales; y el 121 Fracción V, en lo relativo a la educación

³³⁵ Ignacio L. Vallarta, "Votos como Presidente de la Suprema Corte de Justicia dió en los Negocios más Notables; Cuestiones Constitucionales", en *Obras Completas del C. Lic. Ignacio L. Vallarta; Primera Serie*; ed. arreglada por Alejandro Vallarta. México, J. Joaquín Terrazas e hijo, Impr., 1895, 5 Vols., T. II, pp. 54 y 55

³³⁶ *Informe Rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente al terminar el año de 1968*, pp. 174 y 175. Visible también en el *Semanario Judicial*, Sexta Epoca, Pleno, Tomo CXXXIII, Pág. 77, bajo el rubro "VEHICULOS PROPULSADOS POR MOTORES TIPO DIESEL Y POR MOTORES ACONDICIONADOS PARA USO DE GAS LICUADO DE PETROLEO, CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE, EN CUANTO EL CONGRESO DE LA UNION SI TIENE FACULTADES PARA ESTABLECERLO Y NO HAY RESERVA CONSTITUCIONAL EN ESTA MATERIA A FAVOR DE LOS ESTADOS": Amparo en revisión 9521/65. Guillermo Perales Garza y coags. 30 de julio de 1968. Unanimidad de 16 votos. Ponente: Jorge Iñárritu.

universitaria o profesional que puede ser impartida por la Federación y los estados.

VII. ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LA CONSTITUCIÓN GENERAL Y LAS LOCALES

En toda Constitución se distinguen dos partes importantes; la parte que trata de los derechos fundamentales del hombre, que recibe el nombre de *dogmática*; y la parte *orgánica* que, como su nombre lo indica, estructura y organiza a los órganos en que se desarrolla el poder público. Sin embargo, cabe destacar que existe una tercera parte, la llamada *superestructural*, que es aquella que, sin dogmatizar derechos inalienables de los particulares ni estructurar o cimentar las bases organizativas del gobierno, están dirigidas formalmente y por igual a todos los individuos y autoridades.

La parte dogmática encierra los derechos fundamentales del hombre o *Código Preconstitucional* como es llamado por don Manuel Herrera y Lasso ³³⁷, que se conocen como garantías individuales, denominación incorrecta según Montiel y Duarte, ya que una cosa son los derechos individuales que la Constitución enumera y otra la "garantía" de esos derechos, que en nuestro país reside en el Juicio de Amparo.

"La Constitución, dice el mencionado autor, contiene 54 derechos especificados en los artículos desde el 2o. hasta el 28, sin que por eso pueda decirse que contiene otras tantas garantías, sino relacionando cada derecho con los artículos 1o., 101 y 102 de la misma Constitución" ³³⁸. En el mismo sentido, don Emilio Rabasa opina que es algo más que una impropiedad el llamar garantías a los derechos del hombre, "puesto que una garantía está tan

³³⁷ Cfr. Manuel Herrera y Lasso, *Estudios Constitucionales; Primera Serie*; reimpr. a la 1ª. ed. México, JUS, 1983, pp. 188 y 203

³³⁸ Isidro Antonio Montiel y Duarte, *Derecho Público Mexicano*; México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1882, T. I, Introducción, p. III

lejos de ser un derecho, que es siempre una obligación constituída para asegurar el derecho ajeno" ³³⁹.

El doctor Burgoa, aceptando el criterio anterior, considera que no hay otro término mejor para referir los derechos del hombre. "A nuestro entender, sin embargo, dice el mencionado profesor, no puede identificarse la 'garantía individual' con el 'derecho del hombre' o el 'derecho del gobernado', como no se puede confundir el 'todo' con la 'parte'... No dejamos de reconocer que la denominación de 'garantía individual o del gobernado' no es muy adecuada para denotar su ser jurídico, sin que se haya logrado, empero, sustituirla ventajosamente por otro nombre. Ya hemos dicho que 'garantizar' equivale a 'asegurar', 'proteger', 'defender' o 'salvaguardar'. Consiguientemente, al otorgarse por la Constitución garantías en favor de todo gobernado, se asegura, protege, defiende o salvaguarda a éste frente al poder público, manifestado en multitud de actos de autoridad provenientes de los órganos del Estado. De ahí que, a falta de una mejor y más idónea designación, optemos por seguir empleando la citada denominación" ³⁴⁰.

José María Lozano, por el contrario, afirma que en su concepto, los Artículos 2 al 29 de nuestra Carta Magna, "no contienen la enumeración ó inventario de los derechos del hombre. La Constitución no los designa ni los enumera, anuncia simplemente que ellos son la base y objeto de las instituciones sociales, y en consecuencia, que las leyes y las autoridades deben respetar y sostener las garantías que otorga la Constitución. De esto, inferimos que los arts. 2 á 29 de la sección 1a. no designa los derechos del hombre, sino las garantías, que la misma Constitución acuerda para hacer efectivos aquellos. Los derechos del hombre son preexistentes á toda ley, á toda Constitución, á todo orden social..." ³⁴¹.

De similar criterio es Carpizo, quien asevera que "existen derechos del hombre que el pueblo mexicano reconoce, pero este mismo pueblo, al darse su constitución establece cuáles y en qué medida, la Norma de

³³⁹ Emilio Rabasa, *El Artículo 14...*, p. 249

³⁴⁰ Ignacio Burgoa, *Las Garantías Individuales*; 7ª. ed. México, Porrúa, 1972, p. 157 y nota de la misma página.

³⁴¹ José María Lozano, *Tratado de los Derechos del Hombre; Estudio del Derecho Constitucional Patrio en lo relativo a los Derechos del Hombre*; ed. facsimilar de la 1ª. de 1876. México, Porrúa, 1972, pp. 124 y 125

Normas, va a otorgar ya en garantías esos derechos que anteriormente ha reconocido, y por esto es que ordena a las autoridades respetar y proteger los derechos que la constitución reconoció" ³⁴².

Por nuestra parte, seguimos el criterio de don Isidro Montiel y Duarte y de don Emilio Rabasa puesto que, si bien en nuestra Carta Magna están expresados los derechos del hombre, no lo están sino en forma enunciativa y no limitativa, ya que incluso, ni siquiera es necesario expresarlos, toda vez que es algo que va con el propio hombre; en tanto que la garantía, es el medio de preservación de un derecho, es decir, que es el camino más idóneo para recuperar el derecho cuando se ha perdido o evitar su pérdida, y precisamente, ese medio consiste en nuestro muy mexicano Juicio de Amparo.

El capítulo primero de nuestra Carta Magna, que comprende 29 artículos, se refiere a los derechos fundamentales, por más que existan otros dispersos en los restantes artículos de la Constitución. Algunos de esos derechos son limitados por la misma Ley Fundamental en beneficio de la comunidad -las llamadas "garantías sociales", ínsitas en los numerales 27 y 123- lo que se traduce en realidad, en una ampliación de la órbita del Estado.

Por lo que toca a la parte orgánica, todo el título tercero de la Ley Suprema trata de la organización y competencia de los órganos integrantes de las funciones en que se desarrolla el poder público federal (Artículos del 49 al 107).

El título cuarto se relaciona con la parte superestructural pues no dogmatiza derechos de los individuos ni cimenta la organización del gobierno ya que establece la responsabilidad de los servidores públicos. A esta parte también corresponden, entre otros, los Capítulos II, III y IV del Título Primero que hablan sobre los mexicanos, los extranjeros y los ciudadanos respectivamente.

Dejando esto establecido, podemos afirmar que las constituciones locales tienen también esta división, es decir, que poseen una

³⁴² Jorge Carpizo, *La Constitución Mexicana...*, op. ult. cit., p. 183

parte dogmática, otra orgánica y una superestructural ³⁴³.

Respecto a la primera parte, en virtud de que el capítulo relativo a derechos del hombre que contiene la Constitución General es aplicable, según el Artículo 1o. a "todo individuo" y tal norma se impone por igual a federación y entidades, algunas constituciones estatales consideran innecesario hacer referencia a este punto ³⁴⁴; en tanto que otras por el contrario, vacían el texto de la Carta Federal, con ligeras variaciones, en su propio cuerpo normativo ³⁴⁵.

Los restantes Estados, en sus constituciones, solamente hacen una mención general en un solo artículo, el que en la mayoría de los casos dice: "Todos los habitantes del Estado gozarán de las garantías individuales consignadas en el título primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de las que establece la presente Constitución".

Por otra parte, nada impide que las constituciones amplíen la esfera de protección dentro de su territorio más allá que la consignada en la Carta Federal, llegando algunas de ellas a contener disposiciones especiales, sea porque en el ámbito del Estado se quiere conceder alguna protección particular o porque los términos de la Carta Fundamental no parecieron suficientemente claros en algunas materias ³⁴⁶.

³⁴³ Para el presente párrafo, hemos utilizado las publicaciones que, de las constituciones y de la legislación pública de los diferentes Estados, han hecho el Partido Revolucionario Institucional a través de su Comisión Editorial en el año de 1976 y la Escuela Libre de Derecho a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la misma Escuela, el CONACYT y el IMSS en 1984.

³⁴⁴ Chiapas, Hidalgo, México, Querétaro, Sinaloa y Tamaulipas.

³⁴⁵ Baja California Sur, Durango, Nuevo León, Oaxaca y Quintana Roo.

³⁴⁶ Para Elisur Arteaga, "las garantías individuales, como limitaciones mínimas que el constituyente ha impuesto a las autoridades federales y locales, sólo son susceptibles de ser aumentadas (ampliadas), más no disminuidas por los constituyentes locales; ampliarlas implica reducir el campo de acción de los órganos de poder locales, significa un beneficio a favor de los habitantes; esta ampliación opera según los siguientes principios: a) Sólo obliga, limitando su campo de acción, a las autoridades del estado, más no a los órganos de la administración pública federal que operen en la entidad cuya constitución conceda la ampliación. Es el estado quien se autolimita en su acción, pero con ello no puede afectar la acción del gobierno federal. b) A falta de un sistema expreso, similar al juicio de amparo a nivel local al que se recurra para salvaguardar la ampliación de las garantías, los particulares, para lograrlo, pueden recurrir al juicio de garantías federales a fin de exigir se cumplan los principios de que un acto de autoridad debe estar fundado y motivado; que se cumplan las formalidades del procedimiento y conforme con leyes expedidas con anterioridad. Elisur Arteaga Nava, *Derecho Constitucional Estatal*; Prol. de José Francisco Ruiz Massieu; México, Porrúa, 1988, p. 48 y también, "Notas para un Derecho Constitucional Estatal" en *Revista de Investigaciones Jurídicas*; Año 3, Núm. 3. México, Escuela Libre de Derecho, 1979, p. 201

Respecto al territorio de las entidades federativas, el Artículo 45 de la Constitución General establece que éstas "conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos"; pudiendo los Estados arreglar sus límites entre sí mediante convenios amistosos, previa la aprobación del Congreso de la Unión (Artículo 46) ³⁴⁷. Dejando establecidas las bases de la división territorial, las constituciones estatales contienen un artículo que generalmente dice: "El territorio del Estado de... es el que de hecho y de derecho le pertenece y se compone de los municipios de...".

Por lo que respecta a la parte orgánica, según el Artículo 115 *in capitæ* de la Constitución federal, se deberá adoptar en las entidades un régimen "republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre..." ³⁴⁸.

Tratándose de la función legislativa, las legislaturas locales tienen dos períodos de sesiones al año, pero pueden ser convocadas a sesiones extraordinarias. Invariablemente los diputados a las legislaturas locales son inviolables por las opiniones que manifiesten en el ejercicio de su cargo.

Para ser diputado local, existe la exigencia de ser nativo del Estado o ciudadano del mismo, según el sistema que la Constitución local siga, y con un determinado tiempo de residencia o vecindad. Así mismo, las constituciones estatales establecen una comisión permanente integrada con tres a siete diputados, con un número variable de suplentes o supernumerarios,

³⁴⁷ La Fracción IV del Artículo 73 de la Constitución federal faculta al Congreso de la Unión para arreglar en definitiva los límites de los Estados cuando medie acuerdo entre los mismos. Cuando las diferencias tengan un carácter contencioso, resolverá la Suprema Corte de Justicia, según lo establece el inciso d) de la Fracción I del Artículo 105 constitucional.

³⁴⁸ Tal fórmula, al decir de Tena Ramírez, es inexacta, puesto que un "Estado miembro, en su calidad de tal, no puede fraccionarse en municipios para los efectos de su organización interna, tanto porque esta organización es distinta y en cierto modo antagónica a la municipal cuanto porque la descentralización burocrática confiada a los numerosos y variados municipios conduciría al caos. La división territorial de los Estados no tiene por base al municipio, sino a ciertas circunscripciones territoriales mucho más extensas llamadas distritos o cantones, cuya área se fija por los órganos centrales de acuerdo con las necesidades de la administración. Esa división territorial se utiliza principalmente para finalidades de orden fiscal y electoral y nada tiene que ver con los municipios... Lo que el precepto quiso instituir, a través de una fórmula imprecisa, fue la libertad del municipio y al mismo tiempo sus vínculos de coordinación con el Estado". Felipe Tena Ramírez, *op. ult. cit.*, p. 151

con el objeto de actuar en los recesos de la legislatura y ejercer algunas de sus funciones.

Las facultades del Congreso estadual, son las que le corresponden según la distribución de competencias que consagra el Artículo 124 de la Constitución General. La mayoría de las constituciones tienen una lista de facultades, todas ellas relativas al gobierno y administración del propio Estado, teniendo una última fracción que más o menos dice: "Son atribuciones del Congreso: Las demás que le confiere esta Constitución (la local) y la General de la República".

La función administrativa o ejecutiva, está depositada en un "Gobernador del Estado", siguiendo los lineamientos establecidos por la Fracción I del Artículo 116 constitucional, es decir; no durará en su encargo más de seis años; su elección será directa; no podrá ser reelecto en ningún caso cuando haya ocupado ya ese puesto por elección popular, ordinaria o extraordinaria. Sí podrá serlo, sin embargo, más no para el período inmediato el gobernador sustituto constitucional o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional; también el gobernador interino, el provisional o el ciudadano que supla las faltas temporales del gobernador cuando esa suplencia sea en los dos últimos años de su ejercicio.

Nuestra Carta Magna establece que para ser gobernador de un Estado se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento y *nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años* anteriores al día de la elección. Sin embargo, existen algunas constituciones estaduales que rebasan los límites estableciendo la concurrencia de estas dos alternativas (*nativo o residente*)³⁴⁹, es decir que, para ser gobernador se requiere, además de ser mexicano por nacimiento, ser nativo del Estado y tener residencia efectiva variable entre uno y cinco años al día anterior a la elección.

³⁴⁹ Durango (Art. 60, fracc. I), Guerrero (Art. 63, I), Hidalgo (47, I), Morelos (58, I), Tamaulipas (78, III) y Veracruz (83, I). Quintana Roo (80, I) al igual que Sonora (70, I), establecen en caso de no ser nativo, una residencia efectiva no menor de diez años. En el caso de Baja California no exige el requisito de ser nativo, pero amplía los requisitos; ser hijo de madre o padre mexicanos (41, I) y tener vecindad en el Estado con residencia efectiva de por lo menos quince años anteriores al día de la elección (41, III).

Queda dentro de la competencia estadual establecer la edad mínima y máxima para ser gobernador, límites que están fijados entre veinticinco y treinta y cinco años como mínimo y sesenta y cinco como máximo.

Como auxiliar del gobernador, las constituciones estaduais crean la "Secretaría de Gobierno", cuyas funciones principales son tres: despachar los asuntos que el gobernador le delegue; refrendar todos los actos, decretos, reglamentos y órdenes del gobernador, requisito sin el cual aquéllos carecen de validez; y suplir al mismo en sus ausencias.

Ante la posibilidad de que se llegue al extremo de un vacío de poder, la Constitución, en beneficio de los Estados, "especialmente de sus habitantes, establece un procedimiento con cargo al gobierno central a fin de proveerles de autoridades transitorias que los encaucen a la normalidad"³⁵⁰; así, el Artículo 76 en su Fracción V de la Constitución Federal establece la facultad del Senado, en caso de la desaparición de *todos* los poderes constitucionales de un Estado, para declarar que "es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional", siempre que la Constitución estadual del caso no prevea esta situación.

Si bien la aplicación de la facultad declarativa mencionada deja mucho que desear y ha constituido graves atentados al federalismo en nuestra Patria, es necesario puntualizar, como dice González Oropeza que "no por ello se concluye su derogación, pues más que un avance sería un retroceso en la evolución constitucional de nuestro país. Significaría repetir la nefasta práctica de permitir las 'cuestiones locales' que finalmente conduciría a la nulificación del sistema federal. El error está, pues, en su interpretación y ejercicio, mas no en la facultad misma"³⁵¹.

Resulta curioso constatar que, siendo un medio preservativo de la autonomía estadual, sólo poco más de la mitad de las constituciones de los Estados de la República tengan previsto el caso³⁵², ya que con esto se evita la

³⁵⁰ Elisur Arteaga Nava, *Derecho Constitucional Estatal*, p. 92

³⁵¹ Manuel González Oropeza, *La intervención federal en la desaparición de poderes*; 1ª. ed. México, UNAM, 1983, pp. 87 y 88

³⁵² Estas constituciones son: Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas.

injerencia del Senado y la posibilidad de un gobernador provisional que no cumpla con los requisitos que la propia Constitución estadual establezca para ocupar ese puesto; además, de esa manera se conjura el peligro político que resulta de la indisposición que pueda existir entre los gobiernos locales y federal.

Por lo que respecta a la función jurisdiccional estadual, se encuentra depositada en un Tribunal Superior de Justicia y en los Juzgados de Primera Instancia, si bien algunas constituciones, siguiendo el modelo de la federal, integran un denominado "Consejo de la Judicatura Local". El primero está integrado por Magistrados nombrados por el Gobernador, con aprobación de la legislatura, en un caso y, en el otro por el propio Consejo de la Judicatura, durando en su encargo generalmente seis años. El Tribunal Superior es la última instancia judicial del Estado y tiene injerencia, cuando no el Consejo de la Judicatura, directa o indirecta, según el sistema de la propia Constitución estadual, en la selección y nombramiento de los jueces.

Es variable en las constituciones estaduales la garantía que se otorga a la inamovilidad de los Magistrados; pero el sistema más difundido es el que permite su remoción sólo en caso de faltas graves calificadas por la legislatura.

En lo tocante a la reformabilidad constitucional, por regla general las constituciones son rígidas, puesto que, para adiciones o reformas, se requiere el voto de una mayoría calificada de las dos terceras partes de los diputados presentes y además, la aprobación de la mayoría de los Municipios a través de sus Ayuntamientos ³⁵³.

³⁵³ Sólo las constituciones de Hidalgo (Art. 95) y Yucatán (108) son menos rígidas, pues se requiere únicamente la aprobación de dos tercios de la legislatura.

CAPÍTULO CUARTO

TRANSICIÓN JURÍDICA DE TERRITORIO A ESTADO

I. PROCEDIMIENTO CONSTITUCIONAL

Según nuestro sistema jurídico-constitucional toda ley para su creación, requiere de un proceso de elaboración, mismo que se encuentra expresamente indicado en nuestra Carta Magna (Art. 72) ³⁵⁴. Si atendemos a la jerarquización de la norma jurídica, podemos apuntar la diferencia existente en los procedimientos de creación o modificación de una ley común y una norma constitucional.

En efecto, para la creación, modificación o adición de una norma común, existe un procedimiento establecido en el Artículo 72 de la Constitución; en tanto que tratándose de la reforma o adición a algún punto de la Ley Suprema, la hipótesis del Artículo 135 de la propia Ley Fundamental determina la necesidad de dos requisitos más para la validez de tal reforma o adición; el primero consiste en que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde la reforma o adición; y el segundo, determina que tal reforma o adición sea aprobada por la mayoría de las legislaturas locales.

En la erección del Estado de Baja California, presenciamos ambos procedimientos, ya que hubo una reforma constitucional y posteriormente una ley mediante la cual se hiciera efectiva tal reforma.

Respecto al primer caso, o sea la reforma constitucional, procederemos a explicarlo brevemente, pues el solo planteamiento del problema llevaría más espacio del concedido a este parágrafo. Líneas arriba hemos

³⁵⁴ Cualquier referencia que se haga a lo largo de este capítulo a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* estará basada en la Constitución vigente al 16 de enero de 1952, fecha en que fue reformada en sus Artículos 43 y 45

apuntado que el Artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se refiere a la reforma o adición de la misma, términos que pueden llegar a ser considerados como sinónimos, sin embargo, la misma Constitución hace una diferencia expresa teniendo, evidentemente, una razón de ser, como apunta Diego Valadés, pues "la simple reforma consiste en modificar o suprimir en el texto constitucional, lo que se distingue, sobre todo por sus implicaciones, de la mera labor de adiccionarla"³⁵⁵.

Sobre este particular, y ya que tratamos de profundizar sobre el significado y diferenciación de los conceptos, consideramos necesario anotar la distinción entre la reforma y lo que Loewenstein llama mutación constitucional, es decir, la "transformación en la realidad de la configuración del poder político, de la estructura social o del equilibrio de intereses, sin que quede actualizada dicha transformación en el documento constitucional"³⁵⁶. En otras palabras, la mutación constitucional no contempla los cambios en el texto de la Constitución, sino una situación fáctica de cambios en la realidad, los cuales no necesariamente implican una contradicción con lo estipulado en la Ley Fundamental.

En nuestra doctrina existen dos corrientes opuestas sobre los límites para la reforma constitucional; una encabezada por Tena Ramírez³⁵⁷ en el sentido de que no hay límite a la reforma o adición constitucional; y por otro lado existe la tesis de la irreformabilidad, entre cuyos sustentantes se encuentran Jorge Carpizo³⁵⁸ y Enrique González Flores³⁵⁹ quienes afirman que las decisiones fundamentales no pueden ser reformadas por el poder revisor.

Por nuestra parte nos adherimos al segundo criterio, debido fundamentalmente a que, llevada a un extremo, la reformabilidad constitucional ilimitada podría acercarnos a la derogación de la misma Carta Magna.

A este respecto, resulta interesante anotar que en Alemania existe la llamada *Verfassungsdurchbrechung* o *ruptura de la Constitución*, que

³⁵⁵ Diego Valadés, "Problemas de la Reforma Constitucional en el Sistema Mexicano" en *Los Cambios Constitucionales*; 1a. ed. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1977, p. 192

³⁵⁶ Karl Loewenstein, *op. cit.*, p. 165

³⁵⁷ Cfr. Felipe Tena Ramírez, *Derecho...*, *op. cit.*, p. 65

³⁵⁸ Cfr. Jorge Carpizo, *La Constitución Mexicana...*, *op. cit.*, p. 332 y ss.

³⁵⁹ Cfr. Enrique González Flores, *Manual de Derecho Constitucional*; 4a. ed. México, Textos Universitarios, 1974, pp. 25 y 26

viene a ser una derogación de la Constitución "en un caso concreto, o en breve período, dejando inmutable su validez, en lo general" ³⁶⁰, quizá muy similar a la legislación de emergencia que se presenta en México con la suspensión de garantías, pero con la diferencia que aquí no existe una derogación, sino una suspensión temporal.

Retomando el hilo de nuestro tema; para la erección de un Territorio en Estado, se estuvo en la hipótesis de la fracción II del Artículo 73 que otorgaba la facultad al Congreso de la Unión para "erigir los Territorios en Estados cuando tengan una población de ochenta mil habitantes y los elementos necesarios para proveer a su existencia política" ³⁶¹.

De una facultad que tenía el Congreso y en base a la iniciativa de reformas del Presidente de la República debidamente fundamentada en la fracción I del Artículo 71 (derecho de iniciativa de leyes y decretos), se actuó según lo estipulado en el Artículo 135, por tratarse de una reforma a la Carta Magna en sus Artículos 43 y 45.

Una vez hecha la declaración por parte del Congreso en el sentido de haber sido aprobadas las adiciones o reformas, según lo establecido por el mismo Artículo 135 *in fine*, el propio Congreso tendría que dictar una ley fundamentada en la fracción XXX del Artículo 73 Constitucional, es decir, una ley necesaria para hacer efectivas; tanto la erección del Estado de Baja California como la facultad concedida por la fracción II del 73 y su desarrollo a través del 135 constitucional.

La injerencia de la fracción XXX del 73 (facultades implícitas) resulta de que si bien, jurídica y constitucionalmente ya existía el Estado de Baja California, no podía realizarse como tal debido a que el *status* real de la entidad seguía siendo el de Territorio; no existían órganos estatales autónomos ni había disposición específica para su nombramiento. Es precisamente este punto el de partida para esa ley del Congreso que determinaría los lineamientos generales para la configuración de las autoridades estatales.

³⁶⁰ Paolo Biscaretti di Ruffia, *Derecho Constitucional*; Pról. y Notas de Pablo Lucas Verdú; Reimpr. Madrid, Tecnos, 1973, p. 274

³⁶¹ *Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en cualquier edición anterior al 16 de enero de 1952 al igual que todas las siguientes referencias a la Constitución General en este capítulo.

Por tal razón, resultó aplicable la fracción V del Artículo 76 que establece el nombramiento, por parte del Senado, de un Gobernador Provisional para el caso de desaparición de poderes. Resulta evidente que, en el caso particular no existía ni había sido declarada una desaparición de poderes, pero al ser el único numeral que mencionaba un gobierno provisional, se estuvo en la necesidad de aplicarlo por analogía.

Ya entonces la ley establecería las obligaciones de ese Gobernador Provisional, siendo fundamental la convocatoria para las elecciones de Legislatura Constituyente, la que tendría la exclusiva facultad y finalidad de dictar una Constitución para el nuevo Estado. Una vez promulgada y publicada por el Gobernador Provisional la Carta Fundamental del nuevo Estado, según sus propios ordenamientos, se procedería a convocar a elecciones de Legislatura y Gobernador constitucionales.

Para finalizar, quizá el último ordenamiento constitucional aplicable al caso, sería el establecido en el inciso b) de la fracción III del Artículo 115, con la prohibición expresa al Gobernador Provisional para ser electo como Gobernador Constitucional en el período inmediato.

II. INICIATIVA DE LEY

El día 21 de noviembre de 1951, es recibida en la Cámara de Diputados de la H. XLI Legislatura una iniciativa del Presidente de la República, Lic. Miguel Alemán Valdés, que propone la reforma de los Artículos 43 y 45 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en lo concerniente al Territorio Norte de Baja California.

Dicha iniciativa ³⁶² vierte una serie de elementos en los que se acredita la satisfacción de los requisitos objetivos de la fracción II del Artículo

³⁶² Vid. *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Año III, XLI Legislatura, Tomo I, No. 19, pp. 2 a 4. Debido a que continuaremos utilizando los "Diarios de los Debates", únicamente consignaremos en las subsecuentes notas de pie de página dicho dato, la Cámara de que se trate entre paréntesis, la fecha y las páginas del documento a que hagamos referencia.

73, para que un Territorio pueda ser erigido en Estado de la Federación. Entre otros, se asentaron los siguientes datos: según el censo de población del año de 1950, el Territorio Norte de Baja California tenía 226,967 habitantes, casi tres veces más que el mínimo establecido por la mencionada fracción. Se destacó el incremento de las actividades agrícolas, industriales y mercantiles; principalmente la industria pesquera, la de transformación (despite de algodón, empaque de mariscos, elaboración de vinos de uva, fabricación de aceite de olivo, etc.). Se argumentó la existencia de suficientes obras de infraestructura en los principales centros de población, etc.³⁶³.

Consideramos de interés reproducir algunos párrafos de la iniciativa que comentamos, sobre todo por las concepciones socio-políticas que implican:

"Cabe tener presente, se asienta en la iniciativa, que al adoptar nuestra República el sistema federal de organización, se quiso, más bien que la concordia de soberanías locales que previamente existieran, la creación de éstas en reconocimiento de que así se fortalece, como ha sido el caso en el decurso de nuestra historia, el sentido de la ciudadanía, fincándolo, además de la extensión del país, en los más limitados ámbitos de los Estados, de manera que a través de los gobiernos estatales la acción ciudadana fuese, como ha sido, más directa en los asuntos comunes a la colectividad local y, por lo mismo, más benéfica. Corresponde rectamente al Gobierno Federal, el cuidado de todo aquello que afecta a la generalidad de la patria, pero en lo tocante, en cada Estado de la Unión, a lo particular, el principio guía de nuestra democracia ha querido siempre que nuestro pueblo actúe dentro de la mayor libertad, responsabilizándose de su gobierno propio y vinculándose con él estrechamente; esto es, teniendo los ciudadanos de cada Estado la amplitud de derechos que la Constitución Política de la República les garantiza para elegir sus gobernadores propios, sus propias Legislaturas, y sus acreditados representantes en una y otra Cámara del Congreso de la Unión, a fin de manejar ellos mismos sus asuntos locales, darse sus propias leyes de conformidad con su particular voluntad y conveniencia, y participar debidamente en la formación de las leyes nacionales, quedando todo esto limitado solamente por la capacidad material de cada colectividad estatal para asumir las responsabilidades inherentes al mantenimiento del equipo de gobierno necesario.

³⁶³ Cfr. *Idem.*, p. 3

"En el caso de los Estados a lo largo de nuestras fronteras del Norte y del Sur, que dan a países con quienes la convivencia en buena vecindad y dentro de las más rigurosas normas de la dignidad internacional es y ha sido durante toda nuestra vida de República independiente un principio invariable de conducta, es extraordinaria la responsabilidad de que los gobiernos locales sean especialmente estables y capaces en todas sus funciones, atendiendo a que a ellos toca en forma más directa y estrecha relacionarse con los pueblos de las naciones limítrofes, recibir y aquilatar su influencia, y ejercer la nuestra, con el celo patriótico, el decoro de la justicia y el sentido de igualdad humana que justamente mantiene nuestra democracia.

"Nuestro sistema constitucional se distingue en que no solamente determina, define y fija la forma de organización de los gobiernos y la distribución de sus funciones, sino que al prescribir todo ello tiene como indefectible propósito defender las libertades ciudadanas, rodear los derechos individuales de las mayores garantías, proteger la familia, y resguardar dentro de los límites morales la propiedad considerándola como función social" ³⁶⁴.

Después de realizar algunas consideraciones de orden jurídico-constitucional en que se alude a lo ordenado por el Artículo 135 Constitucional y afirmar que el carácter reformante del Congreso se agota en el mismo acto de la reforma, resulta obvio que es necesaria la creación de nuevas disposiciones encaminadas a hacer efectivas esas reformas, según la hipótesis de la fracción XXX del Artículo 73, anunciando que, por separado, el Ejecutivo enviaría al H. Congreso de la Unión "otra iniciativa para la expedición del decreto en el que se consignent esas disposiciones" ³⁶⁵.

El Artículo 43 de la Constitución sufriría la modificación de incluir como Estado o parte integrante de la Federación a Baja California, entre Aguascalientes y Campeche, en riguroso orden alfabético; en tanto que el Artículo 45 establecería: "Los Estados y Territorios de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos" ³⁶⁶.

La iniciativa comprendía también dos artículos transitorios, los cuales establecían: "I. El Estado de Baja California tiene la extensión y

³⁶⁴ *Idem.*, pp. 3 y 4

³⁶⁵ *Diario de los Debates* (Diputados), 21 noviembre 1951, No. 22, p. 4

³⁶⁶ *Ibidem.*

límites que tenía el Territorio de Baja California Norte, y II. La presente reforma entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación" ³⁶⁷.

Como simple nota informativa, creemos importante hacer notar que la iniciativa presidencial que comentamos es de fecha 5 de noviembre de 1951 y es enviada a la Cámara de Diputados por oficio de la Secretaría de Gobernación de fecha 15 de noviembre del mismo año y recibido por las Comisiones Unidas Segunda de Puntos Constitucionales y Segunda de Gobernación el 21 de noviembre.

En la sesión del 27 de noviembre de 1951 se dio la primera lectura al dictamen que realizaron las Comisiones Unidas. En él, los integrantes de las Comisiones -diputados Alfonso Pérez Gasga, Antonio Rocha Jr. y Natalio Vázquez Pallares por la Segunda de Puntos Constitucionales y diputados Salvador Pineda, Mario S. Colorado Iris y David Franco Rodríguez por la Segunda de Gobernación-, se fundamentaron en la propia iniciativa presidencial al determinar la efectividad del cumplimiento de los requisitos de la fracción II del Artículo 73, para terminar afirmando que resultaba

"justo patentizar que el desarrollo alcanzado por el Territorio Norte de Baja California es el fruto de un empeñoso afán del Ejecutivo para incorporar al ritmo cada día más acentuado de la vida económica de los Estados a aquel vasto y alejado Territorio. Creemos que las Legislaturas de los demás Estados de la República acogerán con beneplácito la iniciativa que dictaminamos y darán su conformidad al decreto del Congreso, tanto más cuanto que las características de orden moral y de capacidad de los habitantes del Territorio a que alude el C. Presidente de la República son garantía de esfuerzo progresivo en la vida del nuevo Estado y actuación armónica del mismo con las demás entidades de la República" ³⁶⁸.

Las Comisiones dictaminadoras sometieron a la aprobación de la Cámara el proyecto de decreto sin ninguna modificación. Se dio la segunda lectura del dictamen en la sesión del 29 de noviembre del mismo año, quedando a discusión en lo general, y no habiendo quien hiciese uso de la palabra, se reservó para votación nominal.

³⁶⁷ *Ibidem.*

³⁶⁸ *Idem.*, 27 noviembre 1951, No. 22, p. 4

Acto seguido se puso a discusión en lo particular sin que se hiciese, tampoco en esta ocasión, uso de la palabra, por lo que se procedió a tomar la votación nominal en lo general y en lo particular, cuyo resultado fue la aprobación por unanimidad de 82 votos ³⁶⁹, acordándose se pasase al Senado para los efectos constitucionales.

Una vez en la Cámara de Senadores, durante la sesión del 30 de noviembre de 1951 ³⁷⁰, es acusado recibo del expediente y minuta proyecto de decreto que reforma los Artículos 43 y 45 constitucionales que fue remitido por la colegisladora y es turnado, para la elaboración del dictamen respectivo, a las Comisiones Unidas Segunda de Puntos Constitucionales y Primera y Segunda de Gobernación.

Es en la sesión del 5 de diciembre de 1951 cuando se lee el dictamen presentado por las Comisiones Dictaminadoras -integradas, la Segunda de Puntos Constitucionales por los senadores Lic. Federico Medrano V., Lic. Efraín Aranda Osorio y Gerzayn Ugarte; la Primera de Gobernación por los senadores Lic. Gustavo Díaz Ordaz, Malaquías Huitrón y Lic. Antonio Taracena; y la Segunda de Gobernación por los senadores Lic. Fernando Moctezuma, Lic. Adolfo López Mateos y Lic. Fausto A. Marín-, en el que se analizan sucintamente los aspectos más importantes del desarrollo integral del Territorio, basándose en el dictamen de la Cámara de Diputados, y evidentemente, en la misma iniciativa presidencial.

Este dictamen, después de resumir y acomodar los datos explicativos e informativos en una forma más comprensible, recomienda que la iniciativa presidencial es "por todos conceptos digna de aprobación y merecedora de cálido elogio" ³⁷¹, determinando que la exigencia imperativa del Artículo 73 fracción II de la Constitución queda plenamente satisfecha.

"Además, terminan diciendo, como consideración fundamental, las Comisiones acogen con beneplácito los patrióticos conceptos del C. Presidente de la República, consignados en la exposición de motivos del Proyecto de Reformas, referentes a que 'el pueblo del Distrito Norte de la Baja

³⁶⁹ Cfr. *Idem.*, 29 noviembre 1951, No. 23, pp. 3 y 4

³⁷⁰ Cfr. *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, 30 noviembre 1951, Tomo III, No. 19, p. 3

³⁷¹ *Idem.*, 5 diciembre 1951, No. 21, p. 8

California no sólo en los requisitos de orden material tiene ya capacidad suficiente para ser erigido en Estado, sino que también en el orden moral posee con amplitud la capacidad para regirse en lo local por sí mismo y tiene bien cimentados los atributos de carácter para ser fiel exponente de la Nación Mexicana'..."³⁷².

El dictamen rendido por las Comisiones del Senado no modifica en absoluto el proyecto de la iniciativa presidencial ni, obviamente, el dictamen enviado por la Cámara de Diputados; y una vez terminada su lectura se preguntó a la Asamblea si, por tratarse de asunto de urgente resolución, se dispensaba el trámite de segunda lectura; lo cual así fue hecho quedando a discusión en lo general, y no habiendo tal, se preguntó si había lugar a votar, procediéndose a recoger la votación nominal cuyo resultado fue la aprobación en lo general por unanimidad. Se siguió el mismo trámite para la discusión en lo particular y acto seguido se votó en un solo acto por no haber ningún artículo objetado, quedando aprobado por unanimidad³⁷³ ordenándose, en consecuencia, se pasase a las Legislaturas de los Estados para los efectos constitucionales.

En la sesión del 11 de diciembre, se acusó recibo de dos oficios de igual número de legislaturas locales; la de Chiapas, comunicando que el día 8 de diciembre aprobó las reformas propuestas a los Artículos 43 y 45 de la Constitución Federal y la de Tlaxcala comunicando la misma aprobación hecha el 7 de diciembre. Se turnaron ambos oficios a las Comisiones respectivas para efectos del cómputo³⁷⁴ que determinaría la aprobación de la mayoría de las Legislaturas locales.

La participación de 16 Legislaturas más fueron recibidas en el Senado en la sesión del 18 de diciembre³⁷⁵. Tales fueron: Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, México, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas.

Debido a que en diciembre de 1951 sólo existían 28 Estados en la Federación, para efectos del la hipótesis del Artículo 135 constitucional,

³⁷² *Ibidem.*, también *Cfr. Diario de los Debates* (Diputados), 21 noviembre 1951, No. 19, p. 4

³⁷³ *Cfr. Ibidem.*

³⁷⁴ *Cfr. Diario de los Debates* (Senadores), 11 diciembre 1951, No. 23, p. 3

³⁷⁵ *Cfr. Idem.*, 18 diciembre 1951, No. 24, p. 3

sólo era necesaria la aprobación de 15 Legislaturas -resultado de sacar la mitad (14) más una- para que procediera la reforma constitucional.

Como de los oficios recibidos se deduce el número de 18 Legislaturas, en la siguiente sesión del Senado las Comisiones encargadas sometieron a la aprobación de la Asamblea un *Proyecto de Declaratoria de Reformas* cuyo proemio a la letra dice: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de las facultades que le confiere el Artículo 135 de la Constitución General y previa la aprobación de la mayoría de las Honorables Legislaturas de los Estados, declara reformados los Artículos 43 y 45 de la propia Constitución" ³⁷⁶, asentando a continuación la forma en que quedaron reformados, con sus dos artículos transitorios.

Quedó dicho Proyecto de Declaratoria a discusión en lo general, y al no haberla, se preguntó en votación económica si había lugar a votar y habiéndolo, se recogió la votación nominal, quedando aprobado en lo general por unanimidad.

Siguiéndose el mismo trámite para su discusión en lo particular, no hubo quien hiciera uso de la palabra, consultándose después en votación económica si por no haber habido ningún artículo objetado, se efectuaba la votación nominal en un sólo acto, lo cual se hizo con el resultado de aprobación por unanimidad³⁷⁷; ordenándose se pasara a la Cámara de Diputados para los efectos constitucionales. Proyecto que fue recibido en dicha Cámara turnándose a la Comisión Segunda de Puntos Constitucionales en la sesión del 20 de diciembre de 1951 ³⁷⁸.

Durante la sesión llevada a cabo al día siguiente, 21 de diciembre de 1951, se leyó el dictamen de las Comisiones Unidas Segunda de Puntos Constitucionales y Segunda de Gobernación respecto al Proyecto de Declaratoria, haciéndose un resumen de las sesiones en que se trató el asunto de la Iniciativa de Reformas a los Artículos 43 y 45 de la Constitución Federal, vertiendo el texto elaborado por el Senado. Después de su lectura quedó a discusión el dictamen y no habiendo quien hiciese uso de la palabra, se procedió

³⁷⁶ *Diario de los Debates* (Senadores), 19 diciembre 1951, No. 25, p. 2

³⁷⁷ *Cfr. Ibidem.*

³⁷⁸ *Cfr. Diario de los Debates* (Diputados), 20 diciembre 1951, No. 30, p. 3

a recoger la votación nominal, aprobándose por unanimidad de 78 votos, ordenándose posteriormente, se pasase al Ejecutivo para los efectos constitucionales.

Enseguida solicitó hacer uso de la palabra el diputado Ricardo Alzalde Arellano, representante del entonces Territorio Norte de Baja California, intervención que, por considerarla de importancia, nos permitimos reproducir:

"... quiero expresar la significación que para nosotros tiene la aprobación definitiva de la reforma constitucional que convierte en Estado Libre y Soberano a nuestra lejana entidad.

"Para nosotros, esta fecha es y será grandiosa porque en ella, con vuestra aprobación final a la declaratoria con que se acaba de dar cuenta, alcanzamos la independencia política, dentro del pacto federativo, a la que hemos aspirado con el deseo y con el esfuerzo.

"Baja California estuvo mucho tiempo abandonada y sin recursos ni atención de las autoridades y más aún, frente a la influencia económica y potencial de una nación fuerte, los bajacalifornianos mantuvieron, en afán desesperado, su sentimiento patrio y sus justas ambiciones de progreso.

"Puesta la atención del Gobierno Federal, desde hace pocos años, en nuestro Territorio norte, sus habitantes demostraron con plenitud su acervo de energías, su tesón que va venciendo la falta de facilidades naturales y levantando en regiones antes semidesérticas, una fuente de producción agrícola, promesa alhagadora (*sic*) de abastecimiento nacional. Y sobre las desalentadoras perspectivas del pasado, la irrigación, la electrificación, la industrialización especialmente, han cimentado centros propicios para hombres de trabajo.

"Ante las nuevas perspectivas hacía falta un aliciente colectivo: saber que el fruto del esfuerzo quedaría en su mayor parte en beneficio del propio suelo; saber que los elementos nativos podrían gobernarse a sí mismos; que su afán tendría ya una finalidad más cercana: hacer grande, próspera y fuerte su entidad, sin perjuicio de continuar coadyuvando al progreso de la patria.

"Este aliciente fue comprendido, aquilatado y hecho realidad por el gobernante más empeñoso que México ha tenido; por el licenciado Miguel Alemán.

"Los norbajacalifornianos reconocemos y estimamos el generoso espíritu de comprensión y estímulo que animó al señor Presidente de la República al formular la iniciativa que hoy tiene feliz culminación, dando vida propia, libre y soberana, a una nueva entidad de la patria mexicana; reconocemos la responsabilidad consciente de todos los miembros de las Cámaras Federales, de diputados y de senadores, al aprobar por unanimidad la iniciativa del Ejecutivo, contribuyendo en esa interesante forma a la realización de esta necesidad de progreso para un intenso sector de la ciudadanía de México; y reconocemos la atingencia, la interesante atención a los asuntos vitales de nuestra nacionalidad demostrada por las Legislaturas de los Estados al refrendar con su voto afirmativo la reforma constitucional en el tiempo oportuno y preciso para que en este período ordinario de sesiones concluyera la tramitación necesaria.

"Para todos ellos, Presidente de la República, diputados y senadores del Congreso de la Unión y diputados de las Legislaturas de los Estados, el agradecimiento profundo de los norbajacalifornianos y que hoy más que nunca siento la satisfacción inmensa de tener la honra de representar.

"La nueva entidad federativa surge bajo los mejores auspicios, con todo el aliento favorable y alentador de la nación y su nacimiento, aliciente supremo, hace que los habitantes del nuevo Estado os entreguen por mi conducto, señores diputados, en esta fecha solemne para ellos, el siguiente compromiso:

"Multiplicar su esfuerzo por el trabajo tezonero (*sic*) y creador, acrecentar su patriotismo, hasta ahora siempre demostrado, y mantener la armonía ciudadana, íntimamente vinculada con los más altos ideales que proclama y sostiene la Revolución Mexicana, para sostener por su situación geográfica especial, frente al extranjero, la más pura, efectiva y entusiasta avanzada de la mexicanidad.

"México entero está de fiesta por la declaración del nacimiento del Estado '29' de nuestra República mexicana.

"Por eso, nuevamente declaro: que el pueblo de Baja California Norte por mi conducto, viene a esta tribuna del H. Congreso de la Unión a agradecer a los órganos estatales de la Federación, el haber escuchado su voz y a protestar una vez más su mexicanidad"³⁷⁹.

³⁷⁹ *Diario de los Debates* (Diputados), 21 diciembre 1951, No. 31, p. 118

El Decreto a que hemos venido haciendo referencia, de fecha 31 de diciembre de 1951, fue publicado en el Tomo CXC, Núm. 13 del *Diario Oficial* de la Federación el miércoles 16 de enero de 1952, es decir, dos meses y once días después de presentada la iniciativa a la Cámara de Diputados, con lo que ya se puede considerar formalmente erigido el ***Estado de Baja California*** ³⁸⁰.

III. DECLARACIÓN DE ESTADO FEDERADO

Si bien en el anterior inciso hemos detallado la declaración hecha por el H. Congreso de la Unión sobre las reformas a los Artículos 43 y 45 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que queda formalmente declarado el nuevo Estado de Baja California; es nuestra intención, en este inciso, tratar lo relacionado con la facticidad de dicha reforma; es decir, el uso que hace el Congreso de la facultad concedida por la fracción XXX del Artículo 73 de la Constitución, toda vez que el nuevo Estado, al momento de las reformas a los numerales 43 y 45 antes mencionados, se encontraba en una situación especial; la de un Territorio que impedía su desarrollo como Estado.

En otras palabras, en uso de las facultades denominadas implícitas del Congreso³⁸¹, éste expidió, a iniciativa del Ejecutivo, una ley necesaria para hacer efectiva la reforma a los Artículos 43 y 45 de la Constitución.

En efecto, en el último informe que el entonces Presidente de la República, Lic. Miguel Alemán leyera ante el Congreso el 1 de septiembre de 1952, expresó que con "fecha dieciséis de enero del corriente se publicó el decreto correspondiente a la creación de un Estado más entre los integrantes de la Federación, que abarca los límites del Territorio Norte de Baja California. Próximamente tendré la satisfacción de presentar a este honorable Congreso la

³⁸⁰ Este mismo Decreto fue posteriormente publicado en el *Periódico Oficial* del Estado de Baja California el 30 de enero de 1952, donde puede consultarse en las páginas 7 a 9

³⁸¹ *Vid. supra.*, Capítulo Tercero, párrafo VI, inciso B), p. 142 y ss. en donde abordamos con mayor detenimiento la naturaleza jurídica de las facultades implícitas.

iniciativa de ley necesaria para proveer a la organización política y jurídica de la nueva entidad" ³⁸².

En la sesión del 23 de septiembre de 1952 de la Cámara de Diputados se recibe y se turna a las Comisiones respectivas -Primera de Gobernación y Segunda de Puntos Constitucionales-, una iniciativa de Decreto del Ejecutivo que consigna las disposiciones de índole transitorio indispensables para la efectividad de la reforma de los Artículos 43 y 45 constitucionales por virtud de la cual se creó el Estado de Baja California.

En dicha iniciativa se vierten aspectos muy interesantes dentro de la técnica jurídico-constitucional -las llamadas facultades implícitas del Congreso-, debido a que, como se afirma en la iniciativa mencionada, la reforma constitucional de los Artículos 43 y 45 "por sí sola no es suficiente sino que es indispensable que se expidan disposiciones encaminadas a hacerla efectiva y que habrán de consistir tanto en dotar al nuevo Estado en formación de un orden jurídico provisional que de inmediato rija su existencia y funcionamiento, cuanto a proveer a su organización constitucional y a la elección e instalación de sus Poderes" ³⁸³. La expedición de tales disposiciones es atribución del Congreso de la Unión en cuanto a lo que disponía la fracción II del Artículo 73 constitucional y la XXX del mismo, es decir, la facultad de erigir los Territorios en Estados y expedir todas las leyes necesarias con el objeto de hacer efectivas las facultades que la misma Constitución le otorga.

La iniciativa de que venimos hablando en su Exposición de Motivos, se funda en ocho importantes puntos que le dan una verdadera cimentación jurídica que, en un momento dado, valdrán lo suficiente para hacer efectiva, ya como ley, dicha iniciativa.

El primer punto -inciso a) de la iniciativa-, menciona la designación de un gobernador provisional para la convocación a elecciones de un Congreso Constituyente, basándose en que la situación del nuevo Estado es análoga a la de "desaparición de poderes en las entidades", recomendándose a seguir el procedimiento estipulado en la fracción V del Artículo 76 constitucional,

³⁸² *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Año I, XLII Legislatura, 1o. septiembre 1952, Tomo I, No. 9, p. 4

³⁸³ *Idem.*, 23 septiembre 1952, No. 15, pp. 2 y 3

procedimiento que se utilizó en casos precedentes, es decir, la erección en Estados de Hidalgo, Morelos, Colima y Nayarit.

Se argumentó en este primer punto que la situación del nuevo Estado, aceptado como entidad federativa por la Constitución, no tenía aún "vida política propia e independiente porque no se ha constituido como tal, ya que carece de estructura jurídica estatal y de los órganos que son indispensables para el ejercicio de la soberanía local" ³⁸⁴, por lo que se sugería apresurar el procedimiento de transición del nuevo Estado con el objeto de que se integrara su personalidad jurídica a la brevedad posible.

El Artículo primero del proyecto de decreto ³⁸⁵, fue aprobado sin modificación y expresaba que habría un Gobernador Provisional en el Estado de Baja California nombrado por el Senado a propuesta, en terna, del Presidente de la República. Dicho Gobernador Provisional debería rendir protesta de ley ante el propio Senado y entrar de inmediato al desempeño de su cargo debiendo, dentro de los 30 días siguientes, convocar a elecciones para diputados a la Legislatura Constituyente, las que se celebrarían dentro de los 3 meses posteriores a la fecha de la convocatoria.

Respecto a los puntos segundo, tercero y cuarto -incisos b), c) y d) de la iniciativa-, nos remiten a la Ley Electoral Federal vigente en la época dada la imposibilidad de acogerse a distinto ordenamiento legal, para el efecto de que "conforme a sus prescripciones, aplicadas en lo conducente, se verifiquen las elecciones de la legislatura constituyente y las de Gobernador" ³⁸⁶; creándose al efecto la denominada "Comisión Electoral del Estado de Baja California", con el objeto de organizar y vigilar el proceso electoral, es decir, las facultades que el Artículo 12 de la citada Ley otorgaba a la Comisión Federal Electoral y a los Comités Distritales Electorales ³⁸⁷.

Según el Artículo 4o. del proyecto de Decreto, la Comisión Electoral quedaría integrada por un presidente, un secretario y un vocal,

³⁸⁴ *Ibidem.*, p. 3

³⁸⁵ Tuvo su primera lectura en la Cámara de origen en la sesión del 7 de octubre de 1952, cfr. *Diario de los Debates* (Diputados), No. 19, pp. 18 a 21; su segunda lectura, discusión y aprobación en la sesión del 9 de octubre del mismo año, cfr., *idem.*, No. 20, pp. 5 a 12

³⁸⁶ *Ibid.*, 23 septiembre 1952, No. 15, p. 3

³⁸⁷ Artículo 4o. del proyecto de Decreto

designados por el Gobernador Provisional y dos representantes de los partidos políticos nacionales que tuviesen comités locales en la entidad o bien, los que se constituyesen y registrasen en el plazo que con posterioridad marcaría la respectiva convocatoria a elecciones. Entre las formalidades solicitadas a estos últimos partidos políticos para obtener su registro, estaban el tener más de mil miembros, además de reunir los requisitos de los Artículos 29, 30 fracción IV y 31 fracción III de la Ley Electoral Federal aplicados, evidentemente, en lo conducente ³⁸⁸.

Por lo que toca al quinto punto fundatorio del proyecto - inciso e)-, argumenta que la legislatura constituyente se compondría de siete diputados, dado que la entidad tenía en aquellos años una población de doscientos veintiséis mil novecientos sesenta y siete habitantes y el Artículo 115 de la Constitución Federal establecía un mínimo de siete diputados para las legislaturas locales cuando la población no llegara a 400,000 habitantes. Esta idea quedó regulada en el Artículo 2o. del Decreto, estableciendo además que por cada propietario se elegiría un suplente.

El Artículo 13o. del multicitado proyecto de Decreto facultaba al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Gobernación para dictar las normas aclarativas o interpretativas del Decreto, fundamentándose en que dicha Secretaría tenía, entre otras, la facultad de "vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por las autoridades del país y dictar las medidas administrativas que requiera ese cumplimiento, así como las de intervenir en las funciones electorales y vigilarlas en los términos que señalan las leyes" ³⁸⁹ (punto sexto -inciso f)- de la exposición de motivos de la Iniciativa).

El punto séptimo -inciso g)- propone que ante la inexcusable exigencia de que el nuevo Estado cuente con una legislación suficiente para regular los diversos aspectos de las relaciones jurídicas, públicas y privadas, "se declare vigente en el Estado hasta en tanto la nueva entidad no dicte sus propias leyes, la legislación en vigor en el Territorio, incluyendo la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos... Se impone, no obstante, excluir expresamente de la aplicabilidad de aquella legislación todo cuanto pugne con el carácter soberano (*sic*) del Estado, o en otras palabras, que establezca la

³⁸⁸ Artículo 5o. del proyecto

³⁸⁹ Cfr. *Diario de los Debates* (Diputados), 23 septiembre 1952, No. 15, p. 3

subordinación o dependencia de sus autoridades respecto de las federales, inherente a su anterior condición de Territorio" ³⁹⁰.

Este punto, cuyo contenido fue vertido en el Artículo 9o. del Decreto fue aumentado por las comisiones dictaminadoras en base a que no se podía mantener la vigencia de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos más allá del 31 de diciembre de 1952 sin un mandamiento expreso. En efecto, con fundamento en la fracción XXX del Artículo 73 constitucional, se adicionó el citado Artículo 9o. para que expresamente quedara asentado que se aplicaría para el ejercicio de 1953 tanto la "Ley de Ingresos del Territorio Norte de la Baja California para el ejercicio fiscal de 1952", publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 31 de diciembre de 1951, como el "Presupuesto provisional de Egresos del Territorio Norte de la Baja California para el ejercicio fiscal de 1952", publicado en el número 37 del *Periódico Oficial* del Territorio Norte de la Baja California el 30 de diciembre de 1951. Con esta modificación, el nuevo Estado quedaría en condiciones legales para continuar la marcha normal de la administración durante el año de 1953 ³⁹¹.

El último punto de la exposición de motivos que se comenta se refiere a la conveniencia de fijar plazos al Gobernador Provisional para convocar a elecciones de Legislatura Constituyente y de Gobernador y Legislatura constitucionales, y a la primera, o sea a la Legislatura Constituyente, plazo para elaborar la Constitución del Estado; así como sanciones por la inobservancia de tales plazos. En tal virtud, se consideró indispensable señalar tales omisiones como causa de responsabilidad en los términos de los Artículos 108 y 111 de la Constitución Federal ³⁹². El contexto de este punto fue vertido en el Artículo 12o. del proyecto de Decreto.

El dictamen de las Comisiones respectivas, como ya lo anotamos, se sometió a discusión en la sesión del 9 de octubre de 1952 en la que se presentaron algunos argumentos en contra, los cuales no fueron, a nuestro parecer, verdaderamente importantes.

³⁹⁰ *Idem.*, pp. 3 y 4

³⁹¹ *Cfr. Idem.*, 7 octubre 1952, No. 19, p. 19; y 9 de octubre 1952, No. 20, pp. 5 y 6

³⁹² *Cfr. Idem.*, 23 septiembre 1952, No. 15, p. 4

En efecto, el diputado Pedro Ayala Fajardo se opuso a la consumación de la creación del Estado de Baja California en el Territorio Norte, fundamentándose en una iniciativa que, en su calidad de diputado, en compañía del también diputado Máximo Gámiz Fernández presentara en la sesión del 30 de septiembre de 1952 ³⁹³ proponiendo la reforma del Decreto de 31 de diciembre de 1951 que creó el Estado de Baja California, argumentando a favor de la no incidencia de errores de nuestros antepasados al señalar arbitrariamente límites de los Estados señalando que la península de Baja California formaba un todo, "una región de caracteres peculiares dentro del territorio nacional" ³⁹⁴ que fue considerada por el Congreso Constituyente de 1916-17 como un todo indivisible en lo económico, social, político y militar; que Baja California necesitaba ser tratada con un mismo criterio administrativo, con un solo plan cultural, y por último, proponían que mediante un plebiscito se conociera el verdadero sentimiento de los bajacalifornianos.

Tales argumentaciones salían sobrando toda vez que estaba en discusión el dictamen sobre el proyecto de decreto del Ejecutivo que contenía diversas disposiciones jurídicas para la constitución del Estado de Baja California, como acertadamente indicó el diputado Fernando Lanz Duret ³⁹⁵.

Se procedió a tomar la votación nominal del proyecto en lo general, quedando aprobado por 138 votos a favor y uno en contra, pasándose a la discusión en lo particular, apartándose para su discusión los Artículos 2o., 3o. y 4o., votándose el resto del articulado que se aprobó igualmente por 138 votos a favor y uno en contra.

El Artículo 2o. del proyecto de decreto establecía que la legislatura constituyente estaría compuesta por siete diputados, proponiéndose por parte del diputado Ramón Garcilita Partida, del Partido Acción Nacional, que el número de diputados constituyentes fuese de once con el objeto de dar una oportunidad a los distintos sectores de opinión del nuevo Estado "para que en una forma democrática auténtica hagan sentir su opinión en la nueva constitución del Estado" ³⁹⁶.

³⁹³ *Cfr. Idem.*, 30 septiembre 1952, No. 17, pp. 3 y 4

³⁹⁴ *Idem.*, p. 3

³⁹⁵ *Cfr. Idem.*, 9 octubre 1952, No. 20, p. 7

³⁹⁶ *Idem.*, p. 9

A esta intervención contestó el diputado Ernesto Gallardo Sánchez, miembro de la Comisión Dictaminadora, afirmando que la petición era materia de una convocatoria y no del texto del decreto, dado que, según el Artículo 4o. del proyecto, la Comisión Electoral del Estado tendría las facultades señaladas en los Artículos 12 y 22 de la Ley Federal Electoral en lo conducente.

La fracción XII de este último Artículo decía: "XII. Hacer la división del territorio de la República en distritos electorales y publicarla antes del día 15 de diciembre del año anterior al que deban celebrarse elecciones federales ordinarias", es decir que, en otras palabras, la Comisión Electoral del Estado tendría la facultad para hacer la división del territorio del Estado en los distritos que comprendía la iniciativa. El Artículo 2o. quedó aprobado por 130 votos en pro y cinco en contra.

El diputado Felipe Gómez Mont, miembro de las Comisiones Dictaminadoras se pronunció contra el Artículo 3o. del proyecto que menciona la forma de elección de los diputados constituyentes, en particular el párrafo segundo que a la letra decía: "Tendrán derecho a voto todos los ciudadanos domiciliados en el territorio del Estado y que tengan su credencial de elector"; para hacer una petición concreta de un principio sostenido por su partido (PAN) en el sentido que se otorgara el voto a la mujer bajacaliforniana para poder elegir a sus diputados constituyentes ³⁹⁷.

Consideramos muy loable la actitud del diputado Gómez Mont, sobre todo cuando salta en defensa de la dignidad política de la mujer bajacaliforniana al afirmar que él estaba para "exigir para la mujer de Baja California, esa mujer que ha conservado nuestra nacionalidad a pesar de todas las amenazas que contra ella hay en la frontera norte, y que ha conservado nuestras tradiciones y el espíritu de nuestra querida patria, para que ella también tenga actividad fundamental en la elección constituyente de Baja California" ³⁹⁸.

A pesar de lo bien intencionadas palabras del diputado Gómez Mont, se consideró que el voto a la mujer era una cuestión del orden federal que no se podía discutir en ese momento, pero además podría existir la

³⁹⁷ Téngase presente que la igualdad del varón y la mujer en lo referente al voto no fue conseguida sino hasta 1953, cuando constitucionalmente fue reconocido el derecho de la mujer para votar y ser votada.

³⁹⁸ *Diario de los Debates* (Diputados), 9 octubre 1952, No. 20, p. 10

incongruencia, como acertadamente apuntó el diputado Juan Manuel Terán Mata, de que se le diera el voto a la mujer bajacaliforniana para elegir a los constituyentes y después éstos se lo negaran en la nueva Constitución ³⁹⁹. El Artículo 3o. del proyecto fue aprobado por 130 votos a favor y cinco en contra.

Respecto al Artículo 4o., el diputado Gómez Mont arguyó que el párrafo tercero no resultaba claro pues decía: "La Comisión Electoral del Estado de Baja California, *podrá nombrar* uno o varios delegados, en cada uno de los siete distritos electorales en que se dividirá la entidad federativa", es decir, en palabras del propio legislador: "... podrá nombrar. Si no lo quiere, no los nombra y entonces no habrá autoridad a la cual acudir en las elecciones" ⁴⁰⁰.

En contestación hecha por el diputado Terán Mata, como miembro de la Comisión, aceptó que solamente por cuestión de estilo en lugar de decirse "podrá nombrar" propuso se dijera "nombrará" ⁴⁰¹; sometiéndose a votación con la modificación propuesta, siendo aprobado por 130 votos en pro y cinco en contra, declarándose consecuentemente, aprobado en lo general y particular el proyecto de decreto, turnándose al Senado para los efectos constitucionales.

En la sesión del 21 de octubre de 1952 se realizó la primera lectura del dictamen que las Comisiones Unidas Segunda de Gobernación y Segunda de Puntos Constitucionales de la Cámara de Senadores ⁴⁰², hiciera sobre el proyecto de decreto expedido por la Cámara de Diputados el 9 del mismo mes, en el que se comentan positivamente los argumentos que expuso la colegisladora al realizar la redacción del mismo.

La segunda lectura y discusión del dictamen se llevó a cabo en la sesión del 28 de octubre donde el senador Pedro de Alba, después de felicitar a las Comisiones, recordó la existencia de algunas comunicaciones firmadas por antiguos representantes de Baja California, en las que se asentó el deseo de la creación de un solo Estado en toda la península, preguntando a los miembros de la Comisión si era posible hacer alguna modificación en ese sentido.

³⁹⁹ *Idem.*, p. 11

⁴⁰⁰ *Ibidem.*

⁴⁰¹ *Idem.* p. 12

⁴⁰² *Cfr. Diario de los Debates (Senadores)*, 21 octubre 1952, Tomo I, No. 18, pp. 3 a 6

En respuesta a esta cuestión, el senador Pérez Gasga dejó bien claro el hecho de que en esas discusiones se estaba en presencia de un ley de disposiciones transitorias cuyo objeto primordial era el hacer entrar en vigor una reforma constitucional ya publicada ⁴⁰³, por lo que no podían ocuparse de las inquietudes de quienes querían un solo Estado con el Territorio Sur de Baja California.

El dictamen fue considerado suficientemente discutido y aprobado en lo general por unanimidad, apartándose en seguida el Artículo Séptimo para su discusión en lo particular por el senador Jacinto B. Treviño, aprobándose los demás artículos por unanimidad.

El senador Treviño opinaba que la redacción era un tanto ambigua y ligera en lo que respecta a "las disposiciones transitorias necesarias", por lo que debería en todo caso decirse que "el Congreso Constituyente tiene la facultad de expedir la convocatoria para esas elecciones" ⁴⁰⁴, a lo que el senador Antonio Rocha, de la Comisión, respondió que el citado Artículo había parecido a los miembros integrantes de la Comisión no sólo "suficientemente claro, sino también respetuoso de la soberanía (*sic*) del Estado de Baja California y de las funciones propias de un Congreso local Constituyente" ⁴⁰⁵; interviniendo posteriormente el senador Osorio Ramírez en apoyo de esa idea.

Se procedió a votar el mencionado Artículo, mismo que quedó aprobado por cuarenta y seis votos contra uno, pasando el proyecto de decreto al Ejecutivo de la Unión para los efectos constitucionales.

En el *Diario Oficial de la Federación* correspondiente al viernes 21 de noviembre de 1952, se publicó el "Decreto que dispone se nombre Gobernador Provisional del Estado de Baja California, quien convocará a elecciones para diputados a la legislatura constituyente local" de noviembre 10 de 1952, compuesto de trece artículos y cinco transitorios, entrando en vigor el mismo día de su publicación ⁴⁰⁶.

⁴⁰³ Cfr. *Idem.*, 28 octubre 1952, No. 20, p. 10

⁴⁰⁴ *Idem.*, p. 13

⁴⁰⁵ *Ibidem.*

⁴⁰⁶ Este Decreto fue también publicado en el *Periódico Oficial* del Estado de Baja California el 30 de noviembre de 1952, donde puede consultarse en las páginas 11 a 13

En la sesión de la Cámara de Senadores del día 25 de noviembre de 1952, fundamentándose en el Artículo primero del mencionado Decreto, el Presidente de la República, Lic. Miguel Alemán, propuso una terna para la designación de Gobernador Provisional para el Estado de Baja California compuesta por los CC. Lic. Alfonso García González, Wulfrano Ruiz y Evaristo Bonifaz.

El Presidente de la Cámara concedió un receso de cinco minutos para que los senadores pudiesen cambiar impresiones respecto a la persona idónea que habrían de elegir, y una vez reanudada la sesión, pasaron al ser nombrados por orden de lista a depositar su voto en el ánfora. El resultado del escrutinio fue a favor del Lic. Alfonso García González quien obtuvo cuarenta votos a favor y dos votos en contra mismos que fueron a favor del C. Wulfrano Ruiz.

Se hizo entrar en el recinto senatorial al licenciado Alfonso García González para que se le tomara y rindiera la protesta de Ley como Gobernador Provisional del Estado de Baja California, acto que se llevó a cabo dentro de un marco de profunda alegría ⁴⁰⁷, tal vez congratulándose por el nacimiento formal de un nuevo Estado que iniciaba su marcha dentro del marco de la autonomía estadual.

⁴⁰⁷ Cfr. *Idem.*, 25 noviembre 1952, No. 27, pp. 3 y 4

CAPÍTULO QUINTO

EL CONGRESO CONSTITUYENTE DEL ESTADO

I. ANTECEDENTES

Para lograr un análisis más completo de la Constitución Política del Estado de Baja California, se hace necesario realizar una breve revisión sobre el proceso que se siguió durante el Congreso Constituyente Bajacaliforniano que dictó la Carta Magna.

En efecto, después del Decreto que reformó a los Artículos 43 y 45 de la Constitución federal de fecha 31 de diciembre de 1951 y publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 16 de enero de 1952⁴⁰⁸, nació como una entidad constitucional el Estado de Baja California, pero era indispensable legislar sobre los elementos necesarios para hacer efectiva dicha reforma a nuestra Carta Magna, y por ende, darle viabilidad al nuevo Estado. Con ese objetivo, el 10 de noviembre de 1952 fue promulgado el "Decreto que dispone se nombre Gobernador Provisional del Estado de Baja California, quien convocará a elecciones para diputados a la legislatura constituyente local" publicado en el *Diario Oficial* del 21 de noviembre de 1952.

Bajo la hipótesis del Artículo primero de este último Decreto, el 25 de noviembre de 1952 el Senado de la República nombró, de entre una terna propuesta por el Presidente de la República, al Lic. Alfonso García González como Gobernador Provisional del Estado quién, el 31 de diciembre de 1952 promulgó un Decreto por medio del cual se convocó a elecciones para Diputados a la Legislatura Constituyente de la Entidad⁴⁰⁹.

⁴⁰⁸ Vid. *Diario Oficial* de la Federación, Tomo CXC, Núm. 13 del 16 de enero de 1952

⁴⁰⁹ Cfr. *Oficio s/n, Expediente 852/64453/380, Sección Primera, Secretaría General* del 31 de diciembre de 1952, firmado por el Lic. Alfonso García González, Gobernador Provisional del Estado y Lic. José Elías Castro, Secretario General de Gobierno en Archivo del "Centro de Investigaciones Históricas UNAM-UABC A.G.N."

Dicho Decreto, que quedó integrado por ocho artículos, señalaba los procedimientos y requisitos para llevar a cabo la elección de diputados constituyentes, para lo cual se dividió a la Entidad en siete Distritos Electorales ⁴¹⁰ donde quedaron incluidos los 121,464 votantes de Baja California, integrándose la Comisión Electoral del Estado con tres miembros propietarios y tres suplentes ⁴¹¹ quienes debían "invitar oportunamente" con anterioridad al 7 de enero de 1953 "a los Partidos Políticos Nacionales que tengan Comités Locales y a los Partidos Políticos Locales que estén debidamente registrados" ⁴¹² a dicha fecha, para que propusieran a dos dentro de ellos para designar representantes ante la Comisión Electoral o, en su defecto una vez transcurrido el plazo, los propios Comisionados harían dicho nombramiento.

II. ELECCIÓN DEL CONSTITUYENTE

Los siete Distritos Electorales en que se dividió el Estado quedaron distribuidos geográficamente de la siguiente forma: Mexicali (1o. y 2o. Distritos), Valle de Mexicali (3er. Distrito), Tecate y parte del Valle de Mexicali (4o. Distrito), Tijuana (5o. y 6o. Distritos) y Ensenada (7o. Distrito).

El domingo 29 de marzo de 1953 fue la fecha señalada para que tuvieran verificativo las elecciones constituyentes ⁴¹³; día en el que efectivamente se llevaron a cabo con la participación de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, Unión Nacional Sinarquista, Federación de Partidos del Pueblo y otras coaliciones de asociaciones políticas.

Dichos partidos políticos, conjuntamente con el Gobierno Provisional realizaron una gran campaña para el empadronamiento de votantes en la que, incluso, se llegaron a correr rumores absurdos que fueron

⁴¹⁰ *Ibidem.* Artículo Segundo

⁴¹¹ *Cfr. Idem.* Artículo Tercero. Los Comisionados Proprietarios fueron: Presidente, Profr. Raymundo Flores Fuentes; Secretario, Agustín Ibarra Morales; y Vocal, Joaquín Ramírez Arballo. Suplentes: Presidente, Guillermo Macalpin Alatorre; Secretario, Fernando Medina de la Vega; y Vocal, Manuel Galaz Díaz

⁴¹² *Cfr. Idem.* Artículo Quinto

⁴¹³ *Cfr. Idem.* Artículo Sexto

desmentidos por la propia Comisión Electoral Estatal, como aquél de que si no se registraban los ciudadanos en el padrón electoral, no podrían posteriormente cruzar la línea divisoria internacional ⁴¹⁴.

Los partidos de la denominada oposición; PAN, UNS (Unión Nacional Sinarquista) y FPP (Federación de Partidos del Pueblo), se unieron en torno a candidatos comunes dando inicio a la contienda política en febrero de 1953 mediante la utilización de los diarios locales para la explicación de su plataforma y con la fotografía y un resumen biográfico de sus candidatos para darlos a conocer.

Dichos candidatos fueron los siguientes:

- | | |
|-----------------|--|
| 1er. Distrito.- | Salvador Félix García - Propietario
José Ulloa González - Suplente |
| 2o. Distrito.- | Salvador Rosas Magallón - Propietario
Enrique Silva González - Suplente |
| 3er. Distrito.- | Emilio Luna Páez - Propietario
Vicente Alcántara Cota - Suplente |
| 4o. Distrito.- | Rafael Reyes Loza - Propietario
José Luis Beltrán Beltrán - Suplente |
| 5o. Distrito.- | Darío Sánchez Enríquez - Propietario
José Vargas Bustos - Suplente |
| 6o. Distrito.- | Octavio P. Levelier de la Fuente - Propietario
José Francisco González Andalón - Suplente |
| 7o. Distrito.- | Manuel Rueda de León Salazar - Propietario
Agapito Álvarez Romero - Suplente |

Los candidatos por el 6o. y 7o. Distritos fueron propuestos por la Federación de Partidos del Pueblo.

⁴¹⁴ *El Heraldo*, 29 de enero de 1953. Tijuana.

Por su parte, el Partido Revolucionario Institucional celebró una Convención el 8 de febrero de 1953 en el Teatro Cuauhtémoc de la ciudad de Mexicali en la que, después de superar serias dificultades por la división existente entre los militantes del Partido ⁴¹⁵, seleccionó a sus candidatos a diputados constituyentes quienes, el 15 de febrero del mismo año quedaron formalmente registrados.

Los candidatos a Diputados Constituyentes por el Partido Revolucionario Institucional fueron:

- 1er. Distrito.- Celedonio Apodaca Barrera - Propietario
J. Trinidad Cervantes - Suplente
- 2o. Distrito.- Francisco Dueñas Montes - Propietario
Alfredo Martínez Manatou - Suplente
- 3er. Distrito.- Aurelio Corrales Ayala - Propietario
Alejandro Gudiño Hernández - Suplente
- 4o. Distrito.- Alejandro Lamadrid Jr. - Propietario
Eduardo Victoria Parma - Suplente
- 5o. Distrito.- Francisco H. Ruiz - Propietario
David Enrique Cota - Suplente
- 6o. Distrito.- Miguel Calette Anaya - Propietario
Carlos Fermín Peñaloza - Suplente
- 7o. Distrito.- Evaristo Bonifaz Gómez - Propietario
José Santos Lara - Suplente

De los candidatos de la coalición de partidos de oposición tres eran abogados (Félix García, Rosas Magallón y Sánchez Enriquez) y un maestro (Rueda de León) y por parte del PRI, también hubo tres abogados (Ruiz, Lamadrid y Bonifaz Gómez) y un médico (Dueñas Montes).

⁴¹⁵ El único candidato que gozó del apoyo unánime de sus compañeros de Partido fue Miguel Calette si atendemos a la columna "Pulsaciones" de Miguel Rodríguez Arreola en *El Heraldo*, 9 de febrero de 1953. Tijuana.

La campaña electoral fue de inusitada actividad, no sólo por el trabajo de los candidatos, sino también por la participación de la ciudadanía pues, entre otras ideas sobre la organización política del Estado, los vecinos de Tecate propusieron que fuera esa ciudad la sede de los poderes del Estado y del Congreso Constituyente ⁴¹⁶, fundamentándose en que su clima y situación geográfica eran ideales para tal función, ya que el clima de Mexicali, la rivalidad de Tijuana y la distancia de Ensenada eran inconvenientes que no padecía Tecate.

Al día siguiente de las elecciones, es decir el 30 de marzo de 1953, los diarios del Estado dieron los resultados en los que los candidatos del Partido Revolucionario Institucional ganaron todos los sitios para el Constituyente de acuerdo al siguiente escrutinio ⁴¹⁷:

Primer Distrito, Mexicali (16 casillas):

PRI	Celedonio Apodaca Barrera	2,260 votos
PAN	Lic. Salvador Félix García	1,928 votos

Segundo Distrito, Mexicali (17 casillas):

PRI	Dr. Francisco Dueñas Montes	3,363 votos
PAN	Lic. Salvador Rosas Magallón	1,754 votos

Tercer Distrito, Valle de Mexicali (21 casillas):

PRI	Aurelio Corrales Ayala	2,578 votos
PAN	Emilio Luna Páez	656 votos

Cuarto Distrito, Tecate - Valle de Mexicali (16 casillas):

PRI	Lic. Alejandro Lamadrid Jr.	1,889 votos
PAN	Rafael Reyes Loza	1,030 votos

Quinto Distrito, Tijuana (15 casillas):

PRI	Lic. Francisco H. Ruiz	3,817 votos
-----	------------------------	-------------

⁴¹⁶ *El Heraldo*, 3 de marzo de 1953. Tijuana.

⁴¹⁷ *Cfr.* Instituto de Investigaciones Históricas de la U.A.B.C. Fondo Dirección General de Gobierno IHH-AD 27.17 (1953)

PAN	Lic. Darío Sánchez Enriquez	1,799 votos
-----	-----------------------------	-------------

Sexto Distrito, Tijuana (17 casillas):

PRI	Miguel Calette Anaya	4,331 votos
-----	----------------------	-------------

FPP	Octavio P. Levelier	1,945 votos
-----	---------------------	-------------

Séptimo Distrito, Ensenada (25 casillas):

PRI	Lic. Evaristo Bonifaz Gómez	3,655 votos
-----	-----------------------------	-------------

FPP	Profr. Manuel Rueda de León	1,100 votos
-----	-----------------------------	-------------

El Partido de Acción Nacional y la Federación de Partidos del Pueblo por conducto de sus dirigentes estatales, Antonio Aguirre y Alfredo J. Aldrete respectivamente, recurrieron formalmente los resultados de las elecciones ante la Comisión Electoral del Estado aduciendo diversas irregularidades durante el proceso electoral consistentes básicamente, en deficiencias en el padrón electoral, la junta computadora y el propio procedimiento electoral, mediante escrito fechado el 12 de abril de 1953, en el que solicitaron no se otorgase el registro de las constancias emitidas por la Junta Computadora por haber incurrido ésta en "graves irregularidades" ⁴¹⁸. Este recurso se presentó no obstante haber considerado los recurrentes como juez y parte a la propia Comisión Electoral, puesto que sus integrantes fungían a la vez como Junta Computadora; pero como "la ley misma no nos dá la oportunidad de recurrir ante un Tribunal que sea imparcial, no tenemos más remedio que recurrir ante esa comisión". Dicho recurso fue desechado el 15 de abril de 1953 por la Comisión Electoral del Estado.

El domingo 19 de abril de 1953 se instaló formalmente, en el Salón de Recepciones del Palacio de Gobierno (hoy edificio de la Rectoría de la Universidad Autónoma de Baja California), el Colegio Electoral del Congreso Constituyente que habría de calificar las elecciones, integrada por los mismos diputados constituyentes. A las 10:00 horas de ese mismo día, se inició la revisión de las credenciales emitidas y posteriormente, se declaró un receso con el objeto de nombrar a la Mesa Directiva, la cual quedó integrada por Francisco H. Ruiz (Presidente), Francisco Dueñas Montes (Vicepresidente) y Alejandro

⁴¹⁸ Cfr. Instituto de Investigaciones Históricas de la U.A.B.C. Fondo Dirección General de Gobierno IIIH 27.25 (1953)

Lamadrid (Secretario), siguiéndose las disposiciones del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión.

Acto seguido se procedió a nombrar dos comisiones revisoras, teniendo cuidado de que en cada una de ellas hubiese por lo menos un abogado. Dichas comisiones se integraron; la primera por Miguel Calette Anaya como presidente, Evaristo Bonifaz Gómez como secretario y Francisco Dueñas Montes y la segunda por Aurelio Corrales Ayala como presidente, Alejandro Lamadrid Jr. como secretario y Celedonio Apodaca Barrera; abocándose de inmediato al desahogo de la calificación electoral, cuyos dictámenes de escrutinio fueron rendidos dos días después, el 22 de abril de 1953.

Una vez formalmente declarados como Diputados integrantes de la Legislatura Constituyente del Estado de Baja California, en unión del Gobernador Provisional, Lic. Alfonso García González, viajaron a la Capital del País para informar al Presidente de la República, Adolfo Ruiz Cortines, sobre la instalación del Congreso Constituyente y correrle atenta invitación a la sesión solemne de su apertura.

Los grandes rotativos de la Capital de la República dieron debida cuenta de la presencia y el espíritu que imbuía a la recién formada diputación constituyente al señalar que, según lo declarado por ellos mismos, "tienen el propósito de hacer una carta fundamental avanzada, no en el sentido de radicalismos ni de exaltaciones demagógicas, sino de estructuración jurídica. La parte en que (ellos) piensan poner todo su empeño es la que se refiere a las garantías" ⁴¹⁹, ésto "implica ciertamente una moderna concepción del Estado, en sus relaciones con su ciudadanía. El individuo como objeto del poder público; la autoridad civil en función de la persona humana, no los hombres sometidos a un Estado absorbente, deificado, despótico, sino el Estado dirigido al bien común, conforme a su naturaleza puesto que el hombre existió antes y todas las instituciones sociales nacieron para ayudarle a desenvolverse" ⁴²⁰.

⁴¹⁹ *Cfr. Excelsior*, 29 de abril de 1953, México, D.F.

⁴²⁰ *Ibidem*.

III. EL CONSTITUYENTE DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

El Cine Curto de la ciudad de Mexicali fue el marco para la Sesión Solemne de Apertura del Congreso Constituyente, misma que dio inicio a las 12:00 horas del martes 5 de mayo de 1953 ⁴²¹ bajo la presidencia del Lic. Alejandro Lamadrid Jr., llevando la secretaría el Dr. Francisco Dueñas Montes y en la que estuvieron presentes, además de los siete Diputados Constituyentes, con la representación de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, los Senadores Alfonso Pérez Gasga, Jacinto B. Treviño y José Rodríguez Clavería y los Diputados Federales Norberto Treviño Zapata, Benito Palomino y Fernando ⁴²² Lanz Duret; el Lic. Alfonso García González, Gobernador Provisional del Estado; el Lic. Angel Carvajal, Secretario de Gobernación y representante personal del Presidente de la República, Adolfo Ruiz Cortines; Lic. Francisco Carreño y Lic. Octavio Mendoza González, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Lic. Carlos Garay Díaz, Lic. Manuel Gómez Lomelí y Lic. Agustín Villagómez, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado; así como otras personalidades entre los que se encontraron dos exgobernadores del Territorio; Agustín Olachea (entonces Gobernador del Territorio de Baja California Sur) ⁴²³ y el Cornl. Esteban Cantú ⁴²⁴; y General Brigadier D.E.M. Práxedes Giner, Comandante de la Segunda Zona Militar.

⁴²¹ Cfr. *Diario de los Debates*, Organó del Congreso Constituyente del Estado de Baja California, Tomo I, 5 de mayo de 1953, Núm. 1, p. 7. Resulta importante destacar las siguientes observaciones del número del *Diario de los Debates* que ahora se comenta: a) la sesión a que nos referimos en esta nota de pié de página corresponde a la sesión del 6 de mayo de 1953, concretamente al capítulo correspondiente a la lectura del Acta de la sesión anterior (5 de mayo) y que aparece en el *Diario* fechado el 5 de mayo; b) omite algunos nombres de representantes de la H. Comisión Permanente que asistieron a la Sesión de Apertura del Congreso Constituyente, como los de los senadores Jacinto B. Treviño y José Rodríguez Clavería; así como el del Diputado Federal Norberto Treviño Zapata.

⁴²² Cfr. *Idem*. Nótese que el segundo apellido correcto del Senador Alfonso Pérez es Gasga y no Gazga como lo menciona el Acta de referencia y el nombre del Diputado Federal Lanz Duret es Fernando y no Miguel, como también se señala en el Acta de marras.

⁴²³ Agustín Olachea fue Gobernador del Distrito Norte del Territorio de Baja California durante 1931 y 1932 y después del Territorio Norte de Baja California de 1932 a 1935. Cfr. *Ciguatán*, Revista del Departamento de Difusión del Instituto de Investigaciones Históricas del Estado de Baja California, No. 3, Mayo 15, 1985. Vid. también *supra.*, Capítulo Primero, parágrafo III, inciso B), p. 58

⁴²⁴ Cfr. *Ciguatán*, *idem*. Esteban Cantú fue Gobernador del Distrito Norte de Baja California de 1914 a 1920. Vid. también *supra.*, Capítulo Primero, parágrafo III, inciso B), pp. 55 y 56

En el transcurso de esta sesión, después de la declaración solemne de apertura del período único de sesiones de la Legislatura Constituyente del Estado de Baja California ⁴²⁵, hubo un intercambio de discursos entre el Gobernador Provisional Lic. Alfonso García González y el Presidente del Congreso Constituyente Lic. Alejandro Lamadrid Jr. En su intervención, el Lic. García González elogia al Presidente Ruiz Cortines por haberle correspondido la ejecución del Decreto que "fija el camino legal a seguir para la integración de los poderes del Estado" ⁴²⁶ de Baja California; sin embargo, también destaca con meridiana claridad el importante papel que jugó el pueblo bajacaliforniano como causa del momento histórico que se estaba viviendo al resaltar que:

"... su gran impulso creador, su fé en el futuro de la región y en los destinos de México, su trabajo infatigable y su acendrado patriotismo hicieron que la simiente regada por el Estado fructificara como semilla que cae en tierra fecunda y productiva"; agregando más adelante que "la voluntad de la inmensa mayoría ciudadana del Estado manifestada de manera libre, auténtica, ordenada y nítida, confirió a ustedes ciudadanos Diputados Constituyentes la facultad soberana de dictar la Constitución del Estado"; continuando con una exhortación al señalarles que "a este alto honor corresponde una gravísima responsabilidad... Representáis a todos los distintos sectores que integran el pueblo del Estado y tenéis la obligación de conciliar sus intereses... Si necesario es debéis olvidar vuestra propia personalidad para servir, exclusiva y únicamente, a la colectividad sin considerarla como la suma de grupos o clases sino como unidad y en función del bien Nacional.

"Teniendo en cuenta las características personales que concurren en cada uno de ustedes, es de esperarse que la Constitución del Estado de Baja California responderá a lo que teórica y técnicamente deben ser las leyes, sean de orden público

⁴²⁵ Cfr. *Diario de los Debates*, Tomo I, 5 de mayo de 1953, Núm. 1, pp. 2 y 8. La página 8, aunque está fechada el 5 de mayo, corresponde a la sesión del 6 del mismo mes y es donde aparece el Acta de la Sesión de Apertura, existiendo una diferencia en la hora de la declaratoria solemne de apertura. En la página 2 se mencionan las 12:00, en tanto que en el Acta se señala que fueron las 12:45 horas. Consideramos que la hora correcta de la declaración solemne es esta última, toda vez hubo un receso para dar entrada a las personalidades visitantes, por lo cual, si bien la sesión dio inicio a las 12:00 horas del 5 de mayo de 1953, la Declaratoria Solemne fue a las 12:45. El Lic. Alejandro Lamadrid Jr., a la sazón Presidente del Congreso declaró: *EL CONGRESO CONSTITUYENTE DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA ABRE HOY, CINCO DE MAYO DE MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y TRES, A LAS DOCE HORAS CON CUARENTA Y CINCO MINUTOS SU PERIODO UNICO DE SESIONES*. Cfr. *Idem.*, p. 8

⁴²⁶ Cfr. *Diario de los Debates*, 5 de mayo de 1953, Tomo I, Núm. 1, p. 3

o privado, resultantes de necesidades sociales... y el pueblo que os ha electo confía en que cumpliréis vuestro cometido plasmando en la Constitución del Estado de Baja California los ideales comunes del pueblo regulando y protegiendo los derechos individuales, familiares, sociales y políticos con la única limitación de no violar los principios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" ⁴²⁷.

Por su parte, el Presidente del Congreso Constituyente también se refiere en su discurso al papel desarrollado por el pueblo bajacaliforniano y el compromiso que asume el Constituyente ante aquél para darle una Carta Magna a la altura de la realidad social, económica y política que se ha alcanzado en este rincón de nuestra Patria al señalar:

"La actual prosperidad de Baja California, es fruto del esfuerzo de quienes han puesto sus ojos en esta tierra y en sus mares, en su resequedad pródiga y en sus rocosas montañas; y así vemos hoy levantándose por doquiera, despepitadoras de algodón, fábricas de malta, vinaterías, comercios prósperos, industrias de transformación, empacadoras de mariscos, grandes plantíos de cereales, legumbres, algodón, olivos, frutas, obras portuarias, presas, carreteras, centros de cultura; y largo y prolijo sería enumerar todo lo que la mano del hombre y el impulso de la Revolución Mexicana y de los Gobiernos emanados de ella, han dado a esta región que generosamente recibe con los brazos abiertos a los hombres de buena voluntad.

"Todo lo anterior pone un poco de colorido en los Valles, mares y riscos y hace que el Estado de Baja California surja potente y decidido para enfrentarse al futuro, con la confianza de saber que sus pobladores son esforzados, nativos o venidos de otras tierras, que se encariñaron y formaron aquí, hogares que pueden ser ejemplo de familia mexicana, por estar fundados en sentimientos de libertad, de trabajo, de honradez y patriotismo...

"... Baja California siempre ha estado dentro de la tradición mexicana y de las visciditudes (*sic*) que nuestra Patria ha tenido, pues integrada por elementos de lo más granado y valioso, pudiéramos decirlo, de la totalidad de los habitantes del resto del país, tiene siempre la aspiración patriótica de convertirse en paradigma de la Nación entera y es síntesis humana de México, donde hasta el más humilde ejidatario y obrero tienen iguales oportunidades al disfrute de todos los bienes espirituales y materiales.

⁴²⁷ *Idem.*, pp. 3 y 4

"Recogidas todas estas ideas y guiándonos siempre en los principios emanados de la Revolución Mexicana, plasmados en nuestra Carta Magna de 1917, con sus postulados básicos de organización política, federal, democrática y representativa, a la luz de la doctrina constitucional más avanzada entendemos que el poder público debe encauzar la actividad, dando leyes justas y equitativas que hagan que el pueblo sea gobernado por el pueblo mismo y para beneficio de éste, y sin descuidar que los intereses de la colectividad estén por encima de los intereses particulares de los individuos; recordando siempre que el hombre es ya de suyo una entidad que merece tener respeto, amparo y protección.

"Como representantes legítimos del pueblo de Baja California los miembros del Congreso Constituyente ofrecemos tener como meta, legislar en forma tal, que el habitante del nuevo estado de la Federación Mexicana, logre su máximo bienestar dentro de un ambiente de orden (*sic*), democracia y trabajo lo que a nuestro juicio debe ser la aspiración máxima del hombre y la colectividad"⁴²⁸.

Durante la sesión del 6 de mayo de 1953 se designaron las Comisiones de Redacción del Reglamento Interior del Congreso Constituyente y la de Administración que quedaron integradas, la primera por Francisco H. Ruiz, Francisco Dueñas y Aurelio Corrales; en tanto que la segunda por Evaristo Bonifaz, Miguel Calette y Celedonio Apodaca.

En la sesión del 13 de mayo es presentado el *Reglamento Interior del Congreso Constituyente del Estado Libre y Soberano de Baja California* mismo que es leído y aprobado en lo general, pasándose a la discusión en lo particular, aprobándose en dicha sesión hasta el Artículo 35⁴²⁹; y en la siguiente sesión, correspondiente al 14 de mayo de 1953, se aprobaron los restantes artículos⁴³⁰.

Durante esta última sesión del 14 de mayo de 1953 se nombraron a los miembros de las Comisiones Redactora y de Corrección y Estilo; la primera, la Redactora del texto constitucional, quedó integrada por los Diputados Evaristo Bonifaz (Presidente), Miguel Calette, Alejandro Lamadrid Jr., Celedonio Apodaca y Francisco H. Ruiz quienes se reunirían en la ciudad de

⁴²⁸ *Idem.*, pp. 5 y 6

⁴²⁹ El *Reglamento Interior del Congreso Constituyente del Estado Libre y Soberano de Baja California* constó de 61 Artículos en 14 capítulos. *Cfr. Diario de los Debates*, Tomo I, 15 de mayo de 1953, No. 2, pp. 4 al 3

⁴³⁰ *Cfr. Idem.* p. 21

Ensenada para elaborar el proyecto, acordándose que contarían para ello con quince días ⁴³¹, plazo que vencería en la próxima sesión que se llevaría a cabo el 29 de mayo. La Comisión de Corrección y Estilo quedó integrada por los Diputados Francisco Dueñas (Presidente), Evaristo Bonifaz y Aurelio Corrales ⁴³².

En el transcurso de los siguientes días fueron recibidas en el seno del Constituyente diversos ocursos de diferentes agrupaciones con sugerencias para la redacción y confección del articulado de la Constitución, mismos que fueron turnados, durante la sesión del 29 de mayo de 1953, a la Comisión Redactora para su estudio y análisis ⁴³³, aunados a los recibidos directamente por la Comisión durante ese lapso.

A la Comisión Redactora no le fue posible terminar el proyecto de Carta Magna en esos quince días debido a las muchas propuestas recibidas y a que, en palabras del Diputado Bonifaz, habiendo "estado trabajando tesoneramente en la formulación del proyecto que se le encomendó... hemos encontrado que la tarea es bastante delicada, y no queriendo festinar nuestra labor, hemos trabajado con cautela, con mucha acuciosidad, lo cual no permitió a esta Comisión terminar en el plazo que se le señaló el proyecto indicado" ⁴³⁴, argumentando además que, incluso, en caso de haber terminado el proyecto no podrían estudiar todas las sugerencias que les habían llegado. Sin embargo, dio lectura y comentó lo que él llamó un "esqueleto estructural en títulos y capítulos de lo que debe ser el cuerpo total de la Constitución" ⁴³⁵, el cual comprendía:

TITULO PRIMERO (Sobre el cuerpo físico del Estado).- I, del Estado de Baja California y su Territorio; II, de la Soberanía del Estado; III, de los Símbolos Oficiales; IV, de las Garantías Individuales y Sociales; V, del Contenido Humano del Territorio.

⁴³¹ Cfr. *Idem.*, pp. 28 a 30

⁴³² Cfr. *Idem.*, p. 28

⁴³³ Cfr. *Diario de los Debates*, Tomo I, 29 de mayo de 1953, Núm. 5, pp. 3 a 9. Nota: En fe de erratas publicada en el *Diario* del 12 de junio (p. 34), se hace la aclaración de que el número que corresponde a la sesión del 29 de mayo es la 3 y no la 5 como se publicó.

⁴³⁴ Cfr. *Idem.*, p. 9

⁴³⁵ *Idem.*

TITULO SEGUNDO (Sobre la organización político jurídica).- I, del Poder Público y de la Forma de Gobierno.

TITULO TERCERO (Sobre los Poderes).- I, de los Poderes; II, del Poder Legislativo, sus Facultades, Prerrogativas y Obligaciones, tanto del Congreso como de los Diputados; III, de la Iniciativa y de las Leyes y Decretos; IV, de la Comisión Permanente.

TITULO CUARTO (Sobre el Poder Ejecutivo).- de las Facultades y Obligaciones del Gobernador y del Secretario General; Facultades y Atribuciones del Tesorero General del Gobierno del Estado.

TITULO QUINTO (Sobre el Poder Judicial).- Requisitos para ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia y Funciones del Poder Judicial; I, de los Jueces de Primera Instancia, Jueces Menores y de Paz; II, del Ministerio Público; III, de la Defensoría de Oficio.

TITULO SEXTO.- Único, de los Municipios.

TITULO SÉPTIMO.- I, de la Hacienda Pública; II de la Educación Pública; III, de la Organización de la Policía; IV, de la Seguridad e Higiene Públicas; V, de las Obras Públicas; VI, del Trabajo y Previsión Social; VII, del Fomento y Protección de la Agricultura y la Industria; VIII, de la Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados Públicos; IX, Prevenciones Generales; X, de los Requisitos para Reformar a la Constitución ⁴³⁶.

El Diputado Bonifaz, después de explicar algunos puntos de este anteproyecto solicitó una ampliación del plazo por quince días para terminar el proyecto con su articulado completo y así, someterlo a consideración del Congreso Constituyente; solicitud que se basó en el Artículo 23 del Reglamento Interior del Congreso Constituyente, por lo que se le concedió a la Comisión el plazo solicitado de otros quince días más ⁴³⁷, que vencerían el 11 de junio de 1953.

Se aprovechó también la sesión para nombrar y tomar la protesta de rigor a la Mesa Directiva que debía fungir durante el mes de junio, la

⁴³⁶ Cfr. *Idem.*, pp. 9 a 12

⁴³⁷ Cfr. *Idem.*, p. 13

cual quedó compuesta en la siguiente forma: Presidente, Celedonio Apodaca; Vice-Presidente, Aurelio Corrales; Secretario, Alejandro Lamadrid Jr.; y Pro-Secretario, Evaristo Bonifaz ⁴³⁸.

Durante ese lapso se siguieron recibiendo propuestas y peticiones de diversos sectores y agrupaciones que fueron turnadas a la Comisión Redactora en la sesión del 12 de junio de 1953, fecha en que se dio lectura al *Proyecto de Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California*, el cual constaba de 122 Artículos en diez Títulos como sigue:

TITULO PRIMERO.- I, del Estado y su Territorio (Arts. 1 a 3); II, de la Soberanía del Estado (Arts. 4 y 5); III, de los Símbolos Oficiales (Art. 6); IV, de las Garantías Individuales y Sociales (Art. 7); V, de los Habitantes Vecinos del Estado (Arts. 8 y 9); VI, de los Ciudadanos del Estado (Art. 10); VII, de los Derechos y Obligaciones de los Habitantes, Vecinos y Ciudadanos del Estado (Arts. 11 y 12); VIII, de la Suspensión y Pérdida de los Derechos del Ciudadano (Arts. 13 y 14).

TITULO SEGUNDO.- Único, del Poder Público y de la Forma de Gobierno (Arts. 15 a 17).

TITULO TERCERO.- I, del Poder Legislativo (Arts. 18 a 30); II, de las Prerrogativas de los Diputados y de las Facultades del Congreso (Arts. 31 y 32); III, de la Iniciativa y la Formación de las Leyes y Decretos (Arts. 33 a 42); IV, de la Comisión Permanente (Arts. 43 a 45).

TITULO CUARTO.- I, del Poder Ejecutivo (Arts. 46 a 55); II, de las Facultades y Obligaciones del Gobernador (Art. 56); III, del Secretario de Gobierno (Arts. 57 a 61).

TITULO QUINTO.- I, del Poder Judicial (Arts. 62 a 76); II, del Ministerio Público (Arts. 77 a 81); III, de la Defensoría de Oficio (Arts. 82 y 83).

TITULO SEXTO.- Único, de los Municipios (Arts. 84 a 94).

⁴³⁸ Cfr. *Idem.*, p. 15

TITULO SÉPTIMO.- I, de la Hacienda Pública (Arts. 95 a 97); II, de la Educación Pública (Arts. 98 y 99); III, de la Seguridad Pública (Art. 100); IV, del Fomento y Protección a la Agricultura y a la Industria (Art. 101).

TITULO OCTAVO.- Único, de las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos (Arts. 102 a 106).

TITULO NOVENO.- Único, Prevenciones Generales (Arts. 107 a 120).

TITULO DÉCIMO.- I, de las Reformas a la Constitución (Art. 121); II, de la Inviolabilidad de esta Constitución (Art. 122) ⁴³⁹.

En la misma sesión del 12 de junio de 1953 se acordó dar a la publicidad el Proyecto de Constitución a efecto de que la ciudadanía tuviese oportunidad de conocerlo íntegramente ⁴⁴⁰, y además, se otorgó un plazo de 15 días para que los Diputados Constituyentes estudiaran el proyecto de Constitución para efectos de hacer notar sus observaciones en la siguiente sesión en la que se llevaría a cabo la segunda lectura y el inicio de su discusión en lo general.

La ciudadanía bajacaliforniana, ávida de conocer el Proyecto de Constitución, estuvo pendiente de las publicaciones hechas en los rotativos locales del 19 al 25 de junio de 1953 en que se dio a conocer el texto completo con sus 122 artículos; además de existir la invitación del constituyente, por voz de Miguel Calette, para que los representantes de la opinión pública continuaran con sus sugerencias. Esta exhortación tenía su razón de ser, debido a que existía un gran entusiasmo por la estructuración y construcción del nuevo Estado, tal como fue señalado en su oportunidad por el exgobernador y expresidente Gral. Abelardo L. Rodríguez en una entrevista periodística al mencionar que los habitantes de Baja California tenían un alto sentido cívico y de responsabilidad porque formaban una comunidad de trabajo, añadiendo que "Baja California como nueva entidad ofrece una excelente oportunidad para que aquí se haga un verdadero ensayo democrático, dejando en libertad a los votantes para que libremente expresen sus deseos" ⁴⁴¹; sin embargo, se notó

⁴³⁹ Cfr. *Diario de los Debates*, Tomo I, 12 de junio de 1953, Núm. 4, pp. 9 a 28

⁴⁴⁰ Cfr. *Idem.*, p. 33

⁴⁴¹ *El Heraldo*, 29 de junio de 1953. Tijuana.

que hubo muy pocas participaciones expresas de la ciudadanía en lo general, circunstancia hecha notar en el seno de la sesión del 26 de junio de 1953 por el Diputado Francisco Dueñas ⁴⁴², ya que sólo se habían presentado algunas por las centrales obreras (CTM principalmente) en el sentido de reglamentar en la nueva Constitución algunos conceptos abordados por el Artículo 123 de la Constitución federal que redundarían en beneficio de la clase obrera. También se recibió una propuesta con un proyecto de una Ley de Responsabilidades para los funcionarios públicos, desde el Gobernador hasta el policía ⁴⁴³.

Particularmente interesante fue esta sesión del 26 de junio de 1953 por las propuestas que los mismos Diputados Constituyentes realizaron para integrar la Carta Magna, modificando la estructura del Proyecto. Después de dispensada la segunda lectura del Proyecto de Constitución en lo general, a propuesta del Diputado Lamadrid ⁴⁴⁴, el Diputado Bonifaz propuso algunas adiciones en lo general en materia de Salubridad e Higiene Públicas y de Trabajo y Previsión Social, hablando por vez primera de un auténtico "derecho de trabajar", considerando que debía incluirse en la Carta Magna, "porque no basta que en la Constitución General de la República se diga que todo hombre es libre de dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que mejor le acomode. Es necesario que el Estado también se preocupe porque todos sus habitantes tengan manera de trabajar" ⁴⁴⁵. Sus propuestas en lo general, ya que las modificaciones que propuso a algunos Artículos y que no afectaban la estructura del Proyecto se reservaron a que las mencionara cuando se discutiera el mencionado Proyecto en lo particular, fueron turnados a la Comisión Redactora para que dictaminara si había lugar a modificar la estructura del Proyecto o no ⁴⁴⁶.

El Diputado Francisco Dueñas propuso incluir un capítulo sobre Salubridad Pública con ocho artículos y sugirió una nueva redacción, en once numerales, para el capítulo sobre Educación Pública ⁴⁴⁷, propuestas que se turnaron a la Comisión Redactora en lo que respecta a Salubridad Pública para

⁴⁴² Cfr. *Diario de los Debates*, Tomo I, 26 de junio de 1953, Núm. 5, p. 3

⁴⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴⁴ Cfr. *Idem.*, p. 4

⁴⁴⁵ *Idem.*, p. 6

⁴⁴⁶ Cfr. *Idem.*, p. 13

⁴⁴⁷ Cfr. *Idem.*, pp. 13 a 16

que se dictaminara lo conducente ⁴⁴⁸, en tanto se reservó lo relativo a Educación Pública para su discusión en lo particular.

Otras importantes propuestas presentadas durante esta sesión, fueron las de los Diputados Miguel Calette ⁴⁴⁹ y Celedonio Apodaca ⁴⁵⁰. El primero de los nombrados prácticamente presentó un nuevo proyecto de Constitución con señalamientos muy interesantes, entre los que se encontraban la inclusión expresa en el texto constitucional, dentro del capítulo de Garantías Individuales y Sociales, de la igualdad jurídica ante la Ley, el derecho de petición, el derecho de queja, la garantía de audiencia ante nuevas contribuciones y la libertad de expresión; y planteó una diferenciación entre habitante, vecino, bajacaliforniano y ciudadano del Estado.

Así mismo, señaló una definición de Poder Público y lo diferenció de la forma de Gobierno y la División de Poderes en el Estado; propuso el requisito de ser mexicano por nacimiento y haber nacido en Territorio de la República Mexicana para poder ser electo Diputado, Gobernador, Secretario de Gobierno y Magistrado del "Supremo Tribunal de Justicia"; impugnó la facultad del Gobernador de nombrar y remover libremente al Procurador General de Justicia, a los miembros de los Ayuntamientos, designar a los Magistrados, facultad que transfirió al Congreso; los Agentes del Ministerio Público serían nombrados y removidos por el Procurador, previa aprobación del Congreso; propuso una delimitación expresa de los Municipios y el cambio de la Capital del Estado a Real del Castillo, en Ensenada, en un plazo de cinco años.

Su propuesta fue turnada a la Comisión Redactora, sólo en cuanto integraba nuevos conceptos que modificarían la estructura original del Proyecto, tales como los capítulos relativos a "De los Bajacalifornianos", "De la Pérdida de los Derechos", los cambios de nombre del Título que se llamaría "Del Poder Público" y del capítulo "De la Forma de Gobierno del Estado" ⁴⁵¹, reservando los demás artículos para su discusión en lo particular.

Por su parte el Diputado Apodaca propuso varias adiciones al Proyecto de Constitución entre los que destacó la preservación del Patrimonio

⁴⁴⁸ Cfr. *Idem.*, p. 16

⁴⁴⁹ Cfr. *Idem.*, pp. 16 a 26

⁴⁵⁰ Cfr. *Idem.*, pp. 27 a 29

⁴⁵¹ Cfr. *Idem.*, p. 27

Familiar, el castigo para el acaparamiento de artículos de consumo y la apertura de establecimientos de artículos de primera necesidad por parte del Ejecutivo en épocas de carestía. La propuesta de Celedonio Apodaca se turnó a la Comisión Redactora en cuanto sus propuestas encuadraban en un Capítulo no existente en el Proyecto que se denominaría "del Trabajo y Previsión Social".

En la noche del mismo día 26 de junio, la Comisión Redactora por conducto de su Presidente, Diputado Evaristo Bonifaz, emitió los dictámenes sobre las propuestas presentadas esa mañana, admitiéndose sólo la propuesta de él mismo en el sentido de incluir un capítulo que se denominaría "Del Trabajo y de la Previsión Social" en el que se reconocería el "derecho a trabajar", la creación de establecimientos de asistencia social para menores desamparados e incapacitados física o mentalmente y centros reformativos para menores delincuentes ⁴⁵².

Las propuestas no admitidas tuvieron el denominador común de que la mayoría se trataba de puntos que podrían ser discutidos en lo particular en el momento correspondiente, dándose lectura a diversos votos particulares como el del Diputado Lamadrid, sobre las propuestas admitidas del Diputado Bonifaz; el del Diputado Calette sobre el dictamen que no incluye sus propuestas. En el caso de la propuesta del Diputado Apodaca, la Comisión opinó que su contenido debía reservarse para cuando se discutiese lo relativo a Trabajo y Previsión Social, toda vez que ya había sido incluido con la admisión de la propuesta del Diputado Bonifaz. También se reservó el pliego presentado por el Diputado Dueñas para que los artículos propuestos fueran discutidos en lo particular en su oportunidad ⁴⁵³.

Por haber sido ésta la última sesión del mes, se nombró Mesa Directiva que fungiría durante el mes de julio de 1953, misma que quedó integrada por los Diputados Francisco Dueñas, Celedonio Apodaca, Evaristo Bonifaz y Miguel Calette como Presidente, Vicepresidente, Secretario y Prosecretario, respectivamente ⁴⁵⁴.

⁴⁵² Cfr. *Idem.*, pp. 30 y 31

⁴⁵³ Cfr. *Idem.*, pp. 31 a 37

⁴⁵⁴ Cfr. *Idem.*, p. 39

Al finalizar los trabajos se dio lectura al Orden del Día para la siguiente sesión, que tendría verificativo el 2 de julio de 1953, en la que se incluyó, como punto total, la discusión del Proyecto de la Constitución en lo particular ⁴⁵⁵; sesión que realmente se llevó a cabo el 3 de julio de 1953 y no se discutió el articulado del Proyecto, ya que se acordó, a propuesta de Miguel Calette, el traslado temporal de la sede del Congreso Constituyente a la ciudad de Tijuana debido a los rigores del clima y a la conveniencia, según Alejandro Lamadrid, "de que los centros de mayor población del Estado reciban la oportunidad de que en ellos se celebren las sesiones del Congreso, tanto como un honor, como para dar ocasión a que se manifieste el interés de la ciudadanía por los trabajos" del mismo ⁴⁵⁶.

En efecto, el 9 de julio de 1953 se llevó a cabo la sesión correspondiente en el Salón de Actos de la Escuela Alvaro Obregón en Tijuana, declarado a la sazón recinto oficial ⁴⁵⁷, en la que se dio lectura al Proyecto de Constitución, aprobándose los Artículos que no ofrecieron materia de discusión y reservándose aquéllos que fueron expresamente indicados por los constituyentes; consistentes básicamente en las propuestas para modificar el texto del Proyecto, mismas que fueron manifestadas en sesiones anteriores.

En la tarde de ese mismo día, antes de entrar de lleno a la discusión de los Artículos del Proyecto en lo particular, se tomó protesta a David Enrique Cota, suplente del diputado Francisco H. Ruiz, para efectos de que tomara parte en las deliberaciones en su lugar ya que, desde antes de la sesión del 12 de junio, se encontraba ausente para atender asuntos personales en la ciudad de México.

Acto seguido dio principio la discusión en lo particular iniciándose con las propuestas del Diputado Calette, quien presentó proyectos

⁴⁵⁵ *Ibidem*.

⁴⁵⁶ *Acta de la Sesión celebrada el día 3 de julio de 1953*, del Congreso Constituyente del Estado, p. 2. A partir de esta fecha dejó de publicarse el *Diario de los Debates*, por razones supuestamente atribuibles al Oficial Mayor del Congreso Sr. Juan Manuel Patiño, si atendemos a la aseveración del Dr. Dueñas (Cfr. Francisco Dueñas M., *Historia del Constituyente en el Estado de Baja California*, p. 25), por lo que en adelante nos referiremos a dichas *Actas*. Se pueden consultar en el Archivo Histórico del Estado en Mexicali, B. Cfa. y, si bien no existe una referencia específica, se les puede localizar en el *Expediente Núm. 852-1/101.4/7* o (1420)

⁴⁵⁷ Actualmente el edificio que ocupaba la Escuela Álvaro Obregón alberga a la Casa de la Cultura de Baja California

modificatorios a los Artículos 2, 7, 8 y 9 fracción II; 10 fracción II; 11 fracción IV; 15, 22, 32 fracciones V, IX, XV, XXV y XXVI; 33 fracción III; 35 párrafo primero; 44 fracción IV; 47 fracción I; 48, 50, 56 fracciones X, XII, XIII y XIV; 58 fracción I; 64, 66 fracción I; 67, 68, 69, 70 párrafos primero y segundo, 71 párrafos primero y segundo, 73 fracción I, 74, 78, 84, 87 fracción I, 101, 107 y 110 fracción IV ⁴⁵⁸.

Las propuestas de Miguel Calette en materia de garantías individuales fueron rechazadas debido a la frontal defensa del Proyecto hecha por la Comisión Redactora, principalmente en las voces de los constituyentes Lamadrid, Bonifaz y Dueñas; fundamentándose básicamente en que, tratándose de derechos públicos subjetivos, éstos se encontraban firmemente establecidos en la Constitución General de la República y por tanto, sería redundante establecer disposiciones similares en la Constitución del Estado ⁴⁵⁹, si bien algunas propuestas fueron desechadas en uso del voto de calidad del Presidente del Congreso como el caso de la fracción III del Artículo 7 que mencionaba la garantía de audiencia para el caso de imposición de sanciones por la Autoridad Administrativa ⁴⁶⁰. Consecuentemente, el Capítulo IV del Título Primero relativo a las garantías individuales y sociales resultó aprobado en los términos redactados en el Proyecto de la Comisión ⁴⁶¹.

Durante la sesión del 10 de julio se continuó con la discusión en lo particular y siguiendo cierto orden numérico, se modificó el texto del Artículo 17 para efectos de excluir la posibilidad de concentración de dos o más "poderes" en una sola persona o el legislativo en un solo individuo en el caso de "facultades extraordinarias que se concedan al Ejecutivo, por exigirlo así una situación de emergencia" ⁴⁶², hipótesis que se relaciona con la fracción XXIV del Artículo 32 del Proyecto que facultaba al Congreso para conceder al Ejecutivo "facultades extraordinarias en alguno o algunos ramos de la Administración Pública", fracción que fue suprimida en la sesión del 17 de julio de 1953 ⁴⁶³.

⁴⁵⁸ Cfr. *Acta de la Sesión* del 9 de julio de 1953, pp. 1 y 2

⁴⁵⁹ Cfr. *Idem.*, p. 6

⁴⁶⁰ Cfr. *Acta de la Sesión* del 10 de julio de 1953, pp. 1 a 3

⁴⁶¹ Cfr. *Idem.*, p. 3

⁴⁶² Cfr. *Idem.*, pp. 4 y 5. Vid. también *Diario de los Debates*, Tomo I, 12 de junio de 1953, Núm. 4, p. 11 para consulta del Artículo 17 del Proyecto.

⁴⁶³ Cfr. *Acta de la Sesión* del día 17 de julio de 1953, p. 2

La discusión sobre el Artículo 22 del Proyecto que hablaba sobre los requisitos para ser electo Diputado fue particularmente interesante, ya que versaba sobre la problemática de la doble nacionalidad, circunstancia especial por la situación geográfica del Estado. El diputado Calette pugnaba porque se estableciera que, para poder ser electo diputado, se requiriera "ser hijo de padres mexicanos por nacimiento, nativo de la Entidad o de cualquier parte de la República Mexicana" ⁴⁶⁴, propuesta que fue apoyada por el diputado Dueñas; sin embargo Alejandro Lamadrid, en nombre de la Comisión Redactora, expresó que no debía irse más allá de lo que la propia Constitución Federal establecía como requisitos para ser Diputado al Congreso de la Unión, explicando ampliamente las características y significado de mexicano, bajacaliforniano y nativo ⁴⁶⁵, opinión que fue compartida por el diputado Bonifaz y que prevaleció en el seno del Constituyente.

Estos mismos argumentos se repitieron durante las discusiones de los artículos relativos a los requisitos para ocupar diversos puestos, tales como el 47 fracción I, para ser Gobernador; 58 fracción I, para ser Secretario de Gobierno; 66 fracción I, para ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia; y 87 fracción I, para ser miembro de un Ayuntamiento.

En atención a la delicadeza de este tópico, se presentó una moción suspensiva para estudiarlo con más detenimiento ⁴⁶⁶, difiriéndose su discusión hasta un mes más tarde en la sesión del día 11 de agosto de 1953. Al finalizar la sesión del 10 de julio se aprobó por unanimidad la fracción II del Artículo 22 sobre el requisito de edad para ser Gobernador, consistente en 25 años cumplidos al día de la elección.

Durante el desarrollo de los trabajos de la sesión del 11 de julio de 1953, se modificó la fracción III del Artículo 22 ⁴⁶⁷ en el sentido de reducir el tiempo de residencia de 5 a 2 años en el caso de ser nativo del Estado, dejando el requisito de 5 años para el caso de ser vecino del Distrito por el que fuera postulado el candidato a Diputado. Asimismo, fueron aprobados los textos de los Artículos 8, 9, 10, 11, 12, 13 y 14 que hablan sobre ciudadanos,

⁴⁶⁴ Cfr. *Diario de los Debates*, Tomo I, 26 de junio de 1953, Núm. 5, p. 21 sobre el texto propuesto por el Diputado Miguel Calette a este Artículo y su argumentación al respecto.

⁴⁶⁵ Cfr. *Acta de la Sesión* del 10 de julio de 1953, pp. 5 a 7

⁴⁶⁶ Cfr. *Idem.*, p. 7

⁴⁶⁷ Cfr. *Acta de la Sesión* del 11 de julio de 1953, p. 2

habitantes y vecinos del Estado, sus derechos y sus obligaciones, así como de la pérdida de los derechos del ciudadano ⁴⁶⁸.

En la sesión del 16 de julio de 1953 fueron aprobados los artículos 24 y 27 del Proyecto ⁴⁶⁹, ambos relacionados entre sí, para determinar que el Congreso se instalaría el día 1 de octubre posterior a la elección y que habría dos períodos ordinarios de sesiones que correrían del 1 de octubre al 31 de diciembre, el primero y del 1 de marzo al 31 de mayo el segundo. Este último período se consideró para las fechas señaladas a petición del Diputado Dueñas, tomándose en cuenta las condiciones climáticas de la Capital del Estado.

Ese mismo día se propuso moción suspensiva sobre la fracción III del Artículo 23 y la IX del 32, relativos, el primero a la imposibilidad para ser electos Diputados los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión durante el período de su ejercicio debido al alcance que pudiera tener respecto al Artículo 125 de la Constitución Federal ⁴⁷⁰, fracción que fue aprobada por unanimidad sin discusión en la sesión del 25 de julio de 1953 ⁴⁷¹.

El segundo de los artículos mencionados, es decir la fracción IX del 32, que facultaba al Congreso para suspender a los miembros de los Ayuntamientos hasta por tres meses por sí o a petición del Ejecutivo cuando se juzgara indispensable para la práctica de alguna averiguación, fue adicionada durante la sesión del día siguiente, 17 de julio, a propuesta del Diputado Lamadrid para especificar que debía ser "en relación con sus funciones", aprovechándose para adicionar una nueva fracción, en el mismo tenor al Artículo 44, para dar la misma atribución a la Comisión Permanente ⁴⁷².

Continuando con la discusión de las facultades del Congreso, se suprimió la fracción XXV del Artículo 32 que le concedía al Congreso la atribución de declarar si había lugar a formación de causa contra funcionarios públicos con fuero constitucional, tratándose de "delitos comunes"; en tanto que fue aprobada, con una adición, la fracción XXVI ⁴⁷³ que facultó al

⁴⁶⁸ Cfr. *Idem.*, p. 3

⁴⁶⁹ Cfr. *Acta de la Sesión* del 16 de julio de 1953, pp. 2 y 3

⁴⁷⁰ Cfr. *Idem.*, p. 2

⁴⁷¹ Cfr. *Acta de la Sesión* del 25 de julio de 1953, p. 1

⁴⁷² Cfr. *Acta de la Sesión* del 17 de julio de 1953, pp. 2 y 3

⁴⁷³ Cfr. *Idem.*, p. 2

Congreso para erigirse en gran jurado a efecto de conocer causas de responsabilidad de funcionarios con fuero por delitos comunes u oficiales. La fracción XXVII del Artículo en comento, que facultaba al Congreso para nombrar y remover libremente a empleados del Poder Legislativo, se aprobó por unanimidad con la adición de actuar de acuerdo a la Ley de Servicio Civil ⁴⁷⁴.

Se modificó la fracción III del Artículo 47 en el mismo tenor que la fracción III del 22 ⁴⁷⁵, en el sentido de reducir el tiempo de residencia de 10 a 2 años en el caso de ser nativo del Estado, dejando el requisito de 5 años para el caso de vecino, como requisito para ser Gobernador ⁴⁷⁶. Se aprobó también el Artículo 50 que correspondía al 49 en el Proyecto, pasando el 50 a ser el 49, señalando la fecha de inicio del ejercicio de las funciones de Gobernador el 1 de noviembre posterior a la elección ⁴⁷⁷.

A propuesta del Diputado Lamadrid, se suprimió por unanimidad la fracción XII del Artículo 56 que se refería a la facultad del Gobernador para consignar a los miembros de los Ayuntamientos cuando hubiera suficientes elementos de prueba que hicieran presumible la comisión de hechos delictuosos de carácter oficial ⁴⁷⁸.

La discusión del Artículo 56, sobre las facultades del Gobernador, continuó durante la sesión del 18 de julio de 1953, en la que se aprobó por unanimidad adicionar una fracción, a propuesta de Alejandro Lamadrid, en el sentido de que el Gobernador pudiera celebrar convenios con la Federación sobre participación en impuestos y coordinar los esfuerzos para atender los rubros de educación, salubridad, asistencia pública y construcción de caminos vecinales ⁴⁷⁹.

Este concepto de coordinación fiscal entre los gobiernos Federal y local plasmado en la Constitución de Baja California, resultó novedoso para esas fechas, si atendemos a un oficio girado por el entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público, Lic. Antonio Carrillo Flores al Secretario de

⁴⁷⁴ *Ibidem.*

⁴⁷⁵ *Vid. supra*, p. 204 *in capite*

⁴⁷⁶ *Cfr. Acta de la Sesión* del 17 de julio de 1953, pp. 3 y 4

⁴⁷⁷ *Cfr. Idem.*, pp. 4 y 5

⁴⁷⁸ *Cfr. Idem.*, p. 5

⁴⁷⁹ *Cfr. Acta de la Sesión* del 18 de julio de 1953, pp. 1 y 2

Gobernación, Lic. Angel Carvajal el 3 de junio de 1953, el cual suponemos fue del conocimiento del Constituyente Bajacaliforniano, con relación a sus reuniones y en el que destaca que las disposiciones de la nueva Constitución "podrán servir de pauta, si llega el caso de reformar otras Constituciones locales", añadiendo más adelante que la Secretaría de Hacienda había "examinado la posibilidad de que en el Estatuto Constitucional de la nueva Entidad se haga referencia al importante problema fiscal y a la necesidad cada vez más urgente de la coordinación entre el Gobierno Federal y los Gobiernos locales", ya que la percepción de los impuestos "permitirá al Gobierno local atender servicios públicos de su competencia, impulsar el progreso económico de la región, y lograr un nivel mejor de vida para sus habitantes" ⁴⁸⁰.

Al discutirse el Artículo 58, el Diputado Calette propuso modificar su redacción en el sentido de que para ser Secretario de Gobierno, sólo se señalara, como exigencia, los mismos requisitos que para ser Gobernador ⁴⁸¹, lo cual fue aprobado por unanimidad, quedando simplificada su redacción en el sentido de cumplir los requisitos a que se refería el Artículo 47.

La siguiente sesión tuvo lugar el 23 de julio de 1953 y se continuó con el estudio del Proyecto en lo particular, poniéndose a discusión el Capítulo Único del Título Sexto que hablaba sobre el Municipio, aprobándose una moción suspensiva por unanimidad, ya que había sido objetado en lo general, pasándose a la Comisión Redactora para su revisión ⁴⁸². Lo mismo aconteció con el Capítulo I del Título Séptimo, que hablaba sobre la Hacienda Pública, sin embargo fue posteriormente aprobado en los mismos términos del Proyecto.

Entrando a discutir el Artículo 98 relativo a la Educación Pública, el Diputado Dueñas manifestó estar dispuesto a retirar su moción de una nueva redacción para todo un capítulo sobre el tema, condicionando su retiro a la formulación de sólo un Artículo que contuviera sus ideas, aprobándose una moción suspensiva para efectos de que fuera estudiado por la Comisión

⁴⁸⁰ *Oficio Núm. 607-324, Expediente 012/69* de la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en Fondo Dirección General de Gobierno I11 16.18 (1953), Instituto de Investigaciones Históricas de la U.A.B.C.

⁴⁸¹ *Cfr. Acta de la Sesión* del 18 de julio de 1953, p. 2

⁴⁸² *Cfr. Acta de la Sesión* del 23 de julio de 1953, p. 3

Redactora ⁴⁸³, la que en la sesión del día siguiente presentó su dictamen adicionando al mencionado Artículo 98 del Proyecto la expresión de "en coordinación con el Gobierno Federal" ⁴⁸⁴, referida a la obligación del Estado para proporcionar en forma gratuita la educación primaria, dictamen que fue aprobado por unanimidad ⁴⁸⁵. Sin embargo, en la versión final de la Constitución Política del Estado, no se hace mención a este tópico, presumiblemente por las argumentaciones presentadas por el Diputado Francisco H. Ruiz, en el sentido de que tal materia no competía a una Constitución local sino a la Federación y por tanto, el Legislador Constitucional de un Estado carecía de la facultad para dictar disposiciones sobre esa materia ⁴⁸⁶.

El Diputado Miguel Calette propuso, sobre el Artículo 101 relativo a la Agricultura, Ganadería e Industria, que esas actividades fueran consideradas de utilidad pública ⁴⁸⁷, moción a la que se opusieron los Diputados Lamadrid y Bonifaz porque atentaba al principio de generalidad que debía prevalecer en las Leyes Fundamentales, sin embargo, fue aprobada por unanimidad una moción suspensiva para una ulterior revisión por parte de la Comisión Redactora. El resultado fue en el mismo tenor que el Artículo 98, ya que no quedó inserto en el texto de la Constitución, presumiblemente por los argumentos del Diputado Ruiz ⁴⁸⁸.

Por último, se sometió a discusión la iniciativa de Miguel Calette en el sentido de establecer la Capital del Estado de Baja California en Real del Castillo, aprobándose por cinco votos que el Artículo quedara redactado en la forma propuesta por la Comisión ⁴⁸⁹, y en consecuencia, la Capital siguió siendo Mexicali.

La sesión del 24 de julio de 1953 también fue particularmente importante, pues en ella se dieron cuenta de los dictámenes de la Comisión Redactora sobre los Artículos que fueron objeto de moción

⁴⁸³ Cfr. *Ibidem*.

⁴⁸⁴ Cfr. *Dictámenes de la Comisión Redactora*, Julio 24 de 1953 en Archivo Histórico del Estado, Mexicali, B. Cfa. (1420)

⁴⁸⁵ Cfr. *Acta de la Sesión* del 24 de julio de 1953, p. 2

⁴⁸⁶ Cfr. *Moción del Diputado Constituyente por el 5o. Distrito, Francisco H. Ruiz*, sobre el Proyecto de Constitución, p. 14, s/f, en Archivo Histórico del Estado, Mexicali, B. Cfa. (1420)

⁴⁸⁷ Cfr. *Acta de la Sesión* del 23 de julio de 1953, p. 3

⁴⁸⁸ Cfr. Francisco H. Ruiz, *Op. ult. cit.*, p. 14

⁴⁸⁹ Cfr. *Acta de la Sesión* del 23 de julio de 1953, pp. 3 y 4

suspensiva durante las sesiones anteriores de discusión del Proyecto de Constitución en lo particular.

En efecto, se puso a discusión el dictamen presentado por la Comisión Redactora sobre la fracción II del Artículo 87 en el que quedó establecido como requisito para ser miembro de un Ayuntamiento el ser nativo del Estado reduciéndose el tiempo de residencia de 5 a 2 años y dejando el requisito de 5 años para el caso de vecino. El Diputado Dueñas insistió sobre los privilegios que debían otorgarse a los nativos de Baja California, mas Lamadrid replicó que el progreso del Estado se debía tanto a los nativos como a los venidos de otras latitudes, estableciendo que el principio fundamental que debía prevalecer era el de la unidad nacional y no la regional ⁴⁹⁰. El dictamen se aprobó por mayoría de 5 votos contra el del Diputado Dueñas.

Se aprobaron por unanimidad el Artículo 88 y la inclusión de uno nuevo que quedaría entre el 88 y el 89. El primero relativo a la fecha de toma de posesión de los Ayuntamientos, estableciéndose el 1 de diciembre posterior a la elección, aclarándose que esta fecha no se refería a los Ayuntamientos que debían elegirse próximamente al amparo de la nueva Carta Fundamental ⁴⁹¹. El Artículo nuevo se refería a reconocer a los Ayuntamientos personalidad jurídica para todos los efectos legales ⁴⁹².

Fueron aprobados también por unanimidad, una adición a la fracción V del Artículo 92 ⁴⁹³ consistente en sujetar a las disposiciones de la Ley del Servicio Civil los nombramientos de empleados que hiciera el Presidente Municipal y el Artículo 121 que establecía los requisitos y procedimientos para reformar la Constitución ⁴⁹⁴.

El Capítulo Único del Título Noveno relativo a Previsiones Generales; los artículos 116 que hablaba sobre la creación del sistema penitenciario y 119 que señalaba la fórmula para la protesta que debía rendir el Gobernador; así como el Capítulo propuesto por el Diputado Apodaca, fueron

⁴⁹⁰ Cfr. *Acta de la Sesión* del 24 de julio de 1953, pp. 1 y 2

⁴⁹¹ Cfr. *Idem.*, p. 2

⁴⁹² *Ibidem.*

⁴⁹³ *Ibidem.*

⁴⁹⁴ Cfr. *Idem.*, p.3

motivo de moción suspensiva para su estudio y dictamen por parte de la Comisión Redactora ⁴⁹⁵.

Durante el desarrollo de los trabajos en la sesión del 25 de julio, se pusieron a discusión los dictámenes relativos a las propuestas hechas por el Diputado Miguel Calette en la sesión del 9 de julio de 1953 ⁴⁹⁶, concretamente las relativas a la fracción XV del Artículo 32, en el sentido de que los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia fueran nombrados por el Congreso de entre una terna propuesta por los Colegios de Abogados ⁴⁹⁷. En su intervención el Diputado Dueñas habló a favor de los Colegios de Profesionistas, mas consideró que era mejor que el Ejecutivo siguiera teniendo la responsabilidad de la integración del Tribunal Superior; en tanto que el Diputado Bonifaz expuso el peligro que podría significar el que no se pusieran de acuerdo los Colegios en la integración de la terna. Por su parte el Diputado Lamadrid sugirió que lo ideal sería que fueran designados en elección directa. No obstante todas estas intervenciones, el texto del Proyecto original fue aprobado por cinco votos a favor contra el del Diputado Calette ⁴⁹⁸.

Puesta a discusión la fracción III del Artículo 33 relativa a la facultad otorgada al Tribunal Superior de Justicia para la iniciativa de leyes, se aprobó por unanimidad la supresión de la expresión "en asuntos de su competencia" y se adicionó "en asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de justicia" ⁴⁹⁹.

Con relación a la participación que tendrían el Ejecutivo o el Tribunal durante el trámite de una iniciativa de Leyes y Decretos a que se refería el Artículo 35, el Diputado Apodaca recordó que se concedieron 5 días al Ejecutivo en lugar de 2 para que enviara un orador al Congreso cuando hubiera de discutirse un proyecto. El Diputado Dueñas propuso una modificación con relación al Tribunal Superior, para señalar la presencia de un orador del Tribunal cuando la iniciativa se refiriera "a asuntos relativos a la organización y

⁴⁹⁵ Cfr. *Idem.*, pp. 2 y 3

⁴⁹⁶ *Vid. supra.*, p. 20

⁴⁹⁷ Cfr. *Acta de la Sesión* del 25 de julio de 1953, pp. 1 y 2

⁴⁹⁸ Cfr. *Idem.*, p. 2

⁴⁹⁹ *Ibidem.* Nótese que el texto del Acta referida sólo menciona supresión.

funcionamiento del ramo de Justicia". Ambas propuestas fueron aprobadas por unanimidad ⁵⁰⁰.

La discusión sobre la fracción IV del Artículo 44 fue similar a la presentada cuando se discutió el Artículo 32 en su fracción XV, pues el Diputado Calette esgrimió los mismos argumentos para que la Comisión Permanente otorgara o negara su aprobación a los nombramientos de los Magistrados que hiciera el Ejecutivo ⁵⁰¹. La redacción del texto original del Proyecto fue aprobada por 5 votos a favor contra 1 del Diputado Miguel Calette.

También fueron aprobados por una mayoría de 5 votos contra 1 del Diputado Calette los textos de la fracción XIII del Artículo 56 relativo a la facultad del Gobernador para nombrar Magistrados al Tribunal Superior; del Artículo 68 sobre el proceso de nombramiento de Magistrados por parte del Gobernador y la aprobación del Congreso; del Artículo 69 referente a la falta absoluta de un Magistrado y la suplencia de éste; del Artículo 70 que hablaba sobre la destitución de un Magistrado; y del Artículo 71 en relación con los Magistrados Supernumerarios y Suplentes ⁵⁰².

Se sometieron a discusión y fueron aprobados por mayoría los dictámenes sobre las mociones suspensivas del día anterior. En efecto, se aprobó la inclusión de un Artículo que fue colocado entre el 110 y el 111 sobre la Ley de Servicio Civil, la que "determinará cuál es el procedimiento y el órgano competente para dirimir los conflictos que surjan entre el Estado y sus trabajadores" ⁵⁰³. De la misma manera fue aprobada una adición al Artículo 116 al señalar que, en materia penitenciaria, el Ejecutivo podría celebrar convenios con la Federación para que los sentenciados pudiesen extinguir sus penas en establecimientos federales aún fuera del Estado ⁵⁰⁴. Así mismo se incluyó en el Capítulo de Prevenciones Generales un Artículo sobre Higiene y Salubridad Públicas referente a que el Estado vigilaría y cooperaría con el Gobierno Federal

⁵⁰⁰ Cfr. *Idem.*, p. 2

⁵⁰¹ Cfr. *Idem.*, pp. 2 y 3

⁵⁰² Cfr. *Idem.*, p. 3

⁵⁰³ *Ibidem.* También Cfr. *Dictamen de la Comisión Redactora* sobre esta inclusión.

⁵⁰⁴ *Ibidem.*

en la observancia de la higiene y salubridad públicas para prevenir y combatir enfermedades, epidemias y epizootias ⁵⁰⁵.

Poco antes de finalizar esta sesión del 25 de julio, el Diputado Apodaca propuso y fue aceptada por unanimidad, la planilla que integraría la Directiva del Congreso durante el mes de agosto y que se compuso con el Lic. Evaristo Bonifaz como Presidente, Manuel Calette como Vicepresidente, Lic. Alejandro Lamadrid como Secretario y Celedonio Apodaca como Prosecretario ⁵⁰⁶, acordándose que la próxima sesión sería el 10 de agosto de 1953, y a propuesta del Diputado Lamadrid, se llevaría a cabo en la ciudad de Mexicali.

En la sesión que tuvo lugar en Mexicali hasta el día 11 de agosto de 1953 y en la que estuvo presente el Diputado Propietario Francisco H. Ruiz, quien asumió el ejercicio de sus funciones, se sometió a la reconsideración de la Asamblea el dictamen de algunos artículos del Proyecto que fueron sometidos a estudio por parte de la Comisión Redactora. Al Proyecto de Constitución se le había hecho un ajuste corriendo la numeración en donde fue preciso, por lo que los Artículos dictaminados correspondían a la nueva numeración ⁵⁰⁷.

Así, los Artículos sometidos a reconsideración fueron los siguientes: 8 fracción III, 10, 15, 16, 17 fracción I, 27 fracciones XI, XIX y XXVI; 28 fracción III, 30, 31, 39, 41 fracciones III y VII; 49 fracciones XV, XVII, XX y XXII; 53, 56, 57, 58 fracciones I y II; 60, 61, 62, 64, 65 fracciones II y III; Capítulo II del Título Quinto (Del Ministerio Público y de la Defensoría de Oficio) en sus Artículos 69, 74 y 75; 77, 78, 79 fracciones II y IV; 80, 82, 83, 85, 86; Título Séptimo en sus Capítulos II (De la Educación Pública), III (De la Seguridad Pública) y IV (Del Fomento y Protección a la Agricultura y a la Industria); 96, 97, 99 fracción II; 105, 106, 110 y 112; decretándose un receso para el estudio de la iniciativa formulada por la Comisión Redactora.

Al reanudarse la sesión, y a propuesta del Diputado Alejandro Lamadrid, se pasó a la discusión de las mociones suspensivas que

⁵⁰⁵ *Ibidem.*

⁵⁰⁶ *Cfr. Acta de la Sesión del 25 de julio de 1953, p. 4*

⁵⁰⁷ Esta nueva numeración correspondió al Proyecto definitivo de Constitución

estaban pendientes ⁵⁰⁸ con relación a los Artículos 17 fracción I, 41 fracción I, 42 y 79 fracción I, referentes al requisito de ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos e hijo de padres mexicanos por nacimiento para ser, respectivamente, Diputado propietario o suplente, Gobernador del Estado y miembro de un Ayuntamiento, tal como quedó aprobado por mayoría de 6 votos contra el del Diputado Calette que insistió en el requisito de ser nativo del Estado para alcanzar alguno de esos puestos ⁵⁰⁹.

Acto seguido se procedió a discutir los Artículos presentados durante la mañana por la Comisión Redactora, mismos que fueron aprobados por unanimidad con excepción de la fracción I del Artículo 58 que lo fue por mayoría de 6 a favor contra el voto en contrario del Diputado Miguel Calette, pues este último numeral se refería al requisito de ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce de sus derechos para poder ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia (Art. 66 fracción I del Proyecto original) ⁵¹⁰. Así mismo, el Diputado Calette votó en contra de la supresión del Capítulo que versaba sobre el Fomento y Protección a la Agricultura y a la Industria.

IV. CLAUSURA DEL CONSTITUYENTE

En la misma sesión del 11 de agosto de 1953 se procedió a la discusión de los diecinueve Artículos Transitorios, mismos que sucesivamente fueron aprobados por unanimidad ⁵¹¹.

En ellos se estableció que la Constitución debería ser promulgada por el Gobernador Provisional, publicada por Bando Solemne en todas las poblaciones del Estado en un plazo de tres días (Artículo Primero) ⁵¹² y que entraría en vigor el mismo día de su publicación (Artículo Segundo) ⁵¹³.

⁵⁰⁸ *Ibidem.*

⁵⁰⁹ *Cfr. Acta de la Sesión* del 11 de agosto de 1953, pp. 3 y 4

⁵¹⁰ *Cfr. Idem.*, p. 4

⁵¹¹ *Ibidem.*

⁵¹² *Cfr. Periódico Oficial*; Organó del Gobierno del Estado de Baja California, Tomo LXVI, 16 de agosto de 1953, Núm. 23, p. 15

⁵¹³ *Ibidem.*

Se determinó, asimismo, la fecha en que tendrían lugar las elecciones para la Legislatura y Gobernador constitucionales, las cuales se verificarían el 25 de octubre de 1953, por lo que el Gobernador Provisional, en un plazo de 15 días a partir del inicio de la vigencia de la Constitución, debería lanzar la convocatoria correspondiente (Artículo Tercero) ⁵¹⁴.

El Artículo Cuarto Transitorio estableció diecinueve bases a las cuales se debería ceñir el proceso electoral, creando la Comisión Electoral del Estado (Base I) ⁵¹⁵ que se integraría por un Presidente, un Secretario y un Vocal designados por el Gobernador del Estado y además, dos representantes de los Partidos Políticos Nacionales registrados en la Secretaría de Gobernación y que tuvieran Comités Locales en la Entidad y de los Partidos Políticos locales que se hubieran constituido y registrado ante el Gobierno del Estado en el plazo señalado en la Convocatoria y haber demostrado tener por lo menos tres mil afiliados (Base IX). El registro de un Partido Político local se publicaría en el *Periódico Oficial* del Estado. Por cada miembro propietario se designaría un suplente ⁵¹⁶.

La Comisión Electoral del Estado se instalaría en la ciudad de Mexicali y nombraría delegados, funcionarios y empleados en las poblaciones en que se estimara necesario hubiese una Oficina del Registro de Electores (Base IV), la que, con los datos del Censo Nacional de Población de 1950, formularía un proyecto de división territorial del Estado para definir los diversos Distritos Electorales (Base V).

Una vez aprobada la división territorial en Distritos por la Comisión Electoral del Estado, se nombraría en cada uno de ellos un Comité Distrital Electoral (Base VI) que estaría integrado por un Presidente, un Secretario y un Vocal designados por la propia Comisión Electoral (Base VII) y con un representante propietario y un suplente de los Partidos Políticos a que se refería la Base IX. También, en cada cabecera municipal se nombraría un Delegado que tendría, dentro de la circunscripción municipal, las atribuciones

⁵¹⁴ Cfr. *Idem.*, p. 16

⁵¹⁵ En virtud de no existir una Ley Electoral del Estado, se tomó como referencia y se aplicaron, en lo conducente, diversas disposiciones de la Ley Electoral Federal vigente en esa fecha.

⁵¹⁶ Cfr. *Periódico Oficial*, Núm. 23 del 16 de agosto de 1953, p. 16

necesarias para intervenir en la preparación y desarrollo del proceso electoral (Base VIII) ⁵¹⁷.

Las candidaturas para Gobernador del Estado se registrarían ante la Comisión Electoral del Estado, las de Diputados ante el Comité Distrital correspondiente, en tanto que los munícipes se registrarían ante el Delegado Municipal (Base X).

Cada Distrito Electoral se subdividiría, a su vez, en Secciones Electorales, en las cuales se instalaría una casilla integrada por un Presidente, un Secretario y dos Escrutadores nombrados por el Comité Distrital correspondiente (Base XI) y en la cual habría dos ánforas, una destinada para la elección de Diputados y la otra para la de Gobernador (Base XII) ⁵¹⁸.

Una vez cerrada la votación, se procedería al escrutinio de los votos emitidos (Base XIV) y se encerrarían en paquetes, los cuales serían enviados al Delegado Municipal con anterioridad al miércoles siguiente al día en que se hubieren celebrado las elecciones (Base XV), para efectos de que ese miércoles, el Delegado Municipal hiciera el cómputo de los votos para Diputados, y una vez terminada la operación, remitiera la documentación al Comité Distrital, informándole tanto al Comité como a la Comisión Local sobre el resultado de la elección (Base XVI) ⁵¹⁹. Acto seguido procedería al cómputo de los votos para Gobernador y enviaría la documentación a la Legislatura del Estado informándole a ésta así como a la Comisión Electoral Estatal sobre el resultado obtenido.

Los Comités Electorales Distritales se reunirían el siguiente domingo en presencia de los representantes designados por los Partidos Políticos y los candidatos para proceder al cómputo de los votos emitidos en la elección de Diputados y harían la declaratoria correspondiente en favor de quienes hubieran obtenido mayoría, expidiéndoles las constancias correspondientes (Base XVII), las que deberían ser registradas ante la Comisión Electoral del Estado siempre que no se hubiese detectado algún acto que motivara la invalidez de las elecciones, sin que esto último impidiera que la

⁵¹⁷ *Ibidem.*

⁵¹⁸ *Cfr. Idem.*, p. 17

⁵¹⁹ *Ibidem.*

Legislatura del Estado calificara la elección de sus miembros (Base XVIII) ⁵²⁰. La Base XIX autorizó a los Partidos Políticos para que nombraran representantes ante todos los organismos electorales, si tenían interés jurídico.

El día 5 de noviembre de 1953, sin necesidad de previa citación se reunirían, en el recinto que oficialmente se destinaría al efecto, las personas que hubieren obtenido el registro de la constancia de mayoría y se constituirían en junta preparatoria del primer Congreso Constitucional del Estado y nombrarían a un Presidente y a dos Secretarios (Artículo Quinto) ⁵²¹, debiendo a más tardar el 10 de noviembre, haber aprobado el número suficiente de credenciales para que el Congreso del Estado pudiese funcionar legítimamente e instalarse el 11 del mismo mes, después de que sus integrantes hubieren rendido la protesta de Ley (Artículo Sexto), y abrir el primer período ordinario de sesiones el 12 de noviembre de 1953 (Artículo Séptimo) ⁵²².

En el término de los tres días siguientes, el Congreso del Estado realizaría el cómputo general de los votos emitidos para Gobernador e iniciaría la calificación para declarar Gobernador Constitucional Electo a quien hubiere obtenido mayoría de votos. Esta declaratoria se enviaría al Gobernador Provisional quien, en otro plazo igual de tres días, la debería promulgar y ordenaría su publicación por Bando Solemne en todas las poblaciones del Estado el domingo siguiente al de su promulgación (Artículo Octavo) ⁵²³.

El día 1 de diciembre de 1953, reunida la Primera Legislatura del Estado en sesión solemne, escucharía el informe que rendiría el Gobernador Provisional sobre su gestión y recibiría la protesta del Gobernador Constitucional del Estado quien, al término de la sesión asumiría el ejercicio de sus funciones (Artículo Noveno), y en el plazo de los 15 días posteriores, convocaría a elecciones de Ayuntamientos, las cuales deberían celebrarse el primer domingo de febrero de 1954; para que a su vez los electos, tomaran posesión de sus cargos el 1 de marzo del mismo año (Artículo Décimo) ⁵²⁴.

⁵²⁰ *Ibidem.*

⁵²¹ *Ibidem.*

⁵²² *Ibidem.*

⁵²³ *Cfr. Idem.*, pp. 17 y 18

⁵²⁴ *Cfr. Idem.*, p. 18

Para los efectos de las elecciones de Ayuntamientos, se elevaron a la categoría de Municipios las existentes Delegaciones de Gobierno de Ensenada, Mexicali, Tecate y Tijuana, considerándose cabeceras municipales a las respectivas ciudades del mismo nombre (Artículo Décimo Segundo), estableciéndose que los Ayuntamientos de Ensenada, Mexicali y Tijuana, se compondrían de siete miembros, en tanto que Tecate sólo de cinco (Artículo Décimo Tercero) ⁵²⁵.

En lo tocante a la Función Jurisdiccional, se estableció que en tanto se constituyera el Poder Judicial del Estado en los términos establecidos en la Constitución, la administración de justicia quedaría a cargo de un Tribunal Superior compuesto por tres Magistrados y de los Juzgados que a la fecha existían (Artículo Décimo Quinto) ⁵²⁶.

Por último, se concedió por esa única ocasión, una reducción a treinta días a los términos establecidos en los Artículos 18 y 42 de la Constitución, relativos al tiempo mínimo requerido para separarse de algún cargo específico, a efecto de estar en posibilidad de ser candidato a Diputado (Artículo 18) o a Gobernador (Artículo 42) (Artículo Décimo Noveno) ⁵²⁷.

Siendo aprobados por unanimidad los diecinueve Artículos Transitorios de la Constitución en la sesión del 11 de agosto de 1953, como mencionamos anteriormente, se procedió a señalar fecha para la Sesión Solemne de Clausura, determinándose que se llevaría a cabo el sábado 15 de agosto de 1953 ⁵²⁸, quedando pendiente de fijar el lugar y la hora y comisionándose a los Diputados Ruiz y Lamadrid para que redactasen la Exposición de Motivos de la Constitución ⁵²⁹.

El *Teatro al Aire Libre* de la ciudad de Mexicali, declarado Recinto Oficial del Congreso, fue el escenario para la sesión solemne de clausura del Período Único de Sesiones del Congreso Constituyente del Estado de Baja California, dando inicio a las 21:00 horas del día 15 de agosto de 1953 y en la que, entre otras personalidades, además de los siete Diputados

⁵²⁵ Cfr. *Ibidem*.

⁵²⁶ *Ibidem*.

⁵²⁷ *Ibidem*.

⁵²⁸ Cfr. *Acta de la Sesión* del 11 de agosto de 1953, p. 4

⁵²⁹ *Ibidem*.

Constituyentes, estuvieron presentes el Gobernador Provisional del Estado, Lic. Alfonso García González; los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado; los Senadores Lic. Oscar Flores y Lic. Julio Serrano Castro y el Diputado Vicente Muñoz Castro en representación de la H. Comisión Permanente del Congreso de la Unión; y el Lic. Tulio López Lira en representación del Presidente de la República Adolfo Ruiz Cortines ⁵³⁰.

Ante las referidas personalidades el Diputado Alejandro Lamadrid, a la sazón Secretario del Congreso, dio lectura a la Exposición de Motivos de la Constitución Política del Estado ⁵³¹ para posteriormente, dar la palabra al Presidente del Congreso, Diputado Evaristo Bonifaz, quien se refirió a la labor del Constituyente en la conformación del Código Fundamental del Estado al señalar que en ese día entregaban al pueblo bajacaliforniano "el producto de nuestro esfuerzo, de nuestro entusiasmo y de nuestro cariño para el Estado de Baja California" ⁵³², y en relación a las diversas propuestas de diferentes grupos de la comunidad que no pudieron ser integradas, por razones meramente técnico-jurídicas al texto de la Constitución mencionó:

"Hubiéramos querido poder rebasar los clásicos lineamientos de la doctrina secular en materia constitucional; hubiéramos querido cristalizar en fórmulas legales, todas las ideas que palpitaron en el seno del Congreso para hacer una obra que superara a otras de su mismo género; pero, razones de índole técnica nos lo impidieron y tuvimos que ahogar nuestros propios impulsos; tuvimos que sofocar la bullente ansiedad creadora que campeaba en el Congreso, para no deformar nuestra obra... repasamos las Constituciones más avanzadas de los otros Estados de la Federación Mexicana para empaparnos en la doctrina que las inspiró; pero sobre todo, nos esforzamos por captar los anhelos que palpitan en el pueblo bajacaliforniano, para traducirlos en fórmulas jurídicas que pudieran tener el rango de preceptos constitucionales; en fin, hicimos todo lo que aconseja la prudencia y el sentido de responsabilidad cuando se acomete una obra de tanta trascendencia" ⁵³³.

Después hizo una breve apología de la dinámica gubernamental del Presidente Ruiz Cortines, aseverando que se había iniciado

⁵³⁰ Cfr. *Acta de la Sesión* del 15 de agosto de 1953, pp. 1 y 2

⁵³¹ *Vid. infra*, Parágrafo V, donde se hace un sucinto análisis de la Exposición de Motivos, pp. 218 a 220

⁵³² Cfr. Francisco Dueñas M., *op. cit.*, p. 209 quien reproduce el discurso del Lic. Evaristo Bonifaz.

⁵³³ Cfr. *Idem.*, p. 210

en el pueblo mexicano "una nueva etapa de su desenvolvimiento histórico: La etapa del reajuste de los valores espirituales" ⁵³⁴, y concatenando esa filosofía con la actualidad del pueblo bajacaliforniano, afirmó que "los que vivimos en Baja California, no somos Quijotes ni Sancho-Panzas: Somos las dos cosas a la vez en maravilloso equilibrio. Luchamos por nuestro propio bienestar; pero sabemos romper lanzas por los ideales colectivos y por el honor de la Patria. Estamos, pues, cumpliendo con la sentencia de Ruiz Cortines. Y es que, en ésta tierra inspiradora y estimulante, se ensancha el sentimiento Patrio y se aprende a no sentirse extraño en ninguna parte comprendida entre la frontera Norte y la Frontera Sur; entre las playas del Pacífico y las costas del Golfo de México...", para terminar diciendo en una forma por demás emotiva:

"¡Pueblo de Baja California! el Congreso Constituyente, ha cumplido con el mandato que le conferiste: En ésta fecha memorable se cierra un episodio de vuestra vida institucional y se abre una nueva etapa de vuestro desenvolvimiento histórico.

"Esta Constitución que te entregamos es para que la acates con el celo patriótico que el Estado reclama de sus ciudadanos y para que exijas de tus gobernantes su exacto cumplimiento, pues *sólo cuando se vive bajo el imperio de la Ley, se realiza el orden, el bienestar y la prosperidad de los pueblos*" ⁵³⁵.

V. PROMULGACIÓN DE LA CARTA SUPREMA DEL ESTADO

En la Exposición de Motivos de la Constitución Política del Estado de Baja California, aunque se asientan las razones y fundamentos del Legislador Constituyente para la redacción del texto, también se expresan conceptos del mismo tenor que los vertidos por el Diputado Bonifaz en su intervención durante la Clausura del Constituyente, al patentizar el apego que prevaleció a la técnica jurídico-constitucional a pesar de las tendencias e inquietudes de ir más allá por las solicitudes del propio pueblo, cuando se

⁵³⁴ Cfr. *Idem.*, p. 212

⁵³⁵ Cfr. *Idem.*, p. 213 (El subrayado es nuestro)

asienta que en la elaboración de la Ley Suprema los Constituyentes pusieron "no sólo el cerebro, sino también el corazón, aunque muchas veces hayamos tenido que frenar el impulso de éste ante los imperativos inflexibles de la doctrina filosófica en materia constitucional, que por estar consagrada por siglos de tradición, impide el libre desenvolvimiento de las inquietudes y anhelos de espíritus que quisieran rebasar los rígidos cánones de la técnica legislativa" ⁵³⁶.

Aunque más adelante, en el análisis que haremos sobre el texto de la Constitución, profundizaremos en algunos Artículos que resultaron innovadores, creemos importante destacar que la Constitución de Baja California fue la primera en mencionar los conceptos de garantías sociales ⁵³⁷, de símbolos Nacionales ⁵³⁸; sugiere la posibilidad a futuro, de instituir la inamovilidad de los integrantes del Poder Judicial y que éstos no fueran nombrados por el Ejecutivo del Estado ⁵³⁹; se eliminó el otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo ⁵⁴⁰, al tiempo que se le impusieron obligaciones expresas, tales como fomentar el turismo y el desarrollo industrial, agrícola y ganadero en el Estado, debido a que constituyen las principales fuentes de riqueza de la región ⁵⁴¹.

Por otra parte, sentó las bases para la creación de la Defensoría de Oficio para asuntos de carácter civil y administrativo ⁵⁴² y reconoció los *derechos políticos de la mujer* ⁵⁴³; y por último, estableció las obligaciones de expedir una *Ley del Servicio Civil* para garantizar los derechos de estabilidad y escalafón de los trabajadores al servicio del Estado ⁵⁴⁴ y también la de estatuir en la Ley Civil disposiciones tendientes a proteger la estabilidad del hogar constituyendo el *patrimonio familiar* ⁵⁴⁵.

El original del Texto Constitucional fue firmado por los siete Diputados Constituyentes en la misma sesión del 15 de agosto de 1953 y

⁵³⁶ *Exposición de Motivos de la Constitución Política del Estado de Baja California*, Párrafo Segundo.

⁵³⁷ *Cfr. Idem.*, Párrafo Cuarto

⁵³⁸ *Idem.*, Párrafo Noveno

⁵³⁹ *Idem.*, Párrafo Décimo

⁵⁴⁰ *Idem.*, Párrafo Décimo Sexto

⁵⁴¹ *Idem.*, Párrafos Décimo Séptimo y Décimo Octavo

⁵⁴² *Idem.*, Párrafo Décimo Noveno

⁵⁴³ *Idem.*, Párrafo Vigésimo Primero

⁵⁴⁴ *Idem.*, Párrafo Vigésimo Segundo

⁵⁴⁵ *Idem.*, Párrafo Vigésimo Cuarto

entregado al Gobernador Provisional para todos los efectos legales ⁵⁴⁶. La *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California* fue promulgada el día 15 de agosto de 1953 y publicada al día siguiente, domingo 16 de agosto de 1953, en el Tomo LXVI, número 23 del *Periódico Oficial del Estado* ⁵⁴⁷. En su estructura formal, constó de ciento trece Artículos en diez Títulos divididos en capítulos, más diecinueve Artículos Transitorios; estructura que a continuación se relaciona:

TITULO PRIMERO.- Capítulo I, del Estado y su Territorio (Arts. 1 a 3); Capítulo II, de la Soberanía del Estado (Arts. 4 y 5); Capítulo III, de los Símbolos Oficiales (Art. 6); Capítulo IV, de las Garantías Individuales y Sociales (Art. 7); Capítulo V, de los Habitantes del Estado y de sus Derechos y Obligaciones (Arts. 8 a 10).

TITULO SEGUNDO.- Capítulo Único, del Poder Público y de la Forma de Gobierno (Arts. 11 y 12).

TITULO TERCERO.- Capítulo I, del Poder Legislativo (Arts. 13 a 25); Capítulo II, de las Prerrogativas de los Diputados y de las Facultades del Congreso (Arts. 26 y 27); Capítulo III, de la Iniciativa y la Formación de las Leyes y Decretos (Arts. 28 a 37); Capítulo IV, de la Comisión Permanente (Arts. 38 y 39).

TITULO CUARTO.- Capítulo I, del Poder Ejecutivo (Arts. 40 a 48); Capítulo II, de las Facultades y Obligaciones del Gobernador (Art. 49); Capítulo III, del Secretario de Gobierno (Arts. 50 a 54).

TITULO QUINTO.- Capítulo I, del Poder Judicial (Arts. 55 a 68); Capítulo II, del Ministerio Público y de la Defensoría de Oficio (Arts. 69 a 75).

TITULO SEXTO.- Capítulo Único, de los Municipios (Arts. 76 a 87).

⁵⁴⁶ Cfr. *Acta de la Sesión del 15 de agosto de 1953*, p. 2

⁵⁴⁷ Cfr. *Periódico Oficial*: Órgano del Gobierno del Estado de Baja California, Tomo LXVI, 16 de agosto de 1953, Núm. 23, donde puede consultarse en pp. 1 a 19

TITULO SÉPTIMO.- Capítulo Único, de la Hacienda Pública (Arts. 88 a 90).

TITULO OCTAVO.- Capítulo Único, de las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos (Arts. 91 a 95).

TITULO NOVENO.- Capítulo Único, Prevenciones Generales (Arts. 96 a 111).

TITULO DÉCIMO.- Capítulo I, de las Reformas a la Constitución (Art. 112); Capítulo II, de la Inviolabilidad de esta Constitución (Art. 113).

CAPÍTULO SEXTO

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

I. PARTE DOGMÁTICA

De la lectura del capitulado de la Constitución ⁵⁴⁸, salta notoriamente a la vista que la parte dogmática de la misma se desarrolla en un solo capítulo; al que originalmente se denominó "De las Garantías Individuales y Sociales" ⁵⁴⁹, circunscrito a un solo Artículo, el 7 que en su primer párrafo, dice a la letra: "El Estado de Baja California acata plenamente y asegura a todos sus habitantes las garantías individuales y sociales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los demás derechos que otorga esta Constitución" ⁵⁵⁰.

Lo tal vez breve de este párrafo del Artículo que ahora se comenta, resulta de la nula necesidad de que la Constitución local haga una enumeración de las garantías estipuladas, básicamente, en los Artículos 2 al 28 de la Constitución federal, toda vez que como lo señala el Artículo 1o. de este

⁵⁴⁸ En virtud de que este trabajo versa sobre la Constitución Política del Estado de Baja California, al referirnos a ella utilizaremos sencillamente la palabra "Constitución", en tanto que, cuando por motivos de relación o concordancia señalemos a la Ley Fundamental del país, mencionaremos seguidamente la palabra "federal".

⁵⁴⁹ "Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California", en *Periódico Oficial* del Estado, Tomo LXVI, número 23, pp. 1 y 2. Todas las demás citas que hagamos sobre el articulado de la Constitución están basadas en el texto actualizado al 6 de octubre de 2000, fecha de publicación de la última reforma a la que se alude en este trabajo, por lo que para el análisis de las reformas o modificaciones acudiremos al tomo y número correspondiente del *Periódico Oficial (P.O.)*.

⁵⁵⁰ Fue modificada la denominación de este Capítulo IV del Título Primero de la Constitución del Estado, para quedar como: "De las Garantías Individuales, Sociales y de la Protección de los Derechos Humanos", por Decreto número 126 del 19 de febrero de 1992 promulgado por el Lic. Ernesto Ruffo Appel y publicado en el *Periódico Oficial* número 8 del 10 de marzo de 1992. También, por el mismo Decreto, se adicionó el Artículo 7 para sentar las bases de la expedición de una Ley que crearía la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana, en acatamiento al Párrafo Primero del Apartado B) del Artículo 102 de la Constitución Federal, cuya reforma apareció publicada en el *Diario Oficial* de la Federación del 28 de enero de 1992, como un organismo administrativo, autónomo, de participación ciudadana con la finalidad de vigilar y exigir de los servidores públicos una actuación apegada a la legalidad, y tendiente a asegurar el respeto de los derechos humanos en la entidad.

Ordenamiento Supremo, "en los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse...", es decir que, aunque no se enumeren las "garantías" en la Carta local, todo habitante del Estado de Baja California gozará de esos Derechos Públicos Subjetivos; aunado al mandato expreso del Artículo 133 de la Constitución federal cuando determina que la propia "Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma... serán Ley Suprema de toda la Unión" ⁵⁵¹.

Sin embargo, la doctrina presupone la posibilidad de aumentar dichas garantías en la Constitución local, pues en realidad se trata de "limitaciones mínimas que el constituyente ha impuesto a las autoridades federales y locales" ⁵⁵², significando un beneficio a favor de los habitantes de la Entidad; circunstancia que de hecho se dio en Baja California, pues el propio Artículo 7 de la Constitución habla de "los demás derechos que otorga esta Constitución" y tales derechos los encontramos, entre otros, en el mismo Artículo que se comenta al señalarse un derecho a la nutrición de los menores garantizada por el propio Estado ⁵⁵³; y el reconocimiento al derecho que toda persona tiene para gozar de un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, prescribiendo la obligación para las autoridades del Estado realicen "lo conducente a fin de que se asegure el disfrute de este derecho" ⁵⁵⁴.

Resulta interesante destacar que el mismo Artículo 7 de la Constitución reconoce como Derecho Público Subjetivo de los menores, "el derecho a vivir y crecer en forma saludable y normal en un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental afectivo, moral y social, en el seno de

⁵⁵¹ Cfr. Máximo N. Gámiz Parral, *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*; 1a. ed., México, UNAM-Facultad de Derecho, 1990, p. 256

⁵⁵² Elisur Arteaga Nava, "Notas para un Derecho Constitucional estatal" en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, Año 3, Número 3; México, Escuela Libre de Derecho, 1979, p.187. También Cfr. Elisur Arteaga Nava, *Derecho Constitucional Estatal*; Prol. de José Francisco Ruiz Massieu; México, Porrúa, 1988, pp. 48 y ss.

⁵⁵³ Mediante Decreto número 142 del 5 de marzo de 1998 promulgado por el Lic. Héctor Terán Terán y publicado en el *Periódico Oficial* número 12 del 20 de marzo del mismo año, se reformó por segunda ocasión este numeral adicionándose un párrafo entre el primero y el segundo que a la letra prescribe: "El Estado garantizará de manera subsidiaria la protección nutricional de los menores, estableciendo los apoyos y lineamientos necesarios a cargo de las instituciones públicas, en los términos que determine la ley".

⁵⁵⁴ Tercera reforma a la disposición en comentario, mediante la cual se adicionó un párrafo sexto, por Decreto número 95 del 1 de septiembre de 1999 promulgado por el Lic. Alejandro González Alcocer y publicado en el *Periódico Oficial* número 39 del 17 del mismo mes y año.

la familia, la escuela, la sociedad y las instituciones, así como a ser protegidos contra cualquier forma de maltrato, perjuicio, daño, agresión, abuso o explotación, en condiciones de libertad, integridad y dignidad" ⁵⁵⁵; ordenando que las leyes que se promulguen para tal efecto, deberán atender al interés superior del menor ⁵⁵⁶.

Entre otros de los derechos que la Constitución del Estado de Baja California reconoce, se encuentra el declarado en el Capítulo III del Título Quinto ⁵⁵⁷, denominado "del Ministerio Público y de la Defensoría de Oficio", precisamente en los Artículos 74 y 75 que concuerdan en parte con la fracción IX del Artículo 20 de la Constitución Federal en cuanto a que el inculcado en un proceso penal tiene derecho a que el juez le designe un defensor de oficio si no quisiese o no pudiese nombrar defensor.

Mas en el caso de Baja California, esta labor de la Defensoría de Oficio se amplía para asuntos civiles y administrativos para aquellos que acrediten no tener suficientes recursos. En efecto, el Artículo 74 mencionado reza: "La Defensoría de Oficio proporcionará la defensa necesaria en materia penal, a los procesados que no tengan defensor particular y patrocinará en los asuntos civiles y administrativos a las personas que lo soliciten y acrediten no tener suficientes recursos económicos". En el Artículo 75 se establece que la *Ley Orgánica de la Defensoría de Oficio* fijará las demás atribuciones y deberes inherentes a su organización ⁵⁵⁸.

⁵⁵⁵ El texto transcrito es parte de la adición que, como cuarta reforma al Artículo 7, se realizó de un párrafo nuevo entre el primero y el segundo, por Decreto número 109 del 5 de octubre de 1999 promulgado por el Lic. Alejandro González Alcocer y publicado en el *Periódico Oficial* número 45 del 29 de octubre del mismo año.

⁵⁵⁶ En acatamiento a este mandato constitucional, aún antes del inicio de su vigencia, el 15 de octubre de 1999 fue publicada en el *Periódico Oficial* número 43 la *Ley de Protección y Defensa de los Derechos del Menor y la Familia en el Estado de Baja California*.

⁵⁵⁷ Originalmente era el Capítulo II, pero según Decreto número 99 del 9 de mayo de 1988 promulgado por el Lic. Xicoténcatl Leyva Mortera y publicado en el *Periódico Oficial* número 14 del 20 de mayo de 1988, se integró un nuevo Capítulo I sobre Jurisdicción Administrativa, corriéndose la numeración, para que el Capítulo I quedara en II y el II en III.

⁵⁵⁸ En cumplimiento a esta disposición constitucional se expidió la *Ley Orgánica de la Defensoría de Oficio del Estado de Baja California*, publicada en el *Periódico Oficial* del 20 de febrero de 1954, misma que fue abrogada por una nueva con el mismo nombre, publicada el 30 de junio de 1981 en la Sección I del *Periódico Oficial* número 18. Resulta pertinente hacer notar que, no obstante que el Artículo 74 en comento habla de patrocinio en asuntos administrativos, la *Ley Orgánica* respectiva no se refiere a ello, si bien en la realidad, la Institución de la Defensoría de Oficio, dependiente de la Secretaría Jurídica y Prevención Social (a partir del 1 de enero de 1998 en que se creó tal Secretaría por reformas a la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California* publicadas en el

Asimismo, el Artículo 56 de la Constitución ⁵⁵⁹ establece derechos públicos subjetivos a favor de los particulares siguiendo la hipótesis del Artículo 17 de la Carta federal bajo los siguientes supuestos:

a) *Prohibición de hacerse justicia por propia mano.* El largo camino evolutivo desde la autodefensa, pasando por la composición para llegar al proceso, donde la imposición de las penas corre a cargo del Estado, nos lleva a contemplar el derecho de todo individuo para que sea juzgado por un tribunal previamente establecido ("garantía" de audiencia establecida en el párrafo segundo del Artículo 14 de la Constitución federal), dejando abierta la posibilidad para que cualquier persona acuda en demanda de justicia ante el poder público, haciendo desaparecer el sistema vindicatorio individual como una forma de resarcimiento de un daño sufrido. Si bien el párrafo primero de la Constitución expresamente establece que "ninguna persona puede hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho", existen algunas excepciones muy limitadas de *autodefensa* sometidas al control y vigilancia del Estado, tales como la *legítima defensa* en materia penal, la *retención de bienes* autorizada por el Código Civil en varias hipótesis y la *huelga*, como forma de lograr prestaciones laborales ⁵⁶⁰.

b) *Derecho a una justicia pronta, expedita y gratuita.* El segundo párrafo del Artículo en comento declara que "toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por Tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las Leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales". Esto implica que el derecho del individuo para acceder a la jurisdicción, se traduce correlativamente en la obligación que tiene el Estado de instituir la

Periódico Oficial número 54, Sección IX del 31 de diciembre de 1997, ya que la Defensoría de Oficio (antes dependía de la Secretaría General de Gobierno) ha venido asesorando a personas de escasos recursos en trámites ante diversas autoridades del orden administrativo, aún no se ha dado el caso de patrocinio de particulares ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado en franco desacato a la norma suprema estadual.

⁵⁵⁹ Este Artículo ha sido reformado en tres ocasiones. El texto original, así como la primera y segunda reformas al mismo, se referían a la composición del Tribunal Superior de Justicia, presupuesto que ahora se señala en el Artículo 58. La actual redacción fue establecida mediante el mismo Decreto 99 mencionado en la nota 557 anterior.

⁵⁶⁰ Cfr. Héctor Fix Fierro, "Comentario al Artículo 17" en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Comentada*; 7a. ed. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-Porrúa, 1995, 2 Vols., Tomo I, pp. 189 y 190

administración de justicia como un servicio público, creando los tribunales y otros organismos ⁵⁶¹ de administración de justicia, cuyo acceso debe estar libre de obstáculos innecesarios.

c) *Prohibición de prisión por deudas civiles.* Al señalar expresamente que "nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil" (Párrafo Tercero); esta hipótesis, relacionada con el párrafo cuarto del Artículo 17 de la Carta federal, decididamente deroga de nuestra legislación pública la infame institución decimonónica de la cárcel de deudores en tanto no se tuviesen medios para satisfacer a los acreedores, implicando también que no podrá crearse una figura delictiva que tenga por objeto garantizar una obligación puramente civil ⁵⁶².

d) *Apoyo policiaco para la plena ejecución de las resoluciones.* El tercer párrafo del Artículo 17 de la Carta federal prescribe la obligación al legislador local para establecer los medios necesarios a efecto de que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones, mandato que recogió fielmente el Constituyente Permanente bajacaliforniano al establecer en el párrafo quinto del Artículo 56 que las "corporaciones policiacas, están obligadas a garantizar la plena ejecución de las resoluciones Judiciales". Esto es necesario debido a que los jueces, en general, carecen de la posibilidad de imponer el cumplimiento de sus fallos en caso de la negativa de particulares o autoridades para su acatamiento voluntario, dependiendo, en consecuencia del poder coactivo de otras autoridades.

El Artículo 98 de la Constitución (Título Noveno, Capítulo Único, Prevenciones Generales), señala que "en el Estado las mujeres tienen los mismos derechos civiles y políticos que los hombres...", estableciendo, de manera complementaria, un derecho público subjetivo que no contemplaba, en su momento, nuestra Constitución federal; la *igualdad jurídica ante la ley* ⁵⁶³ del hombre y la mujer; concepto que, desafortunadamente, tampoco Baja California

⁵⁶¹ Entre esos otros organismos, se encuentran las diversas instancias administrativas y las procuradurías, pues el concepto "Tribunales" en el texto constitucional, debe entenderse *lato sensu*, es decir, todos aquellos organismos que de una u otra forma tiendan a cumplimentar el mandato constitucional.

⁵⁶² Los delitos de fraude o evasión fiscal no caen dentro de esta prohibición, a pesar de que esté de por medio una deuda pecuniaria, ya que lo que se sanciona es la intención de causar un daño patrimonial y no el incumplimiento *per se*. Cfr. Héctor Fix Fierro, *op. cit.*, p. 197

⁵⁶³ Esta laguna se subsanó mediante la reforma al Artículo 4o. de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 31 de diciembre de 1974.

recogió en forma expresa, pero que ya fue un adelanto al establecer la igualdad de derechos subsanando una laguna de nuestra Carta Federal.

En efecto, en el texto original de la Carta Suprema del País no se estableció ninguna limitación a la mujer en el ejercicio y goce de sus derechos; pero la realidad social mexicana de principios de siglo mantuvo a la mujer en un segundo plano en lo relativo a su participación en la vida pública del país. Tal circunstancia generó un fenómeno jurídico-social muy interesante⁵⁶⁴, ya que motivó la adición, el 12 de febrero de 1947, del Artículo 115 de la Constitución federal al estatuir que: "En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas" modificación, a nuestro entender, innecesaria, ya que el Artículo 1 es bastante preciso en cuanto a que, como señalamos anteriormente, "en los Estados Unidos Mexicanos *todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución...*", implicando en consecuencia una "justificación no pedida", ya que la mujer también es un individuo.

Más aún, complementando esta idea, el Artículo 34 de la Carta federal establecía que: "Son ciudadanos de la República todos los que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además, los siguientes requisitos: I. Haber cumplido dieciocho años, siendo casados, o veintiuno si no lo son, y II. Tener un modo honesto de vivir", precepto que, en relación con el 30 de la misma Constitución que establece quiénes son mexicanos, en ningún momento diferencia al hombre de la mujer; sin embargo, por reforma del 17 de octubre de 1953 a la primera parte del Artículo 34 se estatuyó: "Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos...".

Como puede apreciarse, esta reforma constitucional vino a reconocer esa realidad social que vivía el país, estableciendo con abundancia legislativa, cierta igualdad entre el hombre y la mujer, apareciendo dos meses y un día después de publicada la Constitución del Estado de Baja California, y sobre la base de ésta última, correspondió a Baja California el honroso hecho histórico de que en las elecciones para Gobernador y Diputados a la Primera Legislatura constitucionales, que se celebraron el 25 de octubre de 1953, en

⁵⁶⁴ Cfr. Comisión Nacional de Derecho Humanos, *Los Derechos Humanos de la Mujer*, México, CNDH, 1992, p. 17 y ss.

ejercicio de este derecho inalienable de igualdad jurídica, el país fuera testigo de la primera ocasión en que la mujer acudió a las urnas para participar en las decisiones del destino del Estado ⁵⁶⁵.

En el Capítulo Único del Título Noveno, existe otro de los derechos que otorga la Constitución dirigido a un específico grupo de la sociedad, inserto en el numeral 101 en el que se establece que: "En el Estado será protegida la propiedad literaria y artística. La Ley fijará los derechos de los autores y las penas en que incurrirán los que violen este derecho de propiedad", asimilando el resultado del trabajo literario y artístico, que es meramente civil, a rango constitucional, y consecuentemente, de alguna forma considerado un derecho público subjetivo.

De forma similar al anterior, la protección de la estabilidad del hogar y la constitución del patrimonio familiar con miras a evitar el desamparo de la esposa y de los hijos, son derechos que el Constituyente bajacaliforniano, siguiendo al Constituyente federal de 1916-17, elevó a rango constitucional al establecer en su numeral 104 que la Ley Civil debería contener disposiciones tendientes a salvaguardar esos derechos. En efecto, englobado en el Capítulo Primero del Título Primero de la Constitución federal, el párrafo tercero de la fracción XVII del Artículo 27 señala que las "leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno". Del mismo tenor es la fracción XXVIII del Apartado A del Artículo 123 de nuestro Código Supremo, cuando ordena que las "leyes determinarán los bienes que constituyan el patrimonio de la familia, bienes que serán inalienables, no podrán sujetarse a gravámenes reales ni embargo, y serán transmisibles a título de herencia con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios".

En debido acatamiento al numeral en comento de la Carta local, el Código Civil para el Estado de Baja California establece en el Capítulo Único del Título Duodécimo (Artículos del 715 al 738) la naturaleza, objeto y

⁵⁶⁵ Otro hecho notable, lo podemos hacer resaltar en el acontecimiento de que, al amparo de la reforma a la Carta Federal del 17 de octubre de 1953, en las elecciones extraordinarias para elegir a los primeros senadores y al segundo diputado federal que correspondían, de acuerdo a la nueva categoría política de la entidad y que representarían a Baja California ante el Congreso de la Unión, se eligió a Aurora Jiménez de Palacios como diputada, convirtiéndose en la primera mujer Diputada Federal en México.

requisitos para constituir el Patrimonio Familiar, con lo que se da debido cumplimiento al precepto constitucional aludido y por ende se preserva el derecho público subjetivo de proteger la seguridad habitacional de los que tienen derecho a percibir alimentos.

Bien podemos relacionar el aludido concepto de Patrimonio Familiar con el derecho a vivienda y el apoyo institucional para tal fin, a que se refiere el párrafo quinto del Artículo 4 de la Constitución federal; ya que el patrimonio familiar se traduce en la casa habitación de la familia, y en algunos casos, en una parcela cultivable ⁵⁶⁶ y aceptando que la vivienda es una necesidad familiar básica, de cuya satisfacción dependen la alimentación, la salud y la educación, derechos tutelados también en nuestra Carta Magna; entonces el derecho que toda familia tiene a disfrutar de una "vivienda digna y decorosa" es un elemento importante para el concepto de seguridad familiar que reviste el nivel de derecho público subjetivo de origen social, cuyos destinatarios son los núcleos familiares ⁵⁶⁷ y es procurada mediante leyes específicas que permiten la actuación estatal respectiva.

Entre otros derechos expresamente señalados en la Constitución del Estado, se encuentran el que no podrá ser variado ni modificado por ninguna Ley el destino de las donaciones intervivos o testamentarias para fines de interés social realizadas conforme a las Leyes, estableciéndose que el Ejecutivo deberá velar porque tales donaciones sean aplicadas a su objeto (Artículo 102) y el que señala que ninguna autoridad podrá exigir anticipos de contribuciones ni préstamos forzosos a los particulares (Artículo 103).

Si bien el dictar Leyes sobre salubridad general en la República es facultad del Congreso de la Unión según la hipótesis de la fracción XVI del Artículo 73 de la Constitución federal, el Código Supremo bajacaliforniano establece la vigilancia y cooperación del Estado con el Gobierno Federal en la observancia de la higiene y salubridad públicas, mediante las disposiciones y la adopción de las medidas que fueren necesarias para prevenir

⁵⁶⁶ Cfr. Artículo 715 del Código Civil para el Estado de Baja California.

⁵⁶⁷ Cfr. Rodolfo Lara Ponte, "Comentario al Artículo 4" en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Comentada*; 7a. ed. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-Porrúa, 1995, 2 Vols., Tomo I, p. 47

y combatir las enfermedades, las epidemias y las epizootias (Artículo 106), estableciendo las bases de un derecho a la salud que hasta cerca de 30 años después fue reconocido expresamente por la Carta federal, cuando el 3 de febrero de 1983 se adicionó su Artículo 4 para integrar, dentro del capítulo de los derechos públicos subjetivos, el de la protección de la salud y la responsabilidad de la Federación y los Estados para la prestación de los servicios en ese campo.

El Artículo 99 de la Constitución señala que las relaciones entre el Estado y sus trabajadores estarán reguladas por la Ley del Servicio Civil la cual establecería los siguientes principios: a) inamovilidad de los trabajadores de base, salvo por mala conducta, incompetencia o por alguna causa de responsabilidad (Fracción I); b) sistema escalafonario para promociones dentro de las mismas funciones, el cual atenderá la competencia, antigüedad y antecedentes en el servicio (Fracción II); c) preferencia de los más necesitados, en igualdad de circunstancias, para ser empleado por el Estado (Fracción III); d) señalamiento de que la calidad de empleado de base y de confianza será fijada por la Ley (Fracción IV) ⁵⁶⁸; y por último, e) la Ley del Servicio Civil determinará cual es el procedimiento y el órgano competente para dirimir los conflictos que surjan entre el Gobierno del Estado de Baja California y sus trabajadores (Artículo 99, Segundo Párrafo) ⁵⁶⁹.

⁵⁶⁸ La primera *Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California* fue publicada hasta el 5 de diciembre de 1955 y derogada por la posterior *Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California* del 29 de octubre de 1989, en las que se recogió fielmente el mandato constitucional, ya que su Artículo 8 establece que "Son trabajadores de base los no incluidos en el Artículo 5 en relación con el 6 siendo por ello inamovibles; adquiriendo el derecho a la estabilidad no solamente dentro de las autoridades públicas sino en el puesto específico para el que fueron nombrados". Por su parte el Artículo 5 dispone que "Son trabajadores de confianza en el poder Legislativo, en el poder Ejecutivo, en el poder Judicial, en los Municipios y en las Instituciones Descentralizadas los que reúnan las condiciones a que se refiere el Artículo siguiente", y el Artículo 6 estatuye que "La categoría de los trabajadores de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se de al puesto (Párrafo Primero). Son funciones de confianza: las de dirección, decisión, administración, inspección, vigilancia y fiscalización cuando tengan el carácter general y las que se relacionen con trabajos personales de los titulares de las instituciones públicas".

⁵⁶⁹ Este párrafo fue adicionado por Decreto número 39 promulgado el 4 de diciembre de 1996 por el Lic. Héctor Terán Terán y publicado en el *Periódico Oficial* número 60 del 20 de diciembre de 1996, y se integra con el texto del original Artículo 100. El Capítulo Único del Título Séptimo de la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California, en sus artículos del 100 al 141, regula lo referente al Tribunal de Arbitraje como el órgano competente para dirimir los conflictos entre los titulares de las autoridades públicas o dependencias y sus trabajadores, así como los procedimientos que se den seguir ante dicho Tribunal; y por su parte el Título Octavo, en dos capítulos contiene las disposiciones relativas a los

Es importante destacar que los numerales comentados guardan relación con la fracción V del Artículo 116 de la Constitución federal que prescribe la obligación a las legislaturas para que expidan las leyes que rijan las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la misma Carta Magna y sus disposiciones reglamentarias, y aunque no especifica la atención a un Apartado en particular, la lógica nos lleva a suponer que sería aplicable el Apartado B que regula las relaciones entre los "Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores".

El numeral 105, insito en el mismo capítulo expresa: "El Ejecutivo creará el sistema penitenciario del Estado, estableciendo las cárceles de reclusión preventiva, las penitenciarías o colonias penales que fueren necesarias, organizando en unas y otras, un sistema de trabajo como medio de regeneración de los delincuentes. El Ejecutivo del Estado podrá celebrar convenios con la Federación para que los reos sentenciados extingan su pena en establecimientos federales de reclusión aún cuando se hallen fuera del Estado".

El Artículo transcrito se relaciona con el 18 de la Constitución federal en sus párrafos segundo y tercero, mismos que se refieren en términos generales a la organización del sistema penal por parte de los gobiernos federal y estatales, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación; todo esto como medios para la readaptación social del delincuente y la posibilidad de celebrar convenios de carácter general entre los gobernadores y la Federación para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan sus condenas en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal.

En virtud de que el Artículo 18 de la Constitución federal pertenece al rubro de las garantías individuales, por analogía el 105 de la Constitución es, así mismo, un derecho público subjetivo.

Sólo como comentario, nos gustaría hacer mención al Artículo 22 de la Constitución federal en su primer párrafo que "garantiza" que

"quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales" y dado que en un Estado tan progresista como lo es Baja California, que reconoce con amplitud las garantías individuales, sociales y la protección de los derechos humanos a toda persona que se encuentre en su territorio; que ha demostrado ser un Estado con una dinámica apegada estrictamente al Derecho, debería como ejemplo en el ámbito nacional agregar al numeral 105 de la Constitución lo transcrito del 22 de la Constitución federal, adicionándolo con el texto siguiente: "Quedan prohibidos, asimismo, el manejo contra los detenidos, de las modernas técnicas que obligan, mediante el empleo de elementos químicos, a la delación y a la confesión inconscientes y también, los demás medios que degradan la dignidad de la persona humana" ⁵⁷⁰.

No es necesario, insistimos, que la Constitución local vierta el contenido del Capítulo I del Título Primero de la Constitución federal en su propio texto, pero sí puede expresar los medios que estime más idóneos para que tales preceptos sean cumplidos. Esto último, es la única forma para que el individuo cobre confianza en instituciones que fueron las primeras en su género y que siguen a la cabeza en cuanto a su operatividad, mas desafortunadamente, en muchos casos, no en cuanto a su aplicabilidad.

El derecho a la vida, a la integridad personal, a la igualdad, a la libertad, a transitar por todo el país, a la propiedad, a la seguridad jurídica, a la inviolabilidad del domicilio y la correspondencia, a tener una nacionalidad, a obtener asilo en otro país, a oponer resistencia ante la opresión; a participar en el gobierno del Municipio, del Estado o del país; al trabajo y al descanso, a un salario justo y retributivo, a la seguridad social, a la educación; son sólo unos cuantos de los derechos públicos subjetivos orientados a preservar y salvaguardar la dignidad humana, ahora conocidos como "*Derechos Humanos*", los cuales existen "con, sin y aun contra la voluntad de los gobernantes, del Estado y del ser humano mismo, por ser de carácter inalienable, intransmisible e irrenunciable, porque los derechos humanos son consustanciales a la naturaleza

⁵⁷⁰ Cfr. Aurora Arnáiz Amigo, *Instituciones Constitucionales Mexicanas*; 1a. ed. México, UNAM, Textos Universitarios, 1975, p. 241

misma del hombre" ⁵⁷¹, de ahí que el Legislador Bajacaliforniano, no sólo en acatamiento del primer párrafo del Apartado B) del Artículo 102 de la Constitución federal y último párrafo del Artículo 112 de la Carta local, sino por principio y tradición de respeto, ya demostrados desde la época del Constituyente, creara anticipadamente a dicha reforma ⁵⁷² la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana desde marzo de 1991 ⁵⁷³, como un seguimiento al ejemplo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en su etapa inicial, estableciéndose, a diferencia de ésta, en cuanto a su titular, una designación similar a la conferida a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia ⁵⁷⁴, tal como se aprecia de lo dispuesto por el Artículo 7 de la *Ley Sobre la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana de Baja California*.

II. PARTE ORGÁNICA

Como claramente se puede deducir del concepto, la parte orgánica es la que trata sobre la organización del poder público. En la Constitución federal, el Artículo 49 expresa las diversas funciones en que se desarrolla el poder público; legislativa, ejecutiva y judicial y las constituciones estatales, como la de Baja California, han incluido en su texto lo establecido en el Proemio del Artículo 115 de la federal que establece que "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...".

En efecto, el Artículo 3 de la Constitución vierte textualmente lo anotado en el párrafo anterior al señalar que "la base de la división territorial y

⁵⁷¹ Jorge Fernández Ruiz, "Derechos Humanos y Ombudsman en México" en *Problemas Actuales del Derecho Constitucional; Estudios en Homenaje a Jorge Carpizo*; 1a. ed. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 117

⁵⁷² *Vid. supra*. Nota número 550

⁵⁷³ La *Ley Sobre la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana de Baja California*, fue promulgada el 25 de febrero de 1991 y publicada en el *Periódico Oficial* número 7 del 10 de marzo del mismo año.

⁵⁷⁴ *Cfr.* Héctor Fix-Zamudio, *Comentarios a la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*; 2ª. ed. México, Porrúa, 1996, p.13

de la organización política y administrativa del Estado, es el Municipio Libre" y el Artículo 11 establece como forma de gobierno la republicana, representativa y popular, dividiendo el Gobierno del Estado, "para su ejercicio, en tres poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, los cuales actúan separada y libremente, pero cooperando en forma armónica a la realización de los fines del Estado".

El Constituyente Permanente, al reformar el Artículo 116 de la Constitución federal mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 17 de marzo de 1987, estableció para los Estados la obligación de que en su estructura interna existiera uno de los elementos más importantes del Estado de Derecho: el principio de la separación de las funciones en que se divide el poder público, aunque ya para entonces Baja California, como lo hemos anotado, lo había establecido en el Artículo 11 ⁵⁷⁵ de su Carta Suprema.

En dicha reforma se señaló además, la prohibición para que se reunieran dos o más "poderes" en un solo órgano, circunstancia también prevista en la Carta bajacaliforniana en su numeral 12 al establecerse que no podrán concurrir "dos o más poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un solo individuo" y es que la concentración del poder en un solo individuo o en una sola corporación o grupo de personas, es incompatible con el sistema democrático de gobierno. La historia abunda en ejemplos "cuyo conjunto deja entrever la existencia de una ley natural, según la cual la unificación o concentración del poder empuja, a quien lo detenta, a la desviación y al abuso de su ejercicio, en los que por fuerza desemboca. La proclividad parece ser, por regla general, carácter predominante de los

⁵⁷⁵ Aunado a lo mencionado, el Artículo 11 dispone, en sus párrafos tercero, cuarto y quinto que "Corresponde al Gobierno del Estado la rectoría del desarrollo estatal, garantizando que éste sea integral y sustentable, asegurando de manera simultánea, el crecimiento económico, la equidad y la sustentabilidad ambiental (Párrafo Tercero). El Municipio es el orden de gobierno representativo de la voluntad de los ciudadanos (Párrafo Cuarto). Las relaciones entre el Municipio y el Gobierno del Estado, se conducirán por los principios de subsidiariedad y equidad, en los términos de esta Constitución, con el propósito de lograr el desarrollo social y humano tendientes a mejorar la calidad de vida de los habitantes del Estado (Quinto Párrafo)." El tercer párrafo anotado fue adicionado al texto original del Artículo en comentario al reformarse por vez primera dicho numeral por Decreto número 95 promulgado el 1 de septiembre de 1999 por el Lic. Alejandro González Alcocer y publicado en el Periódico Oficial número 39 el 17 del mismo mes y año. Por lo que toca al cuarto y quinto párrafos, éstos se adicionaron en la segunda reforma al Artículo 11, mediante Decreto número 285 promulgado el 20 de marzo de 2001 por el Lic. Alejandro González Alcocer y publicado en el Periódico Oficial número 39 el 15 del 13 de abril de 2001.

gobiernos personalistas u oligárquicos. Tal vez el mejor vigilante de quien gobierna es quien comparte con él la función de gobernar" ⁵⁷⁶.

Esto nos lleva, consecuentemente, a realizar un análisis más exhaustivo de cada una de las funciones en que se desarrolla el Poder Público en Baja California, y alterando un poco el orden en que se redactan en el texto constitucional del Estado, estudiaremos en primera instancia la función ejecutiva, para pasar después a la legislativa y por último a la jurisdiccional o judicial.

A) FUNCIÓN EJECUTIVA.

La función ejecutiva en el Estado de Baja California se encuentra reglamentada en los tres capítulos que integran el Título Cuarto de la Constitución en sus Artículos del 40 al 54 y su ejercicio se deposita en una sola persona denominada "Gobernador del Estado" (Artículo 40, Primer Párrafo), quién deberá conducir la Administración Pública Estatal que será Centralizada y Paraestatal de conformidad con la Ley Orgánica respectiva ⁵⁷⁷. Esta Ley Orgánica, distribuye los asuntos del orden administrativo del Gobierno del Estado mismos que están a cargo de la Secretaría General de Gobierno, la Oficialía Mayor de Gobierno, la Procuraduría General de Justicia, las Secretarías y las Direcciones del Ramo. También define las bases de creación de las entidades Paraestatales, la intervención del Gobernador en su operación y las relaciones entre éstas y la Secretaría General de Gobierno, la Oficialía Mayor de Gobierno, la Procuraduría General de Justicia, las Secretarías y las Direcciones del Ramo (Párrafo Segundo).

Los requisitos para ser Gobernador se encuentran estipulados en el numeral 41 y son los que a continuación se expresan: a) ser

⁵⁷⁶ Octavio A. Hernández, *Mil y un planes, tres revoluciones y una última Constitución*; reimpr. de la 3a. ed. en *Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones*; México, Miguel Angel Porrúa, 1988, pp. 304 y 305

⁵⁷⁷ Al Artículo en comentario se le adicionó un segundo párrafo según Decreto número 119, promulgado por el Lic. Xicoténcatl Leyva Morera el 27 de diciembre de 1985 y publicado en el *Periódico Oficial* número 37, Sección XI el 31 de diciembre del mismo año, en el que se hace referencia a la Ley Orgánica "que expida" el Congreso, en clara alusión a la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California*, que fue publicada en el *Periódico Oficial* del 20 de enero de 1986 y que abrogó la *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California* del 31 de Diciembre de 1977.

ciudadano mexicano por nacimiento e hijo de madre o padre mexicanos (fracción I) ⁵⁷⁸; b) tener 35 años cumplidos el día de la elección (fracción II); c) tener vecindad en el Estado con residencia efectiva, de por lo menos de quince años inmediatos anteriores al día de la elección, estableciendo que dicha vecindad no se interrumpe cuando tenga que residir fuera del Estado en los siguientes cuatro supuestos: i) por el ejercicio de un cargo público, ii) por un cargo de dirección nacional de un Partido Político, iii) por motivo de estudios y iv) por causas ajenas a su voluntad (fracción III) ⁵⁷⁹; y d) estar en pleno goce de sus derechos políticos (fracción V).

Además, también se requiere: a) no ser ministro de algún culto religioso, a menos que se separe en los términos que establece la Ley de la Materia (Artículo 41, fracción IV) ⁵⁸⁰; b) no tener empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, Estatal o Municipal, así como en los Organismos Descentralizados, municipales o estatales o en instituciones educativas públicas, a menos que se separe de ellas, en forma provisional, por lo menos con 90 días de anticipación al día de la elección (fracción VI) ⁵⁸¹; c) no ser Secretario General

⁵⁷⁸ Esta fracción fue reformada según Decreto número 122 del 13 de diciembre de 1994 promulgado por el Lic. Ernesto Ruffo Appel y publicado en el *Periódico Oficial* número 51 del 14 del mismo mes. La fracción original señalaba como requisito para ser Gobernador el ser hijo de padres mexicanos por nacimiento.

⁵⁷⁹ La fracción que se comenta (III) originalmente decía: "Ser nativo del Estado con residencia no menor de dos años o vecino de él durante cinco años anteriores a la elección" y fue reformada por Decreto número 177 promulgado por el Lic. Xicoténcatl Leyva Mortera el 24 de septiembre de 1986 y publicado en el *Periódico Oficial* número 27 el 30 del mismo mes, mediante el cual se suprime el término "nativo", para dejar solamente los conceptos de "arraigo o vecindad". Dicho arraigo o vecindad debería ser de "no menos de 20 años inmediatos anteriores al día de la elección", destacando que ese plazo no se interrumpía cuando "en el ejercicio de un cargo público, se debía residir fuera del Territorio del Estado. Por último, esta fracción fue reformada a la hipótesis que se analiza por Decreto número 122 del 13 de diciembre de 1994 promulgado por el Lic. Ernesto Ruffo Appel y publicado en el *Periódico Oficial* número 51 del 14 del mismo mes.

⁵⁸⁰ Fracción reformada por Decreto 122 publicado el 14 de diciembre de 1994. *Vid. supra*. Nota anterior. El texto original no hablaba de la posibilidad de separación del ministerio de algún culto o la pertenencia al estado eclesiástico, sencillamente era un impedimento.

⁵⁸¹ Esta Fracción ha sido reformada en dos ocasiones. La redacción original hacía mención a "no tener empleo, cargo o comisión de otros Estados ni de la Federación, o renunciarlos y estar separado de ellos, cuando menos, noventa días antes del día de la elección". La primera reforma, según Decreto 122 del 14 de diciembre de 1994, referido en las dos notas anteriores, estipuló como requisito para poder ser Gobernador del Estado el "no tener empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, Estatal o Municipal, así como en los Organismos descentralizados, excepto en las actividades docentes...", permaneciendo el mismo plazo previo para la separación. La segunda reforma, que establece el texto actual, fue realizada mediante Decreto número 35, promulgado por el Lic. Alejandro González Alcocer el 6 de enero de 1999 y publicado en el *Periódico Oficial* número 3, el 15 de enero de 1999, en la que se explicita que los Organismos Descentralizados son tanto estatales como municipales, agrega como requisito para ser Gobernador del Estado, además, el no tener empleo, cargo o comisión en instituciones educativas públicas, y dispone que la separación de dichas funciones sea *en forma provisional*.

de Gobierno, Magistrado o Juez del Tribunal Superior de Justicia del Estado, Procurador General de Justicia o Secretario del Poder Ejecutivo, salvo que se separe de su cargo en forma definitiva noventa días antes de la elección (Artículo 42, Párrafo Primero); y d) no ser Diputado local, Presidente Municipal, Director del Poder Ejecutivo, militar en servicio activo o Jefe de Policía, a menos que se separe de dicho cargo, en forma provisional, noventa días anteriores a la elección (Párrafo Segundo) ⁵⁸².

Respecto a los impedimentos para "volver" a ser Gobernador del Estado (Artículo 43), la Constitución nos remite a los que consigna el Artículo 115 de la Constitución General de la República; sin embargo la declaratoria a *contrario sensu* del principio de no reelección se encuentra establecida en el Artículo 116 y no en el 115 desde el año de 1987 en que, por reformas publicadas el 17 de marzo de ese mismo año, se excluyeron del texto del Artículo 115 elementos relativos al gobierno de las entidades federativas en cuanto a la elección de sus autoridades ⁵⁸³; a las relaciones laborales entre los gobiernos estatales y sus trabajadores, así como los referentes a la celebración de convenios entre la Federación y los Estados en materia de operación y ejecución de obras y la prestación de servicios públicos.

En consecuencia, la Constitución bajacaliforniana debería referirse en el numeral en comento, al Artículo 116 que establece en los párrafos tercero y cuarto de su fracción I que "Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho" (Párrafo Tercero); y "nunca podrán ser electos para el período inmediato: a) El

⁵⁸² El Artículo 42 ha sido reformado en una ocasión. El texto original establecía que: "No podrán ser electos Gobernador del Estado: el Secretario de Gobierno, el Tesorero General del Estado, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado, los diputados locales, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los militares en servicio activo, los Jefes de Policía del Estado y los Presidentes Municipales, a menos que se separen de sus cargos noventa días antes de la elección". Fue reformado por Decreto número 35, promulgado por el Lic. Alejandro González Alcocer el 6 de enero de 1999 y publicado en el *Periódico Oficial* número 3, el 15 del mismo mes y año.

⁵⁸³ *Cfr. Diario Oficial* de la Federación del 17 de marzo de 1987, y también *vid. Jaime Cárdenas Gracia y Mauricio Farah Gebara, "Comentario al Artículo 115" en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Comentada; 7a. ed. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-Porrúa, 1995, 2 Vols., Tomo II, p. 1138; cfr. también, Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero, Mexicano: ésta es tu Constitución; 1ª. reimpr. a la 10ª. ed. México, Miguel Angel Porrúa-Cámara de Diputados de la LVI Legislatura, 1996. pp. 324 y 325*

governador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación; y b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período" (Párrafo Cuarto).

Este último supuesto no implica técnicamente una reelección, puesto que el gobernador sustituto o el interino es *nombrado* o *designado* por el Congreso, en tanto que elección y nombramiento o designación son dos actos jurídicamente diferentes ⁵⁸⁴, circunstancia que tácitamente reconoce nuestra Carta Magna al permitir *a contrario sensu* que el sustituto, interino o provisional pueda volver a ocupar la gubernatura, pero con la salvedad de que no puede presentarse como candidato para la elección que se realice para sucederlo ya que eso sería dar una ventaja determinante sobre los demás contendientes ⁵⁸⁵.

Por otra parte, pensamos que por puridad jurídica y con fundamento en el párrafo tercero del Artículo 112 de la Constitución del Estado, debería realizarse la modificación correspondiente al Artículo 43 y señalar que "los impedimentos para volver a ocupar el cargo de Gobernador son los que consigna el Artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

El Gobernador del Estado de Baja California durará en su encargo seis años y será electo mediante el sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible (Artículo 44), entrando a ejercer sus funciones el uno de noviembre inmediatamente posterior a la elección ⁵⁸⁶. Tendrá la oportunidad de ausentarse del Estado o separarse de sus funciones hasta por 30 días dando aviso al Congreso o a la Comisión Permanente, supliéndolo el

⁵⁸⁴ Cfr. Ignacio Burgoa Orihuela, *Antología de su Pensamiento; 1934-1986; Estudios, comentarios y denuncias contra funcionarios públicos*; comp. y presentación de Ignacio Burgoa Llano; 1a. ed. México, s/e, 1987, p. 563

⁵⁸⁵ Cfr. Elisur Arteaga Nava, *Derecho Constitucional Estatal*, op. cit., p. 247

⁵⁸⁶ El Artículo 44 ha sufrido una sola reforma. El texto original rezaba: "El Gobernador será electo directa y popularmente cada seis años y entrará a ejercer sus funciones el día primero del mes de noviembre posterior a la elección". Fue reformado por Decreto número 105 promulgado el 6 de octubre de 1997 por el Lic. Héctor Terán Terán y publicado en el *Periódico Oficial* número 41 de la misma fecha.

Secretario de Gobierno, con las atribuciones que establezca la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California* (Artículo 45) ⁵⁸⁷.

Si la ausencia o la falta temporal del Gobernador excediera los 30 días, el Congreso nombrará un Gobernador Interino mediante escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos Artículo 46, párrafos Primero y Segundo). Si la falta del Gobernador fuere absoluta y ocurriese durante los dos primeros años, el Congreso designará, por mayoría absoluta de votos, uno Provisional, quién convocará a elecciones dentro de los dos meses siguientes, para llevarse a cabo antes de los cuatro meses posteriores a la convocatoria. Si el Congreso se encontrase en receso, entonces la Comisión Permanente convocará al Congreso a un período extraordinario dentro de las veinticuatro horas siguientes, a efecto de que designe al Gobernador Provisional, quien deberá tomar posesión de su cargo dentro del término de los diez días siguientes a la fecha del nombramiento (Artículo 46 Cuarto y Quinto párrafos).

Si, por otra parte, la falta absoluta ocurriese después de los primeros dos años, el Congreso, si está en sesiones, nombrará por mayoría absoluta un Gobernador Substituto que termine el período, y si no lo estuviere, la Comisión Permanente convocará dentro de las veinticuatro horas siguientes a un período extraordinario de sesiones para que el Congreso, en un plazo de ocho días nombre el Gobernador Substituto. En ese lapso, la función ejecutiva será ejercida por el Secretario General de Gobierno en los términos del Artículo 45 (Artículo 46 Sexto Párrafo).

El Artículo 46 ⁵⁸⁸ de la Constitución Política del Estado, en su tercer párrafo, señala también de manera expresa las causas de falta absoluta

⁵⁸⁷ Este Artículo fue reformado según Decreto número 119, promulgado por el Lic. Xicoténcatl Leyva Mortera el 27 de diciembre de 1985 y publicado en el *Periódico Oficial* número 37, Sección XI el 31 de diciembre del mismo año. La reforma consistió, básicamente en cambiar el nombre de la "Ley Orgánica del Poder Ejecutivo" por el de "Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California", Ley, ésta última que no es publicada sino hasta el 20 de enero de 1986 y que abrogó la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del 31 de diciembre de 1977. Las anteriores Leyes Orgánicas del Poder Ejecutivo fueron publicadas los días: 1) el 31 de diciembre de 1953; 2) el 31 de diciembre de 1971 y; 3) el 31 de diciembre de 1972; cada una de ellas abrogando la anterior.

⁵⁸⁸ El Artículo en comentario ha sido reformado en dos ocasiones. El texto original del precepto establecía: "En las faltas temporales que excedan de treinta días el Congreso nombrará un Gobernador Interino (Párrafo Primero). El nombramiento de Gobernador Interino lo hará el Congreso en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos (Párrafo Segundo). En caso de falta absoluta del Gobernador ocurrida durante los dos primeros años del período, el Congreso designará un Gobernador Provisional que convoque a elecciones dentro de los dos meses siguientes, debiendo verificarse éstas en un término

del Gobernador del Estado, a saber: a) la muerte; b) la incapacidad total y permanente para ejercer el cargo, misma que debe ser declarada por la autoridad judicial y ratificada por el Congreso del Estado; c) la renuncia expresa por causa grave que será calificada por el Congreso del Estado; d) la separación del cargo por declaratoria de autoridad competente; e) si transcurridos seis meses y convocado por el Congreso, el Gobernador ausente o separado de sus funciones no se presenta sin causa justificada, a asumir el ejercicio de su cargo; y e) las demás establecidas expresamente por la Constitución ⁵⁸⁹.

Por último, los requisitos que debe reunir el ciudadano designado para ejercer las funciones como Gobernador Interino, Provisional o Sustituto, son los mismos a que se refiere el Artículo 41 de la propia Carta Magna estadual, con excepción de lo relativo a la separación de manera provisional con noventa días de anticipación de cualquier empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, Estatal o Municipal, en los Organismos descentralizados municipales o estatales o Instituciones educativas públicas, a que se refiere la Fracción VI del señalado Artículo 41 ⁵⁹⁰ (Artículo 46, Párrafo Séptimo).

El Congreso del Estado también deberá designar a un Gobernador Provisional en el caso de que no se presentare el Gobernador electo al comenzar el período constitucional o cuando la elección no estuviere

no mayor de cuatro meses posteriores a la convocatoria. (Párrafo Tercero). La persona que sea electa Gobernador Provisional, tomará posesión de su cargo dentro del término de diez días posteriores a la fecha en que se haga la declaratoria correspondiente (Párrafo Cuarto). Si la falta absoluta ocurrere después de los dos primeros años, y el Congreso estuviere en funciones, designará un Gobernador Substituto que termine el período. Si el Congreso no estuviere en funciones, la Comisión Permanente nombrará un Gobernador Interino y convocará, desde luego, a un período extraordinario de Sesiones, para que el Congreso designe al Gobernador Substituto (Párrafo Quinto)". En su primera modificación, fue reformado en sus párrafos tercero y quinto mediante Decreto número 32, promulgado por el Lic. Alejandro González Alcocer el 6 de enero de 1999 y publicado en el *Periódico Oficial* número 3, el 15 del mismo mes y año. Dicha reforma consistió, por lo que corresponde al tercer párrafo, básicamente en establecer un quórum de mayoría absoluta de votos del Congreso para la designación del Gobernador Provisional, y en el evento de encontrarse en receso, prescribió la obligación a la comisión Permanente para convocar a un período extraordinario de sesiones, dentro de las veinticuatro horas siguientes, a efecto del nombramiento del Gobernador Provisional. Tocante al quinto párrafo, la reforma residió en un quórum de mayoría absoluta de votos del Congreso para designar al Gobernador Substituto y una mayoría simple de votos de la Comisión Permanente, para nombrar un Gobernador Interino en tanto el Congreso designa al Sustituto. El texto actual del Artículo de marras, fue establecido por Decreto número 207, promulgado por el Lic. Alejandro González Alcocer el 26 de septiembre de 2000 y publicado en el *Periódico Oficial* número 42 del 6 de octubre de 2000.

⁵⁸⁹ La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California no contempla, además de las señaladas, ninguna otra causa de falta absoluta del Gobernador del Estado.

⁵⁹⁰ El Artículo 41 fue analizado líneas arriba. *Vid. supra.* este mismo Parágrafo pp. 236 y 237

hecha o declarada, en cuyo caso, cesará en sus funciones el Gobernador cuyo período hubiere concluido. En esta hipótesis el Gobernador Provisional se hará cargo del despacho hasta en tanto se presente el titular Artículo 47).

La Constitución del Estado de Baja California ha tomado, en su numeral 48, el principio que recoge el Artículo 92 de nuestra Ley Címera respecto al refrendo, al establecer que, para que todos los acuerdos y disposiciones que diere el Gobernador en uso de sus facultades tengan validez, se requiere la firma del Secretario de Gobierno o de quién conforme a la Ley haga sus veces; principio ciertamente obsoleto y sin razón de ser en nuestro sistema constitucional si tomamos en consideración la opinión de algunos constitucionalistas que basan la existencia de esta figura en la teoría de la irresponsabilidad del jefe de Estado.

En efecto, para el doctor González Oropeza "el objetivo del refrendo en cualquier sistema político ha sido doble: el corresponsabilizar al secretario de un acto del jefe de Estado o de gobierno y el de autenticar la voluntad del mencionado jefe de Estado o de gobierno en la expedición de una norma"⁵⁹¹, manifestando en seguida que el "refrendo es una figura históricamente tradicional en los sistemas parlamentarios, donde existe un jefe de Estado irresponsable y un jefe de gobierno con su gabinete, plenamente responsable de sus actos. En los sistemas presidenciales, el Poder Ejecutivo que conjunta la jefatura del Estado con la de gobierno es totalmente responsable de sus actos, junto con sus secretarios, que son sus colaboradores"⁵⁹².

En el mismo sentido y haciendo un esbozo histórico, Elisur Arteaga por su parte señala que:

"El refrendo surgió en el derecho constitucional moderno como una institución en virtud de la cual los actos por escrito de un jefe de estado: rey, emperador, presidente de la república, incluso gobernador de un estado, política y jurídicamente irresponsable, requieren el refrendo de uno o varios ministros para ser válidos; en virtud de esta intervención se hace recaer la responsabilidad sobre parlamentarios que son integrantes del gabinete. Con esa característica se adoptó tanto en la

⁵⁹¹ Manuel González Oropeza, "Comentario al Artículo 92" en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Comentada*; 7a. ed. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-Porrúa, 1995, 2 Vols., Tomo II, p. 925

⁵⁹² *Ibidem*.

Constitución de Cádiz como en el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822, documentos con los que se inició la vida constitucional del país.

"No obstante que en la constitución de 1824 se adoptó un sistema presidencialista, lo relativo al refrendo, institución parlamentaria, pasó al derecho positivo mexicano y ha continuado hasta la fecha como un acto que, aunque secundario, sigue a otro principal: orden, decreto, reglamento o acuerdo del presidente de la república que tiene la característica de ser elemento del cual depende que éstos sean o no obedecidos"⁵⁹³.

El Artículo 49 de la Constitución establece, en veinticinco fracciones⁵⁹⁴, las facultades y obligaciones del Gobernador, entre las que se encuentran la de promulgar, ejecutar y hacer que se cumplan las leyes, decretos y demás disposiciones que tengan vigencia en el Estado (fracción I); iniciar ante el Congreso las leyes y decretos que redunden en beneficio del pueblo (fracción II); velar por la conservación del orden, tranquilidad y seguridad del Estado y garantizar a todos los residentes en el mismo, el real disfrute de un medio ambiente adecuado para su desarrollo, bienestar y mejor calidad de vida (fracción III)⁵⁹⁵; formular y expedir los reglamentos para el buen despacho de la administración pública (fracción XVI).

El Gobernador, así mismo, puede proponer al Congreso o a la Comisión Permanente que convoquen a período extraordinario de sesiones, debiendo exponer los motivos que lo justifiquen y precisar las iniciativas o asuntos que serán motivo de aquél (fracción VII)⁵⁹⁶; pedir y dar informes tanto al Congreso como al Tribunal Superior de Justicia (fracción VI); asistir a la apertura del primer período ordinario de sesiones del Congreso para rendir un informe, por escrito, del estado que guarda la Administración Pública (fracción V); y

⁵⁹³ Elisur Arteaga Nava, *Derecho Constitucional*, op. cit., pp. 330 y 331 y también en el mismo sentido y del mismo autor, *cf. Derecho Constitucional Estatal*, op. cit., pp. 253 y 254. Sobre el mismo tópico y en sentido similar puede consultarse a Hans Kelsen, *Teoría General del Estado*, op. cit. p. 431, y sobre el tema de la irresponsabilidad del Jefe de Estado, *cf. Paolo Biscaretti di Ruffia*, op. cit. pp. 442 a 445

⁵⁹⁴ En realidad se trata de veinticuatro atribuciones genéricas, ya que la correspondiente a la Fracción XII fue derogada. *Vid. infra*. este mismo inciso p. 245.

⁵⁹⁵ Esta fracción fue reformada según Decreto número 95 promulgado el 1 de septiembre de 1999 por el Lic. Alejandro González Alcocer y publicado en el *Periódico Oficial* número 39 del 17 de septiembre de 1999. La reforma consistió en adicionar al texto original la parte relativa a "garantizar a toda persona residente en el mismo (el Estado), el real disfrute de un medio ambiente adecuado para su desarrollo, bienestar y mejor calidad de vida".

⁵⁹⁶ La Fracción que se cita fue reformada por Decreto número 31 promulgado el 21 de enero de 1999 por el Lic. Alejandro González Alcocer y publicado en el *Periódico Oficial* número 6 del 8 de febrero del mismo año. El texto original rezaba: "VII. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias".

presentar al Congreso cada año, a más tardar el día uno de diciembre, los proyectos de Ley de Ingresos y Presupuestos de Egresos para el ejercicio fiscal siguiente (fracción IV).

También deberá visitar los Municipios del Estado cuando así lo estime conveniente; proveyendo lo necesario en el orden administrativo, dando cuenta al Congreso o al Tribunal Superior de las faltas que notare y cuyo remedio corresponda a dichos organismos; podrá, así mismo, solicitar al Congreso la suspensión de Ayuntamientos, que declare que éstos han desaparecido y la suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros, por alguna causa grave que la Ley prevenga, proponiendo al Congreso, en su caso, los nombres de los vecinos para que designe a los integrantes de los Concejos Municipales en los términos de la misma Constitución y de las Leyes respectivas (fracción VIII) ⁵⁹⁷.

Así mismo, tendrá el mando directo de la fuerza pública de los municipios cuando el Congreso del Estado suspenda o declare desaparecidos los Ayuntamientos y tomar, en caso de invasión o de trastornos interiores, las medidas extraordinarias que fueren precisas para hacer respetar la Soberanía del Estado y el orden, sujetándolas a la mayor brevedad, a la aprobación del Congreso (fracción XVIII) ⁵⁹⁸.

El Gobernador también deberá prestar auxilio a los Tribunales cuando lo requieran para el ejercicio expedito de sus funciones y para hacer cumplir sus fallos y sentencias (fracción IX); conceder, conforme a la Ley, conmutación de penas (fracción XIV); cuidar la recaudación y la correcta

⁵⁹⁷ Esta fracción fue reformada según Decreto número 22, promulgado por el Lic. Xicoténcatl Leyva Mortera el 30 de enero de 1984 y publicado en el *Periódico Oficial* número 3, Sección I el 31 de enero del mismo año. La reforma consistió en insertar al texto original la parte relativa a la desaparición y suspensión de los Ayuntamientos, así como el procedimiento para la designación de los Concejos Municipales.

⁵⁹⁸ Esta fracción ha sido reformada en dos ocasiones. El texto original textualmente prescribía: "XVIII. Tomar en caso de invasión o de trastornos interiores, las medidas extraordinarias que fueren precisas para hacer respetar la soberanía del Estado y el orden sujetándolas a la mayor brevedad, a la aprobación del Congreso". La primera reforma, según Decreto número 22, promulgado por el Lic. Xicoténcatl Leyva Mortera el 30 de enero de 1984 y publicado en el *Periódico Oficial* número 3, Sección I el 31 de enero del mismo año, adicionó el mismo texto en el sentido de que el Gobernador tendría el mando directo de la fuerza pública en el Municipio en que residiera habitual o transitoriamente. Por medio de la segunda reforma a esta Fracción, y de conformidad con el texto constitucional, se limita al Gobernador el mando directo de la fuerza pública municipal, única y exclusivamente para el caso específico de que el Congreso hubiese suspendido o declarado desaparecidos a los Ayuntamientos.

inversión de los caudales del Estado (fracción XI); expedir los títulos profesionales con arreglo a las leyes y reconocer la validez de los expedidos en otras entidades de la Federación, observando lo dispuesto en la fracción V del Artículo 121 de la Constitución federal (fracción XIII).

Podrá nombrar y remover libremente al Secretario de Gobierno y a los funcionarios y empleados cuyo nombramiento y remoción no correspondan a otra autoridad (fracción X) ⁵⁹⁹; así como conceder licencias de acuerdo a la Ley del Servicio Civil y demás disposiciones aplicables en la materia y aceptar las renunciaciones de los funcionarios y empleados del Ejecutivo (fracción XIX) ⁶⁰⁰; presentar ante el Congreso del Estado, para su elección, las propuestas de nombramiento para el cargo de Procurador General de Justicia del Estado, de conformidad con lo establecido en la Ley de la materia ⁶⁰¹ (fracción XXIII) ⁶⁰²; remover al Procurador General de Justicia del Estado en los términos prescritos en la Ley de la materia (fracción XXIV) ⁶⁰³.

Entre otras de sus facultades, el Gobernador del Estado podrá celebrar convenios sobre límites del Estado, sometiéndolos a la aprobación del Congreso para los efectos de la fracción XX del Artículo 27 de la Constitución (fracción XV); decretar la expropiación de bienes por causa de utilidad pública en la forma que determinen las Leyes (fracción XVII) ⁶⁰⁴; celebrar

⁵⁹⁹ La Fracción en comentario fue reformada por Decreto número 137 promulgado el 4 de febrero de 1998 por el Lic. Héctor Terán Terán y publicado en el *Periódico Oficial* número 8 del 20 del mismo mes y año. El texto original facultaba también al Gobernador para nombrar y remover libremente al Procurador General de Justicia del Estado.

⁶⁰⁰ La disposición en cita fue reformada por Decreto número 34, promulgado por el Lic. Alejandro González Alcocer el 6 de enero de 1999 y publicado en el *Periódico Oficial* número 3 del día 15 del mismo mes y año. El texto original sólo establecía como facultad del gobernador del Estado el "conceder licencias con goce de sueldo o sin él y aceptar las renunciaciones de los funcionarios y empleados del Ejecutivo".

⁶⁰¹ El Ordenamiento a que se refiere el texto en comentario es la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California*, publicada en el *Periódico Oficial* número 16 del 17 de abril de 1998, misma que abrogó la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California* del 31 de julio de 1989. El procedimiento para la designación del Procurador General de Justicia del Estado se encuentra regulado en el Artículo 8 de la Ley citada.

⁶⁰² Esta Fracción fue adicionada mediante Decreto número 137 promulgado el 4 de febrero de 1998 por el Lic. Héctor Terán Terán y publicado en el *Periódico Oficial* número 8 del 20 del mismo mes y año.

⁶⁰³ Esta Fracción fue adicionada por el mismo Decreto a que se hace referencia en la nota anterior. El párrafo final del Artículo 8 de la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California* establece que el Gobernador podrá remover libremente al Procurador.

⁶⁰⁴ El Ordenamiento a que se refiere el texto en comentario es la *Ley de Expropiación del Estado de Baja California*, publicada en el *Periódico Oficial* número 9 del 28 de febrero de 1954, la que en 22 artículos prescribe los procedimientos para la expropiación, determinado, en su Artículo 2, catorce causas de utilidad pública.

convenios con la Federación sobre participación de impuestos ⁶⁰⁵ y coordinar sus esfuerzos en el Estado a efecto de atender lo relativo a educación, salubridad y asistencia pública y para la construcción de caminos vecinales, así como en aquellas obras cuya ejecución pueda llevarse a cabo en cooperación con el Gobierno Federal y sujetándose a lo dispuesto por las Leyes respectivas (fracción XXII).

El Gobernador del Estado deberá, por último, proveer a la ejecución de las obras públicas (fracción XX); fomentar el turismo y el desarrollo industrial, agrícola y ganadero del Estado (fracción XXI); y tendrá, por supuesto, todas las demás atribuciones y obligaciones que expresamente le señale la propia Constitución y las Leyes Federales (fracción XXV).

La fracción XII del Artículo que se comenta y que actualmente se encuentra derogada ⁶⁰⁶, establecía originalmente la facultad del Gobernador del Estado para hacer la designación de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, sometiéndola a la aprobación del Congreso o, en su caso, a la de la Comisión Permanente ⁶⁰⁷.

El Capítulo III del Título Cuarto regula la figura del Secretario de Gobierno. En el Artículo 50, se define su naturaleza que es la de un funcionario encargado del despacho de los negocios del "Poder" Ejecutivo, y entre sus atribuciones (Artículo 52) están las de "autorizar" con su firma las Leyes y Decretos promulgados por el Ejecutivo, así como las disposiciones y acuerdos que dicte en uso de sus facultades (fracción I) y substituir al Gobernador en los casos indicados por la Constitución (fracción II). Esta suplencia se entiende como lo señala la fracción I, es decir, se encarga del despacho de los asuntos del ejecutivo, pero nunca asume la gubernatura ⁶⁰⁸. La

⁶⁰⁵ El Estado de Baja California fue pionero en materia de legislar sobre los Convenios de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados; *cfr. supra.*, Capítulo Quinto, Parágrafo III, pp. 205 y 206

⁶⁰⁶ Esta fracción fue derogada según Decreto número 184, promulgado por el Secretario General de Gobierno Encargado del Despacho por Ministerio de Ley, Lic. Rodolfo Valdez Gutiérrez el 25 de septiembre de 1995 y publicado en el *Periódico Oficial* número 47, Tomo CII del 25 de septiembre de 1995. Esta fracción fue previamente reformada según Decreto número 193 promulgado por el Ing. Oscar Baylón Chacón el 27 de septiembre de 1989 y publicado en el *Periódico Oficial* número 27, Sección I el 30 del mismo mes. Esta reforma remitió a los Artículos 59 y 60 de la Constitución el procedimiento para la designación o ratificación de los Magistrados.

⁶⁰⁷ La derogación de esta fracción obedeció a la creación del Consejo de la Judicatura del Estado de Baja California, el que nombrará a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia. *Vid. infra.*, este mismo parágrafo, inciso C), p. 301 y ss.

⁶⁰⁸ *Cfr. Elisur Arteaga Nava, Derecho Constitucional, op. cit.* p. 428

fracción III le señala al Secretario de Gobierno las demás atribuciones que le confiera la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California* ⁶⁰⁹.

Para ser Secretario de Gobierno la Constitución señala los mismos requisitos que para ser Gobernador ⁶¹⁰ (Artículo 51), sus faltas serán suplidas por el Oficial Mayor del Gobierno del Estado (Artículo 54) y no podrá desempeñar, durante el ejercicio de sus funciones, otro puesto, empleo o profesión a excepción de la docente (Artículo 53).

B) FUNCIÓN LEGISLATIVA.

Cuatro son los capítulos que abarca el Título Tercero de la Constitución del Estado, en los que en sus Artículos del 13 al 39 se reglamenta la función legislativa del poder público de Baja California, depositándose su ejercicio en una asamblea de representantes del pueblo que se denomina *Congreso del Estado* (Artículo 13), y está integrado por veinticinco Diputados que son electos cada tres años, mediante sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible, de los cuales dieciséis, que representan a cada uno de los Distritos Electorales en que está dividido el territorio del Estado, son electos en forma directa según el principio de mayoría relativa, y en su caso, hasta nueve que son asignados según el principio de representación proporcional. Por cada Diputado Propietario se elige también un Suplente (Artículo 14, Párrafo Primero).

Todos los Diputados tienen idéntica categoría, igualdad de obligaciones y gozan de las mismas prerrogativas (Artículo 14, Párrafo Segundo), y si bien la propia Constitución no define qué es un diputado, sí señala particularmente que, al ser representantes del pueblo, pueden auxiliar a sus representados y a las comunidades del Estado en sus demandas sociales y de orden administrativo de interés general, con el objeto de lograr su oportuna

⁶⁰⁹ Esta fracción fue reformada según Decreto número 119, promulgado por el Lic. Xicoténcatl Leyva Morera el 27 de diciembre de 1985 y publicado en el *Periódico Oficial* número 37, Sección XI el 31 de diciembre del mismo año. La reforma consistió en el cambio de nombre de la "Ley Orgánica del Poder Ejecutivo" por el de "Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California" *Vid. supra.*, Nota 587

⁶¹⁰ *Vid. supra.* pp. 236 y 237 en las que se analiza el Artículo 41 de la Constitución del Estado.

solución; por ello las autoridades del Estado y los Ayuntamientos deben atender su intervención y ver por la oportuna resolución de sus promociones (Artículo 14, Párrafo Tercero) ⁶¹¹.

⁶¹¹ El texto original de este Artículo establecía: "El Congreso del Estado se compone de diputados electos cada tres años en forma directa y mayoritaria". Ha sido reformado en seis ocasiones. La primera mediante Decreto número 99, promulgado el 8 de febrero de 1979 por el Lic. Armando Gallego Moreno, Secretario de Gobierno Encargado del Despacho y publicado en el *Periódico Oficial* número 4, Sección I el 10 de febrero del mismo año y en ella, además de adicionar un segundo y tercer párrafo a la disposición, estableció que para cada diputado propietario se elegiría un suplente. Las adiciones prescribieron que "el Congreso del Estado se integrará por doce diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales y hasta dos diputados que serán electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas, votadas en una circunscripción plurinominal única que abarcará todo el Estado, de acuerdo con lo establecido por esta Constitución y la Ley respectiva" (Párrafo Segundo). "Los diputados electos por uno y otro sistemas tendrán las mismas obligaciones y gozarán de las mismas prerrogativas" (Párrafo Tercero). La segunda reforma fue realizada mediante Decreto número 146, promulgado por el Lic. Roberto de la Madrid el 12 de noviembre de 1979 y publicado en el *Periódico Oficial* número 32 el 20 de noviembre del mismo año, en la que se suprimió el concepto de "votación mayoritaria relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales", para estatuir que "el Congreso del Estado se compondrá de diputados electos cada tres años; doce en forma directa y mayoritaria, uno por cada Distrito Electoral y, en su caso, de dos diputados de minoría que serán electos por votación en una circunscripción electoral única que abarcará todo el Estado, de acuerdo con lo establecido por esta Constitución y la Ley respectiva" (Párrafo Primero). "Por cada diputado propietario se elegirá un suplente" (Párrafo Segundo). "Los diputados de mayoría y de minoría tendrán las mismas obligaciones y gozarán de las mismas prerrogativas" (Párrafo Tercero). La tercera reforma fue realizada al Párrafo Primero del Artículo en comentario por Decreto número 164 promulgado también por el Lic. de la Madrid Romandía el 18 de febrero de 1983 y publicado en el *Periódico Oficial* número 5 el 20 de febrero de 1983 incrementando el número de diputados en los siguientes términos: "El Congreso del Estado se compondrá de Diputados Electos cada tres años; trece en forma directa y mayoritaria, uno por cada Distrito Electoral y, en su caso, de cuatro Diputados de Minoría que serán electos de acuerdo con lo establecido por esta Constitución y la Ley respectiva". La cuarta reforma, también al Párrafo Primero, se llevó a cabo por Decreto número 126, promulgado por el Lic. Xicoténcatl Leyva Mortera el 8 de febrero de 1986 y publicado en el *Periódico Oficial* número 4, Sección I el 10 de febrero de 1986 y sólo se incrementa el número de Diputados electos en forma mayoritaria directa de trece a quince. La quinta reforma fue realizada mediante Decreto número 122, promulgado por el L.A.E. Ernesto Ruffo Appel el 13 de diciembre de 1994 y publicado en el *Periódico Oficial* número 51 Número Especial, el 14 de diciembre del mismo año y modificó sustancialmente el texto de la disposición en comentario para quedar: "El Congreso del Estado estará integrado por Diputados que se elegirán cada tres años; quince serán electos en forma directa mediante el principio de mayoría relativa, uno por cada Distrito Electoral en que se divida el territorio del Estado, y en su caso, hasta diez Diputados asignados por el principio de representación proporcional. Por cada Diputado Propietario se elegirá un Suplente (Párrafo Primero). Todos los Diputados tendrán idéntica categoría e igualdad de obligaciones y gozarán de las mismas prerrogativas (Párrafo Segundo)". Los Diputados, como representantes del pueblo, podrán auxiliar a sus representados y a las comunidades del Estado en sus demandas sociales y de orden administrativo de interés general, a fin de lograr su oportuna solución, por lo que las autoridades administrativas del Estado y los Ayuntamientos deberán atender su intervención y ver por la oportuna resolución de sus promociones (Párrafo Tercero)". La sexta y última reforma fue llevada a cabo por Decreto número 105, promulgado por el Lic. Héctor Terán Terán el 6 de octubre de 1997 y publicado en el *Periódico Oficial* número 41 de la misma fecha, modificando el primer párrafo para aumentar a dieciséis el número de diputados electos en forma directa, señalar que dicha elección será "mediante sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible" y disminuir a nueve el número de diputados asignados por el principio de representación proporcional.

En este contexto, a diferencia de la Carta Magna federal que ubica al diputado como un representante de la nación, significando que los asuntos planteados a dicho representante son de interés de todo el país y que, por ello, no puede anteponer un interés particular o local, la Constitución del Estado, habida cuenta del ámbito espacial de ejercicio del diputado y en función del número de habitantes que representa, lo hacen convertirse en un gestor de las necesidades distritales ante la administración pública, particularmente en lo que se refiere a la prestación de servicios públicos.

Corresponde a los partidos políticos, como entidades de interés público, la proposición de candidatos para ocupar los puestos de Diputados, tanto los que son electos en forma directa según el principio de mayoría relativa por la ciudadanía, como los que son designados según el principio de representación proporcional. Para que un partido político o coalición tenga derecho a que se le asignen Diputados por el principio de representación proporcional (Artículo 15, Fracción I), deben participar con candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa en por lo menos el cincuenta por ciento de los distritos electorales (inciso a); y obtener cuando menos el cuatro por ciento de la votación estatal emitida en la elección correspondiente a diputados (inciso b) ⁶¹².

Por otra parte, los partidos o coaliciones deben atender las siguientes definiciones (Artículo 15, Fracción II):

a) *Votación estatal emitida* que consiste en el número total de votos sufragados en la elección de Diputados, restando los votos nulos y los emitidos a favor de personas no registradas como candidatos.

b) *Votación estatal válida* que es igual a la suma de los votos obtenidos por los partidos políticos o coaliciones que hayan logrado por lo menos el cuatro por ciento.

⁶¹² La redacción de este Artículo obedece a la reforma política instrumentada por la administración del Gobernador Ernesto Ruffo Appel (1989-1995), consistente en el cambio del sistema de "Diputados de Minoría" por el "Principio de Representación Proporcional" en diciembre de 1994. Cabe anotar que el Principio de Representación Proporcional se introdujo en el Estado en febrero de 1979, cambiándose al de Diputados de Minoría en noviembre del mismo año, situación que prevaleció, como se señaló, hasta diciembre de 1994.

c) *Votación estatal de cada partido*, consistente en el número total de votos obtenidos por cada partido político o coalición en el Estado en la elección correspondiente de Diputados.

d) *Porcentaje de votación estatal de cada partido político o coalición* que es el resultado obtenido de multiplicar la votación estatal de cada partido por cien y luego dividido entre la votación estatal válida.

e) *Expectativa de integración al Congreso de cada partido político o coalición*, siendo el resultado obtenido de multiplicar el Porcentaje de votación estatal de cada partido por el número total de integrantes del Congreso dividido entre cien.

f) *Diputaciones obtenidas de mayoría por cada partido político o coalición* que, como el enunciado señala, equivale al número de diputaciones de mayoría relativa obtenidas por cada partido.

g) *Determinación de asignación a la representación proporcional para cada partido político o coalición*, cuyo resultado se obtiene al restar a la expectativa de integración al Congreso de cada partido, el número de diputaciones obtenidas por mayoría, y en su caso, la asignación hecha conforme al inciso c) siguiente.

Las asignaciones de las diputaciones por representación proporcional son realizadas por el Instituto Estatal Electoral quien, de conformidad con las bases que adelante se mencionan (Artículo 15, Fracción III):

a) Determina los partidos que cumplen con lo estipulado en la fracción I del Artículo que se comenta.

b) Determina el porcentaje de votación estatal de cada partido.

c) Asigna, en primer lugar, un Diputado a todo partido que tenga derecho a ello y no haya obtenido constancia de mayoría alguna. Si se da el caso de que el número de partidos es mayor que el número de diputaciones por asignar, éstas se asignan a los que tengan mayor porcentaje en orden descendente hasta agotarse.

d) En el evento de que todavía hubiese diputaciones por asignar, el Consejo Estatal Electoral procederá a:

1. Determinar la expectativa de integración al Congreso de cada partido.

2. Determinar el número de diputaciones que le corresponde a cada partido según la definición de "Determinación de asignación a la representación proporcional para cada partido (Inciso g) de la Fracc. II).

3. Asignar a los partidos, alternadamente, tantas diputaciones como números enteros hayan obtenido en la operación de determinación de asignación a la representación proporcional (Inciso g) de la Fracc. II).

4. Si después de realizadas las operaciones anteriores aún quedan diputaciones por asignar, éstas se otorgan a los partidos que conserven los restos mayores, después de deducir los números enteros que sirvieron de base para la asignación anterior.

Por otra parte, bajo ninguna circunstancia un partido político o coalición puede contar con más de dieciséis diputaciones en la que se integren Diputados por el principio de mayoría relativa y por el de Representación Proporcional (Artículo 15, Fracción IV). El Instituto Estatal Electoral realiza la asignación de los diputados que le corresponden a cada partido de entre los candidatos de mayoría relativa que no hayan obtenido la constancia respectiva, de conformidad a una relación de los mismos que se hace sobre la base del porcentaje obtenido de la votación distrital válida, en orden descendente (Artículo 15, Fracción VI) ⁶¹³.

⁶¹³ El texto original de este Artículo decía: "En ningún caso el número de Distritos Electorales para elegir diputados será menor de siete. Cuando la población del Estado llegue a cuatrocientos mil habitantes el número de diputados aumentará a nueve; cuando pase de ochocientos mil el Congreso se compondrá, por lo menos, de once miembros". Este numeral ha sido reformado en cinco ocasiones. La primera por Decreto número 99, promulgado el 8 de febrero de 1979 por el Lic. Armando Gallego Moreno, Secretario de Gobierno Encargado del Despacho y publicado en el *Periódico Oficial* número 4, Sección I el 10 de febrero del mismo año y en ella se estableció textualmente que "La elección para los dos diputados según el principio de representación proporcional se sujetará a las bases generales siguientes y a lo que en lo particular disponga la Ley: I. Para obtener el registro de su lista, el partido político que lo solicite deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo

menos la tercera parte de los distritos uninominales; II. Tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados electos según el principio de representación proporcional todo aquel partido que: A) no haya obtenido 2 o más constancias de mayoría y B) que alcance por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para todas las listas; III. Al partido que cumpla con los supuestos señalados en las Fracciones I y II de este artículo, le serán asignados por el principio de representación proporcional el número de diputados de su lista que corresponda al porcentaje de votos obtenidos en la circunscripción plurinominal (Párrafo Primero); En caso de que dos o más partidos se encuentren en las condiciones mencionadas, se atribuirá un diputado al que mayor número de votos alcance y uno al partido que le siga en votación (Párrafo Segundo); La Ley determinará las fórmulas electorales y los procedimientos que se observarán en dicha asignación; en todo caso, en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes (Párrafo Tercero), y IV. En el caso de que dos o más partidos con derecho a participar en la distribución de las listas, obtengan en su conjunto 2 o más constancias de mayoría, sólo se atribuirá una de las curules que deben asignarse por el principio de representación proporcional, al que obtenga mayor número de votos". La segunda reforma fue realizada mediante Decreto número 146, promulgado por el Lic. Roberto de la Madrid el 12 de noviembre de 1979 y publicado en el *Periódico Oficial* número 32 el 20 de noviembre del mismo año. En dicha reforma se modificaron los términos de "diputado por el principio de representación proporcional", estableciendo el Principio de Diputados de Minoría y los de "distrito uninominal y circunscripción plurinominal" por la de "Distritos Electorales", prescribiendo, entre las bases para elegir a los diputados de minoría la obligación para los Partidos Políticos de participar en la elección de diputados por mayoría en por lo menos la tercera parte de los distritos electorales (Fracción I). Subsiste el derecho para la atribución de diputados de minoría consignado en la Fracción II, al partido que hubiese obtenido 2 o más constancias de mayoría y el 1.5% de la votación, modificándose el concepto de "votación emitida para todas las listas" para agregar el de "votación emitida en el Estado, en la elección de candidatos de mayoría". Se derogó la Fracción IV y se modificó la Fracción III para quedar como sigue: "III. Al Partido que cumpla con los supuestos señalados en las Fracciones I y II de este Artículo, le será asignado un diputado de minoría en favor del candidato que en su respectivo Distrito haya obtenido el mayor número de votos de entre todos los candidatos de ese Partido que hayan participado en el proceso electoral (Primer Párrafo). En caso de que dos o más partidos se encuentren en las condiciones mencionadas en este artículo, se atribuirá, en los términos del párrafo anterior, un diputado al que mayor número de votos alcance y uno al partido que le siga en votación (Segundo Párrafo). De no presentarse la situación a que se refiere el Párrafo Segundo de esta Fracción, al que se encuentre en las condiciones de que trata el Primer Párrafo de esta Fracción, se le atribuirá otro diputado de minoría a favor del candidato que en su respectivo Distrito haya obtenido el segundo lugar en número de votación de entre todos los candidatos de ese Partido que hayan participado en el proceso electoral (Tercer Párrafo). La Ley determinará las fórmulas electorales y los procedimientos que se observará en dicha asignación (Cuarto Párrafo)". La tercera reforma fue realizada por Decreto número 164 promulgado también por el Lic. Roberto de la Madrid Romandía el 18 de febrero de 1983 y publicado en el *Periódico Oficial* número 5 el 20 de febrero de 1983 incrementando el número de Diputados de Minoría de dos a cuatro. Se dejan intactas las fracciones I y II, en tanto que la Fracción III, es derogada en sus párrafos tercero y cuarto para adicionar un tercero en los términos siguientes: "En caso de que sólo un Partido satisfaga los requisitos que establecen las Fracciones I y II de este Artículo, se le atribuirán a dicho Partido todos los Diputados de Minoría, conforme al procedimiento que establezca la Ley respectiva (nuevo Párrafo Tercero)". La cuarta reforma fue una modificación integral al Artículo en cita y fue realizada a través del Decreto número 122, promulgado por el L.A.E. Ernesto Ruffo Appel el 13 de diciembre de 1994 y publicado en el *Periódico Oficial* número 51 Número Especial, el 14 de diciembre del mismo año, quedando su texto, en términos generales, según la exposición que en esta nota se comenta. La quinta reforma fue llevada a cabo por Decreto número 105, promulgado por el Lic. Héctor Terán Terán el 6 de octubre de 1997 y publicado en el *Periódico Oficial* número 41 de la misma fecha, y en ella se reformó: I. El inciso b) de la Fracción I que establecía el dos por ciento de la votación estatal emitida para que un partido político tuviera derecho a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, para quedar en el cuatro por ciento; 2. El inciso b) de la Fracción II que al definir la "votación estatal válida" requiere que el partido político haya logrado cuando menos un cuatro por ciento, en lugar del dos por ciento, el porcentaje en la suma de los votos obtenidos (este porcentaje fue corregido por fe de erratas publicada en el *Periódico Oficial* número 4,

Atendiendo el principio de la "No reelección"; no podrán ser reelectos para el período inmediato los Diputados Propietarios, ni aún con el carácter de suplentes; pero los suplentes sí pueden ser electos con el carácter de propietarios siempre que no hubiesen estado en ejercicio (Artículo 16) ⁶¹⁴.

Los requisitos para ser Diputado, ya sea Propietario o Suplente son: A) ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos e hijo de padre o madre mexicanos; si el nacimiento hubiese ocurrido en el extranjero, deberá acreditar su nacionalidad mexicana mediante el Certificado de Nacionalidad que al efecto expida la Secretaría de Relaciones Exteriores fechado con anterioridad al período que se exige de residencia efectiva para ser electo (Artículo 17, Fracción I); B) tener 21 años cumplidos al día de la elección (Artículo 17, Fracción II); y C) tener vecindad en el Estado con residencia efectiva de por lo menos cinco años inmediatos anteriores al día de la elección (Artículo 17, Fracción III, Primer Párrafo). Dicha vecindad no se interrumpe cuando se tenga que residir fuera del territorio del Estado en los siguientes supuestos: a) por el ejercicio de un cargo público; b) por un cargo de

Sección II del 23 de enero de 1998 debido a que en el texto de la reforma subsistía el porcentaje del dos por ciento); 3. El inciso g) de la misma Fracción II, adiciona a la definición de la "determinación de asignación a la representación proporcional para cada partido" la asignación hecha conforme al inciso c) de la Fracción III; 4. En la Fracción III se cambia el término "Consejo Estatal Electoral" por el de "Instituto Estatal Electoral"; 5. En el inciso c) de la Fracción III se derogaron el segundo y tercer párrafo que prevenían, posteriormente a la asignación de un diputado a todo partido político que tuviera derecho a ello y no hubiese obtenido constancia de mayoría alguna, la asignación de otro diputado por el mismo principio de representación proporcional al partido político que, habiendo cumplido con los requisitos referidos en la Fracción I del Artículo que se comenta, hubiesen obtenido el seis por ciento de la votación estatal emitida (Párrafo Segundo), y en el caso de que el número de partidos políticos fuera mayor que el de diputaciones por asignar, éstas se otorgarían a los que tuviesen el mayor porcentaje en orden descendente hasta agotarse (Párrafo Tercero); 6. Se derogó el numeral 3 del inciso d) de la Fracción III que prevenía, para la asignación subsecuente de diputados por el principio de representación proporcional, que se le restaría, de su expectativa de integración al Congreso, la asignación que se hubiese efectuado de conformidad con el inciso c) de la misma Fracción, al partido político que la hubiese obtenido; 7. Se derogó la Fracción V que disponía la posibilidad a los partidos políticos para registrar una fórmula adicional para el caso de que tuviesen derecho al número máximo de diputados que era de dieciséis por ambos principios, el de mayoría relativa y el de representación proporcional; 8. En la Fracción VI se modifica el término Consejo (*sic*) por el de Instituto Estatal Electoral.

⁶¹⁴ Este Artículo fue reformado según Decreto número 122, promulgado por el L.A.E. Ernesto Ruffo Appel el 13 de diciembre de 1994 y publicado en el *Periódico Oficial* número 51 Número Especial, el 14 de diciembre de 1994. El texto original sólo mencionaba que: "Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes".

dirección nacional de un partido político; c) por motivo de estudios; y d) por causas ajenas a su voluntad (Artículo 17, Fracción III, Segundo Párrafo)⁶¹⁵.

Los impedimentos para ser Diputado se mencionan a lo largo de siete Fracciones que integran el Artículo 18, a saber:

⁶¹⁵ El numeral en comento ha sido reformado en su texto original o en alguna de sus fracciones en seis ocasiones. El texto original señalaba que para ser electo diputado propietario se requería: "I. Ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos e hijo de padres mexicanos por nacimiento; II. Tener 25 años cumplidos el día de la elección, y III. Ser nativo del Estado con residencia no menor de dos años en el Distrito por el que sea postulado, o vecino del mismo distrito o población cuando en ella haya dos o más distritos, por lo menos durante cuatro años anteriores a la elección". La primera reforma fue realizada a la Fracción II mediante Decreto sin número promulgado el 25 de enero de 1974 por el Lic. Milton Castellanos Everardo y publicado en el *Periódico Oficial* número 4 el 10 de febrero del mismo año por la que se modifica la edad mínima para ser electo Diputado Propietario, estableciéndose en 21 años cumplidos. La segunda reforma, según Decreto número 99 promulgado el 8 de febrero de 1979 por el Lic. Armando Gallego Moreno, Secretario de Gobierno Encargado del Despacho y publicado en el *Periódico Oficial* número 4, Sección I el 10 de febrero de 1979, adicionó el enunciado general para incluir en los requisitos a los candidatos a Diputados Suplentes y reformó las fracciones I y III, estableciendo que: "Para ser Diputado propietario o suplente se requiere: I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en ejercicio de sus derechos; II. ... III. Para poder figurar en las listas de la circunscripción plurinominal como candidato a diputado se requiere ser nativo del Estado o vecino del mismo, por lo menos durante cuatro años anteriores a la elección". La tercera reforma, realizada a la Fracción III se llevó a cabo mediante Decreto número 146, promulgado por el Lic. Roberto de la Madrid el 12 de noviembre de 1979 y publicado en el *Periódico Oficial* número 32 el 20 de noviembre del mismo año, para volver al texto original de la mencionada Fracción III. La cuarta reforma, por Decreto número 177 promulgado por el Lic. Xicoténcatl Leyva Mortera el 24 de septiembre de 1986 y publicado en el *Periódico Oficial* número 27 el 30 de septiembre de 1986, modificó las Fracciones I y III del Artículo en comento para ampliar el concepto de ciudadanía mexicana en los términos siguientes: "II. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos e hijo de padres mexicanos por nacimiento (Párrafo Primero). Aquellos ciudadanos candidatos a diputados propietarios o suplentes, cuyo nacimiento haya ocurrido en el extranjero, deberán acreditar su nacionalidad mexicana invariablemente, con certificado que expida en su caso, la Secretaría de Relaciones Exteriores del Gobierno Federal, fechado con anterioridad al día en que cumplan 21 años de edad (Párrafo Segundo)", y respecto a la Fracción III, amplía el término de vecindad a quince años y señala las causas por las cuales no se interrumpe el arraigo o vecindad al establecer: "III. Tener arraigo o vecindad en el Distrito por el que sea postulado o en la población cuando en ella haya dos o más Distritos, de por lo menos quince años inmediatos anteriores al día de la elección (Párrafo Primero). El término de arraigo y vecindad no se interrumpe cuando en el ejercicio de un cargo público, se deba residir fuera del territorio del Estado" (Párrafo Segundo). La quinta reforma fue realizada mediante Decreto número 122, promulgado por el L.A.E. Ernesto Ruffo Appel el 13 de diciembre de 1994 y publicado en el *Periódico Oficial* número 51 Número Especial, el 14 de diciembre del mismo año, y modificó el primer párrafo de la Fracción I quitando el requisito de que el candidato a diputado debía ser hijo de padres mexicanos por nacimiento, al establecer, además de ser mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos, el ser hijo de *madre o padre mexicanos*. Este Decreto reformó también la Fracción III reduciendo el plazo y ampliando las causas por las que no se interrumpe la vecindad, en los términos siguientes: "III. Tener vecindad en el Estado con residencia efectiva, de por lo menos cinco años inmediatos anteriores al día de la elección (Párrafo Primero). La a vecindad no se interrumpe cuando en el ejercicio de un cargo público, de un cargo de dirección nacional de partido político, por motivo de estudios o por causas ajenas a su voluntad, se tenga que residir fuera del territorio del Estado (Párrafo Segundo)". La sexta y última reforma fue llevada a cabo por Decreto número 105, promulgado por el Lic. Héctor Terán Terán el 6 de octubre de 1997 y publicado en el *Periódico Oficial* número 41 de la misma fecha, quedando su texto en los términos mencionados en el cuerpo de esta investigación.

a) Ser Gobernador del Estado, ya sea provisional, interino o encargado del despacho durante todo el período de su ejercicio, aunque se separe del cargo (Fracción I).

b) Ser Magistrado o Juez en el Tribunal Superior de Justicia, Secretario General de Gobierno, Procurador General de Justicia o Secretario del Poder Ejecutivo, a menos que se separe de su cargo en forma definitiva por lo menos noventa días antes de la elección (Fracción II) ⁶¹⁶.

c) Ser Diputado o Senador al Congreso de la Unión durante el período de su ejercicio constitucional, salvo que se separe de su cargo de manera provisional por lo menos noventa días antes de la elección (Fracción III) ⁶¹⁷.

d) Ser militar en servicio activo o tener mando de policía, a menos que se separe de su cargo por lo menos noventa días antes de la elección (Fracción IV).

e) Ser Presidente Municipal en los distritos donde ejerza autoridad o miembro de un Ayuntamiento, salvo que, en este último caso, se separe de su cargo en forma provisional noventa días antes de la elección (Fracción V) ⁶¹⁸.

⁶¹⁶ El texto original de la Fracción II del Artículo 18 señalaba que no podían ser electos Diputados: "II. Los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el Secretario de Gobierno, el Procurador General de Justicia y el Tesorero General del Estado, a menos que se separen de sus cargos, en forma definitiva, noventa días antes de la elección". Por Decreto número 35, promulgado por el Lic. Alejandro González Alcocer el 6 de enero de 1999 y publicado en el *Periódico Oficial* número 3, el 15 del mismo mes y año, quedó en los términos expuestos para incluir, dentro de la inhabilitación para ser Diputado, salvo la separación definitiva del cargo en el plazo indicado, a los Jueces del Tribunal Superior de Justicia del Estado y a los demás Secretarios del Ejecutivo.

⁶¹⁷ Nótese que en el caso de la Fracción en cita (III), la separación del cargo de Diputado Federal o Senador es provisional en tanto que, si el cargo que desempeña quien desea ser candidato a Diputado es como Magistrado o Juez del Tribunal Superior de Justicia, Secretario General de Gobierno, Procurador General de Justicia o Secretario del Poder Ejecutivo, la separación debe ser definitiva. Esta distinción se incluyó en el texto constitucional por reforma realizada mediante el mismo Decreto número 35 a que se alude en la nota anterior. El texto original mencionaba simplemente que no podían ser electos Diputados, los diputados y senadores al Congreso de la Unión durante el período de su ejercicio.

⁶¹⁸ La hipótesis de esta Fracción (V) del Artículo que se comenta presenta una ficción jurídica que aún no se ha dado en la historia del Estado, ya que, interpretado *a contrario sensu*, se podría presenciar el evento de que un Presidente Municipal pudiera ser candidato a Diputado por un Distrito Electoral fuera de su Municipio, circunstancia que, en los términos de la Fracción III del Artículo 17 sería posible, ya que la vecindad a que se refiere dicho numeral es en el Estado, no en el Distrito Electoral, y aunque fuera requisito el arraigo en el Distrito por el cual fuera electo, no se interrumpiría debido a que se

f) Tener cualquier empleo, cargo o comisión tanto en el gobierno federal como en el estatal o el municipal, así como en cualquier organismo descentralizado, municipal o estatal, o en institución educativa pública, a menos que se separe de su cargo, de manera provisional, por lo menos noventa días antes de la elección (Fracción VI) ⁶¹⁹.

g) Ser ministro de cualquier culto religioso a menos que se separe del mismo en los términos de la Ley de la materia (Fracción VII) ⁶²⁰.

El Congreso del Estado de Baja California, se renueva totalmente cada tres años y se instala el día uno de octubre inmediato posterior a las elecciones para Diputados (Artículo 19).

El otorgamiento de las constancias de mayoría a las fórmulas de candidatos que la hubiesen obtenido y la asignación de Diputados por el Principio de Representación, son funciones que corresponden al Instituto Estatal Electoral de conformidad con el procedimiento establecido por el Artículo 15 de la Constitución y lo señalado por la *Ley de Instituciones y Procesos*

encuentra en el ejercicio de un cargo público. Por otra parte, la Fracción en cita no señala de manera expresa si la separación del cargo es provisional o definitiva como en el caso de los miembros de los Ayuntamientos. Esta Fracción fue reformada por el mismo Decreto número 35 referido en las dos notas anteriores para incluir en la causal de inhabilitación para ser Diputado a los miembros de los Ayuntamientos y la salvedad de la separación, para estos últimos, de noventa días previos al día de la elección. El texto original rezaba: "No pueden ser electos diputados: V. Los Presidentes municipales por los distritos en que ejerzan autoridad".

⁶¹⁹ El texto original de esta Fracción (VI), señalaba que no podían ser electos Diputados: "VI. Los funcionarios de Hacienda Federales, así como los administradores de rentas por los distritos donde ejerzan sus funciones, a menos que se separen de sus cargos en forma definitiva noventa días antes de la elección". Por Decreto número 122, promulgado por el L.A.E. Ernesto Ruffo Appel el 13 de diciembre de 1994 y publicado en el *Periódico Oficial* número 51 Número Especial, el 14 de diciembre del mismo año, se reformó integralmente esta Fracción para disponer que no podían electos Diputados: "VI. Quienes tengan cualquier empleo, cargo o comisión en el gobierno federal, estatal o municipal, así como en los organismos descentralizados, excepto en las actividades docentes; salvo que se separen cuando menos noventa días antes del día de la elección". Por último, fue reformada mediante Decreto número 35, promulgado por el Lic. Alejandro González Alcocer el 6 de enero de 1999 y publicado en el *Periódico Oficial* número 3, el 15 de enero de 1999, para quedar en los términos ya expuestos. Nótese que esta reforma inhabilita para ser diputado a quien desempeñe cualquier empleo, cargo o comisión en institución educativa pública, no distinguiendo si se trata de actividades académicas o administrativas, habida cuenta que el texto anterior permitía las actividades docentes sin distinción en cuanto a la naturaleza pública o privada de la institución educativa.

⁶²⁰ El texto original de este Artículo señalaba en su Fracción VII que no podían ser electos Diputados: "VII. Los ministros de cualquier culto". Esta Fracción fue reformada mediante Decreto número 122, promulgado por el L.A.E. Ernesto Ruffo Appel el 13 de diciembre de 1994 y publicado en el *Periódico Oficial* número 51 Número Especial, el 14 de diciembre del mismo año, para quedar en los términos expuestos.

Electorales de Baja California ⁶²¹ (Artículo 20, Párrafo Primero); otorgamiento y asignación que podrán ser impugnadas ante el Tribunal de Justicia Electoral en los términos señalados en la misma Ley ⁶²² (Artículo 20, Párrafo Segundo) ⁶²³.

⁶²¹ Esta Ley fue publicada el 30 de octubre de 2000, en el *Periódico Oficial* número 47, Tomo CVII y abrogó a la *Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California*, que había sido publicada en el *Periódico Oficial* número 42, Sección I del Tomo CIV el 10 de octubre de 1997; la que a su vez abrogó a la *Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California*, publicada el 15 de diciembre de 1994 en el *Periódico Oficial* número 52, Tomo CI.

⁶²² Se trata del Recurso de Revisión, en los términos de las Fracciones V (declaración de validez de la elección de Diputados y el otorgamiento de la constancia de mayoría efectuado por el Consejo Distrital Electoral correspondiente) y VIII (asignación de Diputados por el principio de representación proporcional, que realice el Consejo Estatal Electoral) del Artículo 422 de la *Ley de Instituciones y Procesos Electorales de Baja California*. El procedimiento respectivo se regula en los artículos del 425 al 473 de la señalada Ley.

⁶²³ Este Artículo ha sido modificado en cuatro ocasiones. El texto original rezaba: "El Congreso calificará las elecciones de sus miembros, resolviendo sobre la legalidad de las mismas. Sus resoluciones serán definitivas e inatacables". La primera reforma, realizada según Decreto número 99 promulgado el 8 de febrero de 1979 por el Lic. Armando Gallego Moreno, Secretario de Gobierno Encargado del Despacho y publicado en el *Periódico Oficial* número 4, Sección I el 10 de febrero de 1979, estatuyó al Colegio Electoral y a los Diputados de circunscripciones plurinominales, determinando el proceso de calificación de la elección en los términos siguientes: "El Congreso calificará la elección de sus miembros a través de un Colegio Electoral que se integrará con los cuatro presuntos diputados que, de acuerdo con las constancias de mayoría que registre la Comisión Local Electoral, hubiesen obtenido mayor número de votos, y por un presunto diputado que hubiese sido electo en la circunscripción plurinominal, con mayor número de votos". La segunda reforma, llevada a cabo por Decreto número 146, promulgado por el Lic. Roberto de la Madrid el 12 de noviembre de 1979 y publicado en el *Periódico Oficial* número 32 el 20 de noviembre del mismo año, sólo modifica el concepto de "diputado que hubiese sido electo en la circunscripción plurinominal" por "diputado de minoría que hubiese obtenido el mayor número de votos, de acuerdo con la constancia que expida la Comisión Estatal Electoral". La tercera reforma instrumentada mediante Decreto número 122, promulgado por el L.A.E. Ernesto Ruffo Appel el 13 de diciembre de 1994 y publicado en el *Periódico Oficial* número 51 Número Especial, el 14 de diciembre del mismo año, estatuyó el Instituto Electoral asignándole funciones y señalando los procedimientos para impugnar sus declaratorias, el otorgamiento de constancias de mayoría y la asignación de Diputados de representación proporcional al señalar: "El Instituto Estatal Electoral de acuerdo con lo que establezca la Ley, declarará la validez de la elección de Diputados, otorgará las constancias de mayoría a las fórmulas de candidatos que la hayan obtenido y hará la asignación de Diputados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con el procedimiento que para tal efecto establece el Artículo 15 de esta Constitución y la Ley (Párrafo Primero). La declaración de validez, el otorgamiento de las constancias de mayoría y la asignación de Diputados de representación proporcional que se mencionan en el párrafo anterior, podrán ser impugnadas ante la Sala de Primera Instancia del Tribunal de Justicia Electoral, en los términos que señale la Ley (Párrafo Segundo). Las resoluciones de la Sala de Primera Instancia a que se refiere el párrafo que antecede, exclusivamente podrán ser revisadas por la Segunda Sala del Tribunal de Justicia Electoral, mediante el recurso que los partidos políticos podrán interponer, cuando hagan valer agravios debidamente fundados por los que se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de esta sala serán definitivos e inatacables. La Ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación (Párrafo Tercero)". (Con motivo de esta reforma se expidió la abrogada *Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California*, publicada el 15 de diciembre de 1994 en el *Periódico Oficial* número 52, Tomo CI). La cuarta y última reforma, llevada a cabo por Decreto número 105, promulgado por el Lic. Héctor Terán el 6 de octubre de 1997 y publicado en el *Periódico Oficial* número 41 de la misma fecha, estableció el texto que se comenta (a raíz de esta reforma se expidió la abrogada *Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de*

Otra atribución del Congreso del Estado consiste en la designación de los Consejeros Ciudadanos del Consejo Estatal Electoral, designación que se lleva a cabo mediante el voto de las dos terceras partes de sus integrantes en la forma y términos establecidos en la *Ley de Instituciones y Procesos Electorales de Baja California* ⁶²⁴ (Artículo 21) ⁶²⁵.

El Congreso del Estado de Baja California sesiona en dos Períodos Ordinarios; el primero que corre del uno de octubre al treinta y uno de enero y el segundo del uno de abril al treinta de junio (Artículo 22, Párrafo Primero). Durante el Primer Período y antes de concluir el año calendario, el Congreso debe examinar, discutir, y en su caso, aprobar el Presupuesto del Estado correspondiente al siguiente Ejercicio Fiscal; así mismo, decreta las

Baja California, que se publicó en el *Periódico Oficial* número 42, Sección I del Tomo CIV el 10 de octubre de 1997).

⁶²⁴ Es de notarse que en la *Ley de Instituciones y Procesos Electorales de Baja California*, en la Fracción I de su Artículo 112, al hablar de la integración del Consejo Estatal Electoral, se menciona a "Siete Consejeros Ciudadanos Numerarios electos por el Congreso del Estado, de acuerdo al procedimiento señalado en la Constitución Política del Estado y esta Ley", sin embargo es omisa en lo relativo al procedimiento. Igualmente su antecesora, la abrogada *Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California*, en términos similares, en el primer párrafo de la Fracción I de su Artículo 110 prescribía, en relación con la integración del Consejo Estatal Electoral, que éste se componía de "Siete Consejeros Ciudadanos numerarios y dos supernumerarios, electos por el Poder Legislativo, de acuerdo al procedimiento señalado en la Constitución Política del Estado y esta Ley...". No obstante la omisión legal en cuanto al procedimiento de elección de los consejeros Estatales, en la práctica, sin embargo, se ha seguido el procedimiento que se sigue para la designación de los Consejeros Distritales Electorales mediante la emisión de una convocatoria pública, en la que se establecen las bases y requisitos para participar, y posteriormente, una comisión del Consejo Estatal Electoral revisa la documentación correspondiente, desahoga las entrevistas del caso y elabora el dictamen respectivo para efectos de designar, por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del propio Consejo, a los Consejeros Distritales (Art. 140).

⁶²⁵ El texto original de este Artículo ha sufrido dos modificaciones. El texto original establecía: "Las sesiones del Colegio Electoral se iniciarán diez días antes de la Instalación del Congreso. Las credenciales que no fueren calificadas en este período, lo serán con posterioridad". La primera reforma a este numeral fue hecha mediante Decreto número 122, promulgado por el L.A.E. Ernesto Ruffo Appel el 13 de diciembre de 1994 y publicado en el *Periódico Oficial* número 51 Número Especial, el 14 de diciembre de 1994, en los términos siguientes: "El Congreso del Estado en Pleno se erigirá en Colegio Electoral para calificar y hacer el cómputo total de votos para las elecciones de Gobernador; asimismo para hacer la declaración de validez de las elecciones de los Ayuntamientos. Estos actos deberán realizarse a más tardar quince días antes de la toma de posesión respectiva (Párrafo Primero). Las resoluciones del Colegio Electoral serán definitivas e inatacables (Párrafo Segundo). Para producir la declaración correspondiente, ineludiblemente se observarán los resultados oficiales de los cómputos municipales, y en su caso, las resoluciones recaídas sobre los recursos correspondientes emitidas por el Tribunal de Justicia Electoral (Párrafo Tercero). Hecho el cómputo respectivo y observando las resoluciones del Tribunal de Justicia Electoral, el Congreso del Estado declararla validez de las elecciones de Gobernador y Ayuntamientos (Párrafo Cuarto). Los Procedimientos correspondientes serán establecidos en las Leyes respectivas (Párrafo Quinto). Por último, la tercera reforma fue llevada a cabo mediante Decreto número 105, promulgado por el Lic. Héctor Terán Terán el 6 de octubre de 1997 y publicado en el *Periódico Oficial* número 41 de la misma fecha para quedar la disposición en los términos expuestos.

contribuciones y percepciones necesarias para cubrir dicho Presupuesto y las necesidades de los Municipios también para el siguiente Ejercicio Fiscal; y por último, determina las bases, montos y plazos de acuerdo a los que la Federación cubrirá sus participaciones a los Municipios (Artículo 22, Párrafo Segundo).

En el Segundo Período Ordinario de Sesiones, el Congreso se ocupa preferentemente del examen, discusión y aprobación de las Cuentas Públicas del año anterior del Estado y de los Municipios, no limitándose a investigar si las cantidades gastadas corresponden o no a las partidas respectivas del Presupuesto, sino que debe comprobar la exactitud y justificación de los gastos realizados, y en su caso, determinar las responsabilidades que resulten (Artículo 22, Párrafo Tercero).

Aunado a lo anterior, durante los dos períodos ordinarios de sesiones, el Congreso debe estudiar y votar las iniciativas de Leyes o Decretos que se presenten y resolver los demás casos que, conforme a la Constitución, le correspondan (Artículo 22, Párrafo Cuarto) ⁶²⁶ y puede, fuera de dichos períodos, celebrar sesiones extraordinarias cuando es convocado por el Gobernador o por la Comisión Permanente para tratar solamente los asuntos relacionados en la convocatoria, excepto en la primera sesión en la se designa a la Directiva (Artículo 23).

⁶²⁶ El Artículo de mérito ha sido modificado en dos ocasiones. El texto original señalaba que: "El Congreso del Estado tendrá, cada año, dos períodos ordinarios de sesiones: uno, del 1ro. de octubre al 31 de diciembre, y el otro, del 1ro. de marzo al 31 de mayo (Párrafo Primero). En el primer período se ocupará, preferentemente, del exámen (*sic*), discusión y aprobación de los presupuestos de egresos del Estado y de los Municipios, correspondientes al siguiente ejercicio fiscal, así como de decretar los impuestos y percepciones necesarios para cubrirlos (Párrafo Segundo). En el segundo período se ocupará, preferentemente, del exámen (*sic*), discusión y aprobación de las cuentas públicas del año anterior, tanto del Estado como de los Municipios. En esta función no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o nó (*sic*) de acuerdo con las partidas respectivas del presupuesto, sino también a comprobar la exactitud y justificación de los gastos hechos y a determinar las responsabilidades que resultaren (Párrafo Tercero). En ambos períodos ordinarios, la Legislatura del Estado estudiará y votará las iniciativas de leyes o decretos que se presenten, y resolverá los demás asuntos que le corresponden, conforme a esta Constitución (Párrafo Cuarto)". La primera reforma, llevada a cabo por Decreto sin número, promulgado por el Ing. Raúl Sánchez Díaz Martell el 10 de junio de 1966 y publicado en el *Periódico Oficial* número 16 de la misma fecha, sólo publicó el párrafo primero modificando las fechas de los períodos de sesiones; el primero del 1 de octubre al 31 de enero y el segundo del 1 de abril al 30 de junio (Si bien el Decreto señala que: "se reforma el artículo 22 para quedar como sigue:", es de suponerse que nunca se derogaron los párrafos restantes del mismo Artículo original). En la segunda reforma, realizada según Decreto número 22, promulgado por el Lic. Xicoténcatl Leyva Mortera el 30 de enero de 1984 y publicado en el *Periódico Oficial* número 3, Sección I el 31 de enero del mismo año, adiciona tres párrafos en el sentido que se analiza en el texto de esta investigación.

En caso de que el día de la instalación del Congreso no se presentaran todos los Diputados electos o estando aquél instalado no hubiese quórum para la celebración de su período ordinario, los Diputados presentes deben compeler ⁶²⁷ a los ausentes, propietarios y suplentes, para que asistan a la siguiente sesión, la que no deberá ser posterior a cinco días de la fecha de instalación y podrán apercibirlos, hasta en dos ocasiones para que, en el caso de incomparecencia, se declare vacante el puesto y se les suspenda en el uso y goce de sus derechos ciudadanos durante un año (Artículo 24, Párrafo Primero).

Si no llegasen a concurrir la mayoría del número total de Diputados, el Congreso no podrá ejercer sus funciones en los períodos ordinarios ni en los extraordinarios. Los Diputados presentes exhortarán a los ausentes para que se presenten en el término de cinco días, y si no lo hicieren, se llamará a los Suplentes para que ejerzan sus funciones durante todo el tiempo que dure el período de que se trate (Artículo 24, Párrafo Segundo) ⁶²⁸.

Las sesiones del Congreso son públicas, excepción hecha de aquellas que, por la naturaleza propia de los asuntos a tratar, deban ser secretas (Artículo 25).

Las prerrogativas de los Diputados y las facultades del Congreso se establecen en sólo dos Artículos de la Constitución (26 y 27) que integran el Capítulo II del Título Tercero, estableciéndose que los Diputados son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo y jamás podrán ser reconvenidos por ellas (Artículo 26).

El numeral 27, en treinta y cuatro fracciones, señala las facultades del Congreso, consistiendo éstas en:

1. Legislar sobre todos los ramos que sean competencia del Estado, así como reformar, abrogar y derogar las Leyes y decretos expedidos por el propio Congreso. También debe participar en las

⁶²⁷ Resulta por demás interesante constatar la acepción de esta palabra en el texto constitucional tratándose de Diputados, ya que el diccionario la define como obligar a alguien a realizar algo (del latín *cum*, conjunto, unión, igualdad, con y *pellere*, lanzar, arrojar).

⁶²⁸ Este Artículo fue adicionado según Decreto número 122, promulgado por el L.A.E. Ernesto Ruffo Appel el 13 de diciembre de 1994 y publicado en el *Periódico Oficial* número 51 Número Especial, el 14 de diciembre del mismo año. La adición consistió, básicamente, en la inclusión del primer párrafo.

reformas a la Constitución en los términos de los requisitos establecidos en el Artículo 112 de la misma Carta Magna (Fracción I) ⁶²⁹.

2. Podrá iniciar ante el Congreso de la Unión las Leyes y decretos que sean de la competencia de esa función del Poder Público y podrá, también, proponer la reforma o derogación de los mismos (Fracción II).

3. Con las limitaciones que considere necesarias, podrá facultar al Gobernador del Estado para que por sí o por apoderado especial, represente al Estado en los casos que corresponda (Fracción III).

4. Tiene también facultades para fijar la división territorial, política, administrativa y judicial del Estado (Fracción IV).

5. Puede crear y suprimir empleos públicos de acuerdo a las necesidades de la administración; así mismo, aumentar o disminuir los emolumentos de aquéllos tomando en consideración las condiciones de la Hacienda Pública y las disposiciones de la *Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California* (Fracción V).

6. Sentará las bases para que, tomando en consideración las limitaciones establecidas en la Fracción VIII del Artículo 117 de la Constitución Federal, el Gobernador pueda celebrar empréstitos; así como aprobar los contratos respectivos y reconocer y autorizar el pago de las deudas contraídas por el Estado (Fracción VI).

7. Expedirá el Bando Solemne para dar a conocer en todo el Estado la declaración de Gobernador Electo que hubiere realizado el Instituto Estatal Electoral (Fracción VII) ⁶³⁰.

⁶²⁹ Por Decreto número 285 promulgado el 20 de marzo de 2001 por el Lic. Alejandro González Alcocer y publicado en el Periódico Oficial número 39 el 15 del 13 de abril de 2001 se reformó esta Fracción, la que establecía la facultad del Congreso para legislar sobre "todos los ramos de la Administración que sean de la competencia del Estado", suprimiéndose la palabra administración, facultando al Congreso para legislar sobre todos los ramos que sean competencia del Estado y no solamente sobre la rama administrativa.

⁶³⁰ El texto original de esta Fracción, facultaba al Congreso para "hacer el escrutinio de los votos emitidos en la elección de Gobernador, calificar dicha elección y declarar electo al que haya obtenido mayoría". Fue modificada por Decreto número 122, promulgado por el L.A.E. Ernesto Ruffo Appel el 13 de diciembre de 1994 y publicado en el *Periódico Oficial* número 51 Número Especial, el 14 de diciembre

8. Expedirá el Bando Solemne para dar a conocer en el Municipio de que se trate, la declaración de munícipes electos que hubiere hecho el Instituto Estatal Electoral (Fracción VIII) ⁶³¹.

9. Podrá suspender Ayuntamientos, declarar su desaparición y suspender o revocar el mandato a cualquiera de sus miembros por alguna causa grave prevista en la Ley, cuando así lo acuerden dos terceras partes de los integrantes del Congreso, siempre y cuando los miembros los munícipes hayan tenido suficiente oportunidad para rendir pruebas y formular los alegatos que a su juicio convinieren (Fracción IX) ⁶³².

10. Deberá cumplir con las obligaciones establecidas en el Artículo 5 de la Constitución (Fracción X) ⁶³³.

11. También, deberá aprobar las Leyes de Ingresos, tanto del Estado como de los Municipios, así como el Presupuesto de

del mismo año, para cambiar las palabras "escrutinio" por las de "cómputo total". Por último, como segunda reforma a esta Fracción que fue realizada mediante Decreto número 105, promulgado por el Lic. Héctor Terán Terán el 6 de octubre de 1997 y publicado en el *Periódico Oficial* número 41 de la misma fecha, el texto quedó en los términos que se citan.

⁶³¹ *Idem*. El texto original decía: "VIII. Calificar la validez de las elecciones de los Ayuntamientos, consignando al Procurador de Justicia los hechos delictuosos en materia electoral que aparezcan en los expedientes respectivos". Fue reformado por primera ocasión por Decreto número 122, promulgado por el L.A.E. Ernesto Ruffo Appel el 13 de diciembre de 1994 y publicado en el *Periódico Oficial* número 51 Número Especial, el 14 de diciembre del mismo año, para disponer como atribución del Congreso, el "calificar la validez de las elecciones de los Ayuntamientos y declarar electa a la planilla que haya obtenido la mayoría". La segunda reforma, llevada a cabo mediante Decreto número 105, promulgado por el Lic. Héctor Terán Terán el 6 de octubre de 1997 y publicado en el *Periódico Oficial* número 41 de la misma fecha, dispuso el texto en los términos que se analizan en la presente investigación.

⁶³² Esta fracción fue reformada por Decreto número 22, promulgado por el Lic. Xicoténcatl Leyva Mortera el 30 de enero de 1984 y publicado en el *Periódico Oficial* número 3, Sección I el 31 de enero del mismo año, ampliando la esfera de competencia del Congreso del Estado. El texto original rezaba: "IX. Suspender a los miembros de los Ayuntamientos hasta por tres meses por sí o a petición del Ejecutivo cuando se juzgue indispensable para la práctica de una averiguación relacionada con sus funciones".

⁶³³ El texto original de esta Fracción establecía como facultad del Congreso del Estado, "X. Hacer la declaratoria de haber resultado electos senadores por el Estado, los ciudadanos que hubiesen obtenido la mayoría de los votos emitidos, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" y fue derogada por Decreto número 85, promulgado por el L.A.E. Ernesto Ruffo Appel el 21 de abril de 1994 y publicado en el *Periódico Oficial* número 18, el 6 de mayo de 1994. Posteriormente, mediante Decreto número 122, promulgado por el L.A.E. Ernesto Ruffo Appel el 13 de diciembre de 1994 y publicado en el *Periódico Oficial* número 51 Número Especial, el 14 de diciembre del mismo año se adicionó una nueva Fracción X al Artículo 27 de la Constitución para quedar como se ha reseñado; al tiempo que se elevó a rango constitucional la declaratoria de los partidos políticos como entidades de interés público, se hizo un claro señalamiento a la organización, requisitos y procesos de los mismos, así como del Instituto Estatal Electoral y los Consejos Electorales, estatal y distritales.

Egresos del Estado, por cada Ejercicio Fiscal (Fracción XI) ⁶³⁴; así como revisar, analizar, auditar, dictaminar y discutir anualmente y examinar cuando crea conveniente, las cuentas del Estado, de los Municipios, de los organismos e instituciones descentralizadas, empresas de participación estatal, fideicomisos y demás entidades que administren recursos públicos (Fracción XII) ⁶³⁵.

12. Vigilará, por medio de una Comisión formada por Diputados del mismo Congreso, el funcionamiento de la Contaduría Mayor de Hacienda (Fracción XIII) y nombrará y podrá remover al Contador Mayor de Hacienda, así como a los empleados de dicha dependencia (Fracción XIV).

13. Elegirá, en orden de prelación, a tres Consejeros integrantes al Consejo de la Judicatura del Estado, a los Magistrados Numerarios y Supernumerarios del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de Justicia Electoral (Fracción XV) ⁶³⁶.

⁶³⁴ La Fracción de mérito fue modificada por Decreto número 22, promulgado por el Lic. Xicoténcatl Leyva Mortera el 30 de enero de 1984 y publicado en el *Periódico Oficial* número 3, Sección I el 31 de enero de 1984. El texto reformado señalaba que el Congreso tenía facultad para: "XI. Autorizar los gastos del Estado y de los Municipios para cada ejercicio fiscal, así como las contribuciones para cubrirlos, teniendo especial cuidado en que los arbitrios municipales sean suficientes para atender sus servicios públicos".

⁶³⁵ Esta Fracción fue reformada por Decreto número 105, promulgado por el Lic. Héctor Terán Terán el 6 de octubre de 1997 y publicado en el *Periódico Oficial* número 41 de la misma fecha. El texto original rezaba: "XII. Revisar anualmente las cuentas del Estado y de los Municipios y examinarlas cuando se estime conveniente".

⁶³⁶ El texto original de esta Fracción establecía que el Congreso tenía facultad para: "XV. Aprobar o rechazar los nombramientos de los Magistrados al Tribunal Superior de Justicia, que sean propuestos por el Ejecutivo" y ha sufrido cuatro modificaciones. La primera de ellas, según Decreto número 193, promulgado por el Ing. Oscar Baylón Chacón el 27 de septiembre de 1989 y publicado en el *Periódico Oficial* número 27, Sección I el 30 de septiembre de 1989, señalaba que el Congreso estaba facultado para: "XV. Resolver, sobre la designación o ratificación de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, en los términos de los Artículos 59 y 60 de esta Constitución", Artículos que se referían al proceso de selección de candidatos para ser nombrados Magistrados (Art. 59) y la duración del cargo, ratificación y posterior inamovilidad de los mismos (Art. 60). Dichos numerales fueron también reformados, al igual que la Fracción en comento mediante Decreto número 184, promulgado por el Lic. Rodolfo Valdéz Gutiérrez, Secretario General de Gobierno, el 25 de septiembre de 1995 y publicado en el *Periódico Oficial* número 47 de la misma fecha, al crearse el Consejo de la Judicatura del Estado, para señalar expresamente que: "XV. Nombrar a tres Consejeros integrantes al Consejo de la Judicatura del Estado". La tercera reforma, llevada a cabo por Decreto número 105, promulgado por el Lic. Héctor Terán Terán el 6 de octubre de 1997 y publicado en el *Periódico Oficial* número 41 de la misma fecha, obedeció a la creación del Tribunal de Justicia Electoral dependiente del Poder Judicial, para establecer, además de la facultad para nombrar a los tres Consejeros del Consejo de la Judicatura, "a los Magistrados del Tribunal de Justicia Electoral Numerarios y Supernumerarios en orden de prelación, del Poder Judicial". La cuarta reforma realizada mediante Decreto número 6 promulgado el 17 de noviembre de 1998 por el Lic. Alejandro González Alcocer y publicado en el *Periódico Oficial* número 48, Sección II del 27 de noviembre de 1998 modifica el concepto nombrar por elegir, y amplía la

14. Designará al ciudadano que deba substituir al Gobernador en sus faltas temporales o definitivas, en los términos establecidos en la misma Carta Magna (Fracción XVI).

15. Cuando fuere necesario conforme a la Ley, convocará a elecciones (Fracción XVII) ⁶³⁷.

16. Deberá resolver sobre las licencias definitivas de los diputados y del Gobernador y sobre las renunciaciones de los Magistrados del Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial y de los Consejeros de la Judicatura del Estado electos por el propio Congreso, así como de la renuncia, remoción y oposición a la ratificación de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia (Fracción XVIII) ⁶³⁸; y podrá, así mismo, otorgar licencias a los diputados y al Gobernador para separarse de sus cargos y a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia cuando su separación sea por más de dos meses (Fracción XIX).

17. Podrá aprobar o reprobar los convenios que el Gobernador celebre con los Estados vecinos respecto a límites y someter dichos convenios a la ratificación del Congreso de la Unión (Fracción XX).

facultad de elección a los Magistrados Supernumerarios del Tribunal Superior de Justicia, para quedar en los términos expuestos.

⁶³⁷ Esta Fracción fue reformada por Decreto número 122, promulgado por el L.A.E. Ernesto Ruffo Appel el 13 de diciembre de 1994 y publicado en el *Periódico Oficial* número 51 Número Especial, el 14 de diciembre del mismo año. El texto original facultaba al Congreso, para, además de convocar a elecciones, poder decidir sobre la legalidad de las mismas.

⁶³⁸ El texto original de la Fracción en comentario expresamente disponía como facultad del Congreso: "XVIII. Resolver acerca de las renunciaciones de los Diputados, del Gobernador y de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia" y fue modificada por primera ocasión por Decreto número 184, promulgado por el Lic. Rodolfo Valdéz Gutiérrez, Secretario General de Gobierno, el 25 de septiembre de 1995 y publicado en el *Periódico Oficial* número 47 de la misma fecha, sustituyendo la facultad que tenía el Congreso para resolver sobre las renunciaciones de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia por la de resolver sobre los Consejeros de la Judicatura nombrados por el propio Congreso en virtud de la creación del Consejo de la Judicatura. La segunda reforma, llevada a cabo mediante Decreto número 105, promulgado por el Lic. Héctor Terán Terán el 6 de octubre de 1997 y publicado en el *Periódico Oficial* número 41 de la misma fecha, y habida cuenta de la nueva institución jurisdiccional en materia electoral, facultó al Congreso, además, para resolver sobre las renunciaciones de los Magistrados del Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial. A través del Decreto número 6 promulgado el 17 de noviembre de 1998 por el Lic. Alejandro González Alcocer y publicado en el *Periódico Oficial* número 48, Sección II del 27 de noviembre de 1998, se reforma la Fracción de marras para introducir, en relación con los Diputados y el Gobernador, el concepto de licencia definitiva en lugar de renuncia y amplía las facultades del Congreso para resolver sobre la renuncia, remoción y oposición a la ratificación de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia en los términos expuestos.

18. Podrá cambiar por causa justificada y en forma provisional, la residencia de los Poderes del Estado (Fracción XXI).

19. Deberá resolver las competencias y dirimir las controversias que se susciten entre el Ejecutivo y el Tribunal Superior de Justicia, excepción hecha de las hipótesis de los Artículos 76 Fracción VI ⁶³⁹ y 105 ⁶⁴⁰ de la Constitución Federal (Fracción XXII); también deberá dirimir las controversias suscitadas entre el Ejecutivo y los Ayuntamientos (Fracción XXIII).

20. Declarará si ha lugar o no, para proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del Artículo 94 de la Constitución (Fracción XXIV, Párrafo Primero) y conocerá de las imputaciones que se hicieren a dichos servidores públicos, mismos a que se refiere el Artículo 93 de la Constitución ⁶⁴¹ y fungirá, a través de una Comisión, como órgano de acusación en los juicios políticos que se instauren contra aquéllos (Fracción XXIV, Párrafo Segundo) ⁶⁴². También tiene facultades para erigirse en jurado de sentencia a efecto de conocer en Juicio Político sobre las faltas y omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, de conformidad con lo establecido por el numeral 93 de la propia Constitución (Fracción XXV) ⁶⁴³.

21. Podrá crear o suprimir municipios en los términos establecidos en la constitución. Así mismo está facultado para fijar y

⁶³⁹ Facultad del Senado para resolver sobre las cuestiones políticas que surjan entre los Poderes de un Estado cuando alguno de ellos concorra con este fin a la Cámara alta, o cuando con motivo de dichas cuestiones, se hubiese interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas.

⁶⁴⁰ El Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Fracción I, inciso h) establece que es competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolver sobre las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

⁶⁴¹ La responsabilidad de los Servidores Públicos a que se refiere este numeral se estudian adelante en el párrafo III de este mismo Capítulo. *Vid. infra*. p. 324 y ss.

⁶⁴² El texto original de esta Fracción establecía que el Congreso tenía facultades para: "XXIV. Erigirse en Gran Jurado para conocer de las causas de responsabilidad de los funcionarios que gocen de fuero, por delitos comunes u oficiales cometidos en el ejercicio de sus funciones" y fue reformada, para quedar como se anotó, mediante Decreto número 22, promulgado por el Lic. Xicoténcatl Leyva Mortera el 30 de enero de 1984 y publicado en el *Periódico Oficial* número 3, Sección I el 31 de enero de 1984.

⁶⁴³ Esta Fracción fue reformada por Decreto número 22, promulgado por el Lic. Xicoténcatl Leyva Mortera el 30 de enero de 1984 y publicado en el *Periódico Oficial* número 3, Sección I el 31 de enero de 1984 y su texto original señalaba que el Congreso podía "nombrar y remover a los empleados del Poder Legislativo de acuerdo con lo dispuesto por la Ley del Servicio Civil".

modificar la extensión territorial de los mismos mediante el voto de las dos terceras partes de los Diputados integrantes del Congreso (Fracción XXVI) ⁶⁴⁴.

22. Podrá también conceder, cuando sea acordado por dos terceras partes de los Diputados presentes, amnistía por delitos de carácter político que sean de la competencia de los tribunales del Estado, siempre y cuando la pena por dichos delitos no exceda de tres años de prisión y no se trate de reincidencia (Fracción XXVII).

23. Otorgará premios o recompensas a las personas que hayan prestado servicios de importancia a la Nación o al Estado y podrá declarar beneméritas a aquéllas que se hayan distinguido por haber prestado al Estado un servicio eminente (Fracción XXVIII), y así mismo, podrá conceder pensiones a los familiares de estas últimas, siempre que su situación económica lo justifique (Fracción XXIX).

24. A propuesta del Gobernador y en los términos de la Constitución y las Leyes respectivas, designará los Concejos Municipales de entre los vecinos de la circunscripción que corresponda (Fracción XXX) ⁶⁴⁵.

25. Legislará sobre la base de lo dispuesto en el Apartado B del Artículo 123 de la Constitución Federal, sobre las relaciones de

⁶⁴⁴ El texto original de la Fracción descrita rezaba: "Fijar y modificar la extensión del territorio que corresponda a los municipios, por voto de las dos tercias partes de los diputados presentes, suprimir alguno o crear otro nuevo". Esta Fracción ha sido reformada en dos ocasiones; la primera por medio del Decreto número 105, promulgado por el Lic. Héctor Terán Terán el 6 de octubre de 1997 y publicado en el *Periódico Oficial* número 41 de la misma fecha, dispuso, como facultad del Congreso, la de "fijar y modificar la extensión del territorio que corresponda a los municipios, por voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes. Con esa misma mayoría, suprimir o crear nuevos municipios, previa consulta que se haga a los ciudadanos residentes en ellos mediante Plebiscito, y tomando en cuenta los factores geográficos, demográficos y socioeconómicos de la región". La segunda reforma a la Fracción en comentario, fue llevada a cabo por Decreto número 285 promulgado el 20 de marzo de 2001 por el Lic. Alejandro González Alcocer y publicado en el *Periódico Oficial* número 39 el 15 del 13 de abril de 2001, para quedar como quedó expuesto.

⁶⁴⁵ El texto original de esta Fracción corresponde a la actual XXXIII del mismo Artículo, cuyo texto íntegro, se corrió por la adición de dos fracciones que quedaron como XXX y XXXI por Decreto número 22, promulgado por el Lic. Xicoténcatl Leyva Mortera el 30 de enero de 1984 y publicado en el *Periódico Oficial* número 3, Sección I el 31 de enero de 1984. Posteriormente, mediante Decreto número 137 promulgado el 4 de febrero de 1998 por el Lic. Héctor Terán Terán y publicado en el *Periódico Oficial* número 8, el 20 de febrero de 1998 se adicionó una nueva Fracción, la XXXII.

trabajo entre el Estado, los Municipios, las dependencias paraestatales y paramunicipales y sus trabajadores (Fracción XXXI) ⁶⁴⁶.

26. También, mediante el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, y en los términos establecidos en la propia Constitución ⁶⁴⁷, nombrará al Procurador General de Justicia del Estado (Fracción XXXII) ⁶⁴⁸.

27. Aprobará los convenios de asociación que celebren los municipios del Estado con los de otras entidades federativas que tengan por objeto la eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que le correspondan (Fracción XXXIII) ⁶⁴⁹.

28. Por último, el Congreso del Estado está facultado para formar su Reglamento Interior y expedir las Leyes necesarias a efecto de hacer efectivas las facultades enumeradas, además de todas las demás concedidas por la propia Constitución del Estado y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a los Poderes del Estado (Fracción XXXIV).

El Capítulo IV del Título Tercero refiere lo relativo a la Comisión Permanente, y en su Artículo 38 se señala que la víspera del día en que deban terminar las sesiones Ordinarias del Congreso, se nombrará, para el tiempo de su receso una Comisión formada por diez Diputados en ejercicio, de los cuales siete actuarán como propietarios y los otros tres como suplentes o supernumerarios ⁶⁵⁰.

⁶⁴⁶ Al igual que la Fracción XXX, la que se comenta fue adicionada al texto constitucional por el Decreto número 22 del 31 de enero de 1984. *Vid.* Nota anterior.

⁶⁴⁷ La referencia a los términos establecidos en la Constitución están relacionados con la facultad del Gobernador para presentar ante el Congreso, para su elección, las propuestas de nombramiento para el cargo de Procurador General de Justicia del Estado, facultad establecida en la Fracción XXIII del Artículo 49 analizada líneas arriba. *Vid. supra.* este mismo Parágrafo, Inciso A), pp. 244 *in fine* y nota 601.

⁶⁴⁸ Esta Fracción fue adicionada al Artículo en comentario por Decreto número 137 promulgado el 4 de febrero de 1998 por el Lic. Héctor Terán Terán y publicado en el *Periódico Oficial* número 8, el 20 del mismo mes y año.

⁶⁴⁹ Esta Fracción fue adicionada por Decreto número 285 promulgado el 20 de marzo de 2001 por el Lic. Alejandro González Alcocer y publicado en el *Periódico Oficial* número 39 el 15 del 13 de abril de 2001.

⁶⁵⁰ Este Artículo fue adicionado mediante Decreto número 122, promulgado por el L.A.E. Ernesto Ruffo Appel el 13 de diciembre de 1994 y publicado en el *Periódico Oficial* número 51 Número Especial, el

Las atribuciones que el texto constitucional asigna a la Comisión Permanente, están insertas en el numeral 39 y son las que a continuación se relacionan:

1. A propuesta del Ejecutivo o cuando la propia Comisión lo estime urgente, y mediante el voto de la mayoría de los Diputados presentes, acordará la convocatoria al Congreso a período extraordinario de sesiones. La convocatoria deberá señalar el asunto o los asuntos a tratar y cuando las circunstancias así lo exijan, podrá ser para lugar distinto de la Capital del Estado. En caso de que la convocatoria sea a propuesta del Gobernador, la Comisión Permanente dispondrá de cinco días hábiles para resolver sobre la petición, y en caso de no hacerlo, se entenderá aceptada (Fracción I) ⁶⁵¹.

2. Concederá las licencias y permisos que son de la competencia del Congreso (Fracción II).

3. Recibirá y turnará las modificaciones propuestas por los respectivos Ayuntamientos a sus Presupuestos de Ingresos (Fracción III) ⁶⁵².

4. Entregará a la Mesa Directiva de la Legislatura entrante, y de conformidad con el procedimiento establecido en la Ley de la materia, un acta administrativa de entrega y recepción, en la que se describirá el

14 de diciembre de 1994. La adición consistió en incrementar el número de Diputados que conforman la Comisión Permanente de seis que originalmente eran a diez, de los que tres eran propietarios y tres suplentes. Así mismo, se adicionó la palabra supernumerario como sinónimo de suplente.

⁶⁵¹ Esta Fracción fue reformada por Decreto número 31 promulgado el 21 de enero de 1999 por el Lic. Alejandro González Alcocer y publicado en el *Periódico Oficial* número 6 el 8 de febrero de 1999. El texto original establecía: "I. Convocar al Congreso a período extraordinario de sesiones en los casos que la misma estime urgente o a moción del Ejecutivo, pudiendo hacer la convocatoria para lugar distinto de la capital del Estado, cuando las circunstancias así lo exijan".

⁶⁵² Esta Fracción ha sido reformada en dos ocasiones. El texto original facultaba a la Comisión Permanente para: "III. Dictaminar sobre las modificaciones a los presupuestos municipales, que propongan los respectivos ayuntamientos". La primera reforma, realizada por Decreto número 22 promulgado por el Lic. Xicoténcatl Leyva Mortera el 30 de enero de 1984 y publicado en el *Periódico Oficial* número 3, Sección 1 el 31 de enero del mismo año, consistió básicamente en especificar los "Presupuestos de Ingresos Municipales" a diferencia de los "presupuestos municipales". La segunda reforma que estableció el texto que se cita, fue llevada a cabo mediante Decreto número 37 promulgado el 6 de enero de 1999 por el Lic. Alejandro González Alcocer y publicado en el *Periódico Oficial* número 3 el 15 de enero de 1999.

estado que guardan los recursos financieros, humanos y materiales que se le hubieran asignado para el ejercicio de sus atribuciones (Fracción IV) ⁶⁵³.

5. Informará y dará cuenta al Congreso en su momento, sobre los asuntos que hubieran quedado pendientes en las últimas sesiones ordinarias y los que después se presenten a la atención de la propia Comisión (Fracción V) ⁶⁵⁴.

6. La Comisión Permanente se constituirá como Comisión Instaladora (Fracción VI) ⁶⁵⁵.

7. A más tardar el 15 de septiembre del año de elecciones de Diputados, entregará sus credenciales de identificación y acceso a los Diputados Electos que integrarán la nueva Legislatura y cuyas constancias de mayoría y validez, de asignación por el principio de representación proporcional o por resolución firme del Tribunal de Justicia Electoral, haya recibido el Congreso (Fracción VII) ⁶⁵⁶; también citará a los señalados Diputados Electos a una sesión previa que se verificará el día anterior al inicio del primer período ordinario de sesiones de la Legislatura entrante (Fracción VIII) ⁶⁵⁷; y por

⁶⁵³ El texto original de esta Fracción disponía: "IV. Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de los magistrados que haga el Ejecutivo". Ha sido reformada en una sola ocasión para quedar en los términos descritos, mediante Decreto número 37 promulgado el 6 de enero de 1999 por el Lic. Alejandro González Alcocer y publicado en el *Periódico Oficial* número 3 el 15 de enero de 1999.

⁶⁵⁴ El texto original de esta Fracción establecía: "V. Emitir dictamen sobre los asuntos que en las últimas sesiones ordinarias hayan quedado pendientes y sobre los que después se presenten para dar cuenta al Congreso". La única reforma realizada a esta disposición fue realizada mediante el mismo Decreto número 37 mencionado en la nota antecedente.

⁶⁵⁵ Esta Fracción ha sufrido tres reformas. El texto original disponía: "VI. Recibir los expedientes electorales relativos a la elección de diputados y Gobernador para el solo efecto de entregarlos al Colegio Electoral". La primera reforma se llevó a cabo mediante Decreto número 122, promulgado por el L.A.E. Ernesto Ruffo Appel el 13 de diciembre de 1994 y publicado en el *Periódico Oficial* número 51 Número Especial, el 14 de diciembre de 1994 y en ella se incluyen los expedientes relativos a la elección de Ayuntamientos y se suprime lo relativo a los de elección de Diputados. Mediante la segunda reforma, realizada por Decreto número 105, promulgado por el Lic. Héctor Terán Terán el 6 de octubre de 1997 y publicado en el *Periódico Oficial* número 41 de la misma fecha, se derogó la Fracción en comentario; y a través del Decreto número 37 promulgado el 6 de enero de 1999 por el Lic. Alejandro González Alcocer y publicado en el *Periódico Oficial* número 3 el 15 de enero de 1999, se adiciona la señalada Fracción en los términos expuestos en el presente trabajo.

⁶⁵⁶ El texto original de esta Fracción rezaba: "VII. Instalar las juntas preparatorias del Colegio Electoral del Congreso" y fue reformada por el Decreto número 122, promulgado por el L.A.E. Ernesto Ruffo Appel el 13 de diciembre de 1994 y publicado en el *Periódico Oficial* número 51 Número Especial, el 14 de diciembre de 1994.

⁶⁵⁷ Esta Fracción, cuyo texto original establecía: "VIII. Suspender, a petición del Ejecutivo, a los miembros de los Ayuntamientos, hasta por tres meses, cuando se juzgue indispensable para la práctica de una averiguación relacionada con sus funciones", fue derogada por Decreto número 22 promulgado por el

último, todas las demás atribuciones que le conceda la Constitución (Fracción IX).

La atribución más importante de la función legislativa consiste precisamente en legislar; en llevar a cabo el procedimiento mediante el cual se forman las Leyes y Decretos que tendrán aplicación en el territorio del Estado y tal proceso, se encuentra enmarcado en el Capítulo Tercero del Título Tercero de la Constitución Política del Estado, en sus Artículos del 28 al 37.

El Artículo 28 prescribe que corresponde la iniciativa de las Leyes y Decretos, en primer lugar a los Diputados (Fracción I), seguidos por el Gobernador del Estado (Fracción II); al Tribunal Superior de Justicia, siempre que se trate de asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de justicia, así como al Tribunal de Justicia Electoral en asuntos inherentes a la materia electoral (Fracción III) ⁶⁵⁸; a los Ayuntamientos (Fracción IV); al Instituto Estatal Electoral, estableciéndose que su injerencia es exclusiva en materia electoral (Fracción V) ⁶⁵⁹; y por último, a los ciudadanos residentes del Estado, en los términos que señala la Ley (Fracción VI) ⁶⁶⁰; estableciéndose que cualquier iniciativa de Ley o Decreto, siempre deberá sujetarse al trámite de un dictamen por parte de la Comisión correspondiente, su discusión por el Congreso y posterior votación (Artículo 29).

Tanto el Ejecutivo del Estado como el Poder Judicial y los Ayuntamientos, cuando las comisiones de dictamen legislativo discutan un proyecto de iniciativa referente a sus respectivas competencias, podrán enviar un representante para que, sin voto, pueda tomar parte en los debates sobre dicha iniciativa. Las comisiones de dictamen legislativo correspondientes

Lic. Xicoténcatl Leyva Mortera el 30 de enero de 1984 y publicado en el *Periódico Oficial* número 3, Sección I el 31 de enero del mismo año, para ser adicionada mediante Decreto número 122, promulgado por el L.A.E. Ernesto Ruffo Appel el 13 de diciembre de 1994 y publicado en el *Periódico Oficial* número 51 Número Especial, el 14 de diciembre de 1994. El texto adicionado fue el siguiente: "VIII. Citar a los Diputados electos a la junta previa el día anterior al inicio del primer periodo ordinario de la Legislatura entrante". Por Decreto número 37 promulgado el 6 de enero de 1999 por el Lic. Alejandro González Alcocer y publicado en el *Periódico Oficial* número 3 el 15 de enero de 1999 se modifica la expresión "junta previa" por "sesión previa".

⁶⁵⁸ Esta Fracción fue reformada por Decreto número 105, promulgado por el Lic. Héctor Terán Terán el 6 de octubre de 1997 y publicado en el *Periódico Oficial* número 41 de la misma fecha, para incluir al Tribunal de Justicia Electoral como facultado para iniciar leyes y decretos en el ámbito de la materia electoral.

⁶⁵⁹ Esta Fracción fue adicionada por el mismo Decreto 105 a que se alude en la nota anterior.

⁶⁶⁰ *Ibidem*.

deberán anunciar con cinco días de anticipación cuando haya de discutirse el proyecto respectivo, a efecto de que se pueda acreditar al mencionado representante. Este derecho lo puede ejercer el Poder Judicial, cuando la iniciativa se refiera específicamente a asuntos relativos a la organización, funcionamiento y competencia del ramo de administración de justicia, y respecto a los ayuntamientos, cuando la iniciativa se refiera a los asuntos de carácter municipal en los términos de la propia Constitución (Artículo 30) ⁶⁶¹.

Los trámites reglamentarios para la aprobación de una Ley o Decreto, podrán ser dispensados por la mayoría de los Diputados presentes cuando el caso sea de notoria urgencia (Artículo 31), y si una iniciativa es desechada, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones (Artículo 32).

Dentro del proceso legislativo, para que una iniciativa adquiera el carácter de Ley, deberá ser aprobada por el Congreso y promulgada por el Ejecutivo (Artículo 33, Párrafo Primero) y su vigencia iniciará el día que se señale en la propia Ley o tres días después de su publicación en el *Periódico Oficial* del Estado si la misma no menciona fecha de entrada en vigor (Artículo 33, Párrafo Segundo).

Como elemento formal de validez de todo proyecto de Ley o Decreto que sea aprobado por el Congreso y que se remita al Ejecutivo, deberá ir firmado por el Presidente y por el o los Secretarios del mismo Congreso (Artículo 37) ⁶⁶².

⁶⁶¹ Este Artículo fue reformado por Decreto número 285 promulgado el 20 de marzo de 2001 por el Lic. Alejandro González Alcocer y publicado en el *Periódico Oficial* número 39 el 15 del 13 de abril de 2001. El texto original establecía que "Se anunciará al Ejecutivo con cinco días de anticipación cuando haya de discutirse un proyecto, a fin de que pueda enviar al Congreso, si lo juzga conveniente, un orador que, sin voto, tome parte en los debates. En los mismos términos se mandará anuncio al Tribunal Superior de Justicia, cuando la iniciativa se refiera a asuntos relativos a la organización y funcionamiento del ramo de Justicia (Párrafo Primero). Los ayuntamientos al mandar su iniciativa podrán designar su orador (Párrafo Segundo)".

⁶⁶² El texto original del Artículo en comentario disponía que "los proyectos de Ley y los decretos aprobados por el Congreso, se remitirán al Ejecutivo firmados por el presidente y los secretarios del Congreso". Por Decreto número 36 promulgado el 6 de enero de 1999 por el Lic. Alejandro González Alcocer y publicado en el *Periódico Oficial* número 3 el 15 de enero de 1999, se reformó la citada disposición para singularizar a los secretarios del Congreso reconociendo la posibilidad de existencia de uno o varios de dichos funcionarios.

El Gobernador del Estado podrá ejercer el derecho de veto a cualquier proyecto aprobado por el Congreso, con excepción de los casos que más adelante se detallan, negándole su sanción y devolviéndolo al Congreso con las observaciones pertinentes en un plazo de ocho días contados a partir de su recepción, a efecto de que sean tomadas en consideración si es el caso, y de nuevo se examine y discuta el proyecto (Artículo 34, Párrafo Primero). Si a juicio del Congreso el caso es urgente, aquél lo hará del conocimiento del Ejecutivo, quién, en este supuesto, contará solamente con tres días para formular sus observaciones (Artículo 34, Párrafo Segundo).

Si el proyecto no es devuelto por el Gobernador del Estado al Congreso en los plazos mencionados, dicho proyecto se reputará aprobado; salvo el caso de que durante dichos plazos el Congreso haya cerrado o suspendido sus sesiones, lo que permitirá al Ejecutivo devolver el proyecto con sus observaciones el primer día hábil siguiente al de la reanudación de las sesiones (Artículo 34, Párrafo Tercero). En el primer supuesto, el proyecto deberá ser publicado en un plazo no mayor de quince días contados a partir del día en que el Gobernador lo haya recibido (Artículo 34, Párrafo Quinto).

En caso de que dos terceras partes del total de los miembros del Congreso vuelvan a aprobar un proyecto de Ley al que el Ejecutivo hubiera hecho observaciones, deberá ser sancionado y publicado (Artículo 34, Párrafo Cuarto). En el caso de los proyectos que hubiesen sido objetados por el Gobernador y que hubieren sido ratificados por el Congreso, deberán ser promulgados en un término que no deberá exceder de cinco días contados a partir de la fecha en que vuelva a ser remitido al Gobernador (Artículo 34, Párrafo Sexto).

Por otra parte, las leyes expedidas por el Congreso, excepto las de índole tributario o fiscal, podrán ser sometidas a referéndum de conformidad con lo dispuesto por la *Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California* (Artículo 34, Párrafo Séptimo) ⁶⁶³.

⁶⁶³ Este último párrafo del Artículo 34 fue adicionado por Decreto número 105, promulgado por el Lic. Héctor Terán Terán el 6 de octubre de 1997 y publicado en el *Periódico Oficial* número 41 de la misma fecha. No obstante la citada reforma constitucional, la *Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California* fue expedida por el Lic. Alejandro González Alcocer hasta el veinticinco de enero de

Los únicos proyectos a los que el Ejecutivo no podrá hacer observaciones, son los relativos a los decretos que manden abrir o cerrar las sesiones del Congreso o los emitidos cuando actúe en funciones de Jurado de Sentencia (Artículo 35) ⁶⁶⁴.

Por último, todos los asuntos que sean materia de acuerdo económico, deberán sujetarse a los trámites y procedimientos fijados por el Reglamento Interior del Congreso (Artículo 36).

C) FUNCIÓN JURISDICCIONAL.

El Título Quinto de la Constitución del Estado regula la función jurisdiccional del Estado en tres capítulos. El Capítulo Primero, cuyo epígrafe es "De la Jurisdicción Administrativa", se integra con el Artículo 55 que establece el llamado Tribunal de lo Contencioso Administrativo. El Capítulo Segundo que comprende los numerales del 56 ⁶⁶⁵ al 68, señala la naturaleza, integración y funcionamiento del denominado "Poder Judicial". Por último, el Capítulo Tercero del Título de marras, en sus artículos del 69 al 75 regula lo correspondiente al Ministerio Público y a la Defensoría de Oficio.

Podemos definir a la función jurisdiccional, genéricamente hablando, como la función pública que, siendo una de las atribuciones del Estado moderno, tiene como principal objetivo la resolución de las "controversias jurídicas que se plantean entre dos partes contrapuestas, que debe resolver un órgano del Estado, en forma imperativa y en una posición preeminente e imparcial" ⁶⁶⁶. Dentro de esta concepción genérica, podemos englobar dentro del concepto de función jurisdiccional a todo órgano cuyo propósito sea dirimir las diferencias entre dos o más partes, sean éstas particulares o autoridades.

dos mil uno y publicada en el *Periódico Oficial* del Estado número 7, Sección I, el 16 de febrero de 2001.

⁶⁶⁴ Este Artículo ha sido reformado en una ocasión. El texto original rezaba: "El Gobernador del Estado no podrá hacer observaciones cuando el Congreso actúe en funciones de Colegio Electoral o como jurado sobre los decretos que manden abrir o cerrar sus sesiones". La reforma fue llevada a cabo mediante Decreto número 105, promulgado por el Lic. Héctor Terán Terán el 6 de octubre de 1997 y publicado en el *Periódico Oficial* número 41 de la misma fecha para quedar en los términos expuestos.

⁶⁶⁵ Los comentarios al Artículo 56 de la Constitución fueron hechos cuando tratamos la parte Dogmática del Código Supremo del Estado. *Vid. supra.* este mismo capítulo, Parágrafo I, pp. 225 y 226

⁶⁶⁶ Héctor Fix Zamudio, *Latinoamérica: Constitución, Proceso y Derechos Humanos*; 1a. ed. México, UDUAL-Miguel Ángel Porrúa, 1988, p. 204

De lo anterior se puede colegir que, indistintamente, es posible hablar de tribunales administrativos y tribunales judiciales propiamente dichos e incluir también las facultades que otros organismos diversos de los judiciales tienen en este sentido, v. gr. como el caso del Congreso del Estado, la Secretaría de la Contraloría o las Sindicaturas Municipales tratándose de las diversas responsabilidades de los Servidores Públicos⁶⁶⁷ o la Junta Municipal de Controversias Administrativas que resuelve los recursos interpuestos en contra de los acuerdos dictados por las autoridades municipales⁶⁶⁸.

Dentro de este contexto y dado el continuo y permanente contacto del ciudadano con la administración pública y sus representantes con relación a la prestación de servicios y todas aquellas actividades que de acuerdo con las leyes son ejercidas por el Ejecutivo, se motivan actos y resoluciones emanadas de esa administración estatal que, en ocasiones, repercuten en la esfera de los intereses del particular, razón por la cual se crearon los medios para poder defenderse y evitar una ilegalidad y una lesión.

En efecto, siguiendo lo preceptuado en la Fracción IV del Artículo 116 de la Constitución federal, el Constituyente Permanente bajacaliforniano atinadamente estableció en el numeral 55 del Código Supremo del Estado⁶⁶⁹ que la función jurisdiccional encaminada a resolver las

⁶⁶⁷ Sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos, *vid. infra*. este mismo Capítulo, Parágrafo III, pp. 324 a 334

⁶⁶⁸ La *Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Baja California* en la Fracción XXXVII de su Artículo 43, faculta a los Ayuntamientos para crear dicha Junta Municipal de Controversias Administrativas. Su regulación se encuentra en los numerales 173 y 174 de la señalada Ley y en los Reglamentos que al efecto expidan cada uno de los Ayuntamientos.

⁶⁶⁹ El Artículo que se comenta fue insertado al principio del Título Quinto, generando un Capítulo nuevo; el I, como se señaló con anterioridad; *Vid. supra.*, nota 557 y ha sido modificado en una ocasión. El texto original, creado mediante Decreto número 99 del 9 de mayo de 1988 promulgado por el Lic. Xicoténcatl Leyva Mortera y publicado en el *Periódico Oficial* número 14 del 20 de mayo de 1988, expresamente señalaba: "Artículo 55. La función jurisdiccional para resolver las controversias que se susciten entre los particulares con las autoridades de la Administración Pública Estatal o Municipal, estará a cargo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, que será autónomo e independiente de cualquier autoridad administrativa, dotado de plena jurisdicción e imperio suficiente para hacer cumplir sus resoluciones (Párrafo Primero). La Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que al efecto se expida, establecerá su competencia, las normas para su organización y funcionamiento; el procedimiento y los recursos contra las resoluciones que dicte (Párrafo Segundo). Este numeral fue reformado mediante Decreto número 195 del 27 de septiembre de 1989 promulgado por el Ing. Oscar Baylón Chacón, Gobernador Sustituto y publicado en el *Periódico Oficial* número 27, Sección I del 30 del mismo mes y año. Dicha reforma consistió principalmente en tres aspectos: a) señalar expresamente que el Tribunal ventilará controversias de carácter administrativo y fiscal; b) resolverá controversias entre el Fisco Estatal y los Fiscos Municipales sobre preferencia de créditos fiscales; y c) el señalamiento expreso de que el Tribunal será autónomo en sus fallos.

controversias de carácter administrativo y fiscal suscitadas entre los particulares y la Administración Pública Estatal o Municipal, así como aquellas cuyo objeto sea determinar la preferencia de créditos fiscales entre el Fisco Estatal y los Fiscos Municipales sobre preferencia de créditos fiscales, estará a cargo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado. Dicho Tribunal es independiente de cualquier autoridad administrativa y autónomo en sus fallos; además está dotado de plena jurisdicción e imperio suficiente para hacer cumplir sus resoluciones.

Sin embargo, resulta importante destacar que el término "Jurisdicción Administrativa" no es el más adecuado para englobar la función contencioso administrativa, ya que en rigor se trata de dos locuciones que no son sinónimas. La expresión "contencioso-administrativo" dice el Maestro Carrillo Flores, "es más amplia y comprende fenómenos ajenos a los que quedan abarcados en el rubro de la 'justicia administrativa'. Lo contencioso-administrativo es, estrictamente, la contienda que nace por el obrar de la Administración Pública, tanto en su seno mismo, como fuera de ella. En este sentido, dentro de lo contencioso administrativo debe comprenderse incluso el proceder propio de la Administración activa cuando interviene para decidir un punto contencioso: el problema de los recursos administrativos", para continuar señalando que "la 'justicia administrativa', en cambio, se refiere a la intervención jurisdiccional que tiene como materia o como antecedente una acción administrativa, pero que no se desarrolla por órganos directos de la Administración Pública activa, sino por órganos que frente a la Administración han alcanzado la autonomía indispensable para ser considerados como jueces, como tribunales" ⁶⁷⁰.

Por lo anterior, solamente como consecuencia puramente formal de una construcción orgánica, y siguiendo el criterio del Maestro Carrillo Flores, en el texto constitucional debiera modificarse la denominación capitular para establecer un rubro que bien podría ser "De la Justicia Administrativa", en el que se incluiría el mismo texto del actual Artículo 55 con las modificaciones que adelante se proponen.

⁶⁷⁰ Antonio Carrillo Flores, *La Justicia Federal y la Administración Pública*; 2ª. ed. México, Porrúa, 1973, pp. 141 y 142

En efecto, de la lectura del texto del Artículo 55, se desprenden la naturaleza jurídica y funciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, las cuales podríamos desglosar de la manera siguiente:

A) Consideramos que al expresar la Carta Magna estadual que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado es un órgano autónomo en sus fallos, está incurriendo en lo que podríamos llamar una tautología jurídica, ya que cualquier tribunal, por el sólo hecho de serlo, debe ser autónomo, resultando por demás repetitivo el señalamiento expreso de dicha naturaleza, debido a que, en general, se debe entender que un tribunal es por esencia autónomo debido a que sus jueces y sus magistrados pueden dictar sus resoluciones con independencia de otro criterio que no sea la ley o la justicia. Cuando se logra esto en un tribunal, por encima de declaraciones constitucionales o ausencia de las mismas, "habrá siempre un tribunal que no necesitará del apellido: autónomo... la autonomía de un tribunal está en la conciencia de los jueces. Cuando un juez pierde la conciencia o sea su moral, su ética, ya no puede ser autónomo, así lo declare la Constitución"⁶⁷¹.

B) Similares apreciaciones a las vertidas en el inciso antecedente se pueden considerar al texto establecido en la Constitución cuando se refiere a que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado es independiente de cualquier autoridad administrativa, ya que abstrayéndonos del sitio en el que a un órgano se le ubique dentro de la Carta constitucional referido a cualquiera de los "poderes", para determinar si goza o no de independencia funcional, no basta que jurídicamente así se prevea o no en forma expresa, sino que se debe atender al cúmulo de sus atribuciones y a los efectos de sus resoluciones, es decir, si son o no susceptibles de ser revisadas por algún otro órgano externo, así como a la existencia de ciertas "garantías jurisdiccionales" a los integrantes del propio Tribunal.

De esta manera, presenciamos la circunstancia de que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, no obstante gozar de autonomía en

⁶⁷¹ Alfonso Nava Negrete, "Autonomía del Tribunal Fiscal de la Federación" en *Autonomía y Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación; Tercera Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, Diciembre de 1994*; 1ª. ed. México, Tribunal Fiscal de la Federación, 1995, pp. 102 y 103

los términos expresados por la factibilidad de dictar sus resoluciones de conformidad con la letra de la ley y dentro de un marco de justicia, no goza de una completa independencia funcional, pues en materia presupuestaria depende del Ejecutivo del Estado quien, en última instancia, aprueba los fondos necesarios para el desenvolvimiento del propio Tribunal, lo que hace que este último quede expuesto a los avatares de la política, situación que se encuentra reñida con la esencia misma de un Tribunal.

Sin embargo resulta preciso hacer notar, por otro lado, que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado sí goza de cierto grado de independencia, no por su declaratoria en la Constitución del Estado, sino en función, entre otros aspectos, del procedimiento para la designación de cada uno de sus Magistrados, la cual es realizada por mayoría calificada del Congreso del Estado de entre una terna propuesta por el Gobernador del Estado, de conformidad con el primer párrafo del Artículo 6 de la *Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado*. Otro motivo por el que consideramos que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado ejerce cierto grado de independencia estriba en que sus Magistrados gozan de ciertas "garantías jurisdiccionales" que les permite preservar su autonomía de manera muy similar que el resto de los funcionarios judiciales, tales como que no pueden reducirse sus emolumentos durante el término de su cargo ⁶⁷², y de manera especial el señalamiento expreso del régimen de responsabilidades de los propios magistrados en los términos del Título Octavo de la Constitución del Estado, así como la *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California* en relación con lo previsto por el segundo párrafo del Artículo 6 de la Ley del Tribunal al disponer que los magistrados sólo podrán ser removidos de sus cargos mediante Juicio Político.

C) La última parte del Artículo 55 constitucional prescribe que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado está dotado de plena jurisdicción e imperio suficiente para hacer cumplir sus resoluciones, aspecto que reviste la mayor trascendencia en cuanto a la funcionalidad, y por qué no decirlo, en relación con la misma independencia de que goza el Tribunal.

⁶⁷² Artículo 8 de la *Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado*.

Tanto la doctrina como la jurisprudencia han sido uniformes al señalar la naturaleza y alcances de la plena jurisdicción de que gozan los tribunales de lo contencioso administrativo, circunstancia que se presentó con mayor formalidad a partir de la reforma a los artículos 17 y 116 entre otros, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 17 de marzo de 1987 al ordenarse que las leyes, tanto las federales como las locales, deben garantizar la independencia de los tribunales y el cumplimiento de sus resoluciones (Artículo 17) y la posibilidad de que las cartas magnas y leyes estatales instituyeran tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tuvieran a su cargo dirimir las controversias suscitadas entre la administración pública y los particulares (Artículo 116, Fracción IV) ⁶⁷³.

Atento a la reforma constitucional anotada, el Poder Revisor bajacaliforniano, mediante Decreto número 99 promulgado el 9 de mayo de 1988 y publicado en el *Periódico Oficial* del Estado número 14 del día 20 del mismo mes y año, reformó el Título Quinto de la Carta Magna Estatal y concretamente su Capítulo Primero para instituir, como ya se mencionó líneas arriba, en el nuevo texto del Artículo 55 al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, el que alcanzó su plena vigencia al publicarse la *Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado* el 31 de enero de 1989.

Este último Ordenamiento, en sus numerales 1, 82 Fracción III y 84 ⁶⁷⁴ fundamentó legalmente el principio de plena jurisdicción del Tribunal,

⁶⁷³ Con posterioridad, el 10 de agosto de 1987, se publicaron en el *Diario Oficial* de la Federación las reformas, entre otros, a los artículos 73 y 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a los que se les adicionó, al 73, una Fracción XXIX-H que facultó al Congreso de la Unión para expedir leyes que instituyeran tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tuvieran a su cargo dirimir las controversias que se suscitaban entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, y establecieran las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones (posteriormente se volvió a reformar esta Fracción para omitir al Distrito Federal; *Diario Oficial* del 25 de octubre de 1993). Al Artículo 104 se le adicionó una Fracción I-B para señalar, como facultad de los tribunales de la Federación el conocer de los recursos de revisión que se interpusieran en contra de las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo referidos en la Fracción XXIX-H del Artículo 73 constitucional, en los casos señalados en las leyes.

⁶⁷⁴ Los textos originales de los numerales anotados prescribían: "Artículo 1. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, es un órgano autónomo e independiente de cualquier autoridad administrativa, dotado de plena jurisdicción."; Artículo 82. Las sentencias que dicte el Tribunal no necesitarán formulismo alguno, pero deberán contener: III. Los puntos resolutivos en los que se expresarán los actos o resoluciones cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare; la reposición

de donde resulta necesario determinar, explícitamente, que implica esa denominada la plena jurisdicción.

Como su nombre lo indica, el concepto se forma de dos expresiones, que por razones de método señalaremos, en primer lugar, "jurisdicción" y en segundo lugar, "plena".

Jurisdicción es definida, dentro del contexto que interesa al punto que tratamos, y el que posee mayor propiedad jurídica, como una de las tres funciones en que se desenvuelve el poder público del Estado, consistente en dirimir controversias o conflictos de derechos. Etimológicamente proviene de la conjunción latina *dictio juris* que equivale a la dicción del derecho de que estaban investidos los pretores romanos ⁶⁷⁵. En tanto que plena es definida por cualquier diccionario de la lengua castellana como llena, completa o entera, de lo que se desprende, circunscribiéndonos a una interpretación meramente gramatical que la plena jurisdicción es la facultad de dictar el derecho de manera completa.

Es de notarse, sin embargo, que la concepción gramatical de la expresión muy poco aclara la facultad de que está investido el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, pues es obvio que cualquier tribunal, por el sólo hecho de serlo, debe dictar el derecho de manera completa; así que nos es preciso acudir a la fuente de la doctrina para completar el alcance, naturaleza jurídica y significado del concepto.

del procedimiento que se ordene, los términos de la modificación del acto impugnado, y en su caso, la condena que se decrete."; y "Artículo 84. Las sentencias que declaren fundada la pretensión del actor, dejarán sin efecto el acto o resolución impugnado y fijarán el sentido de la resolución que deba dictar la autoridad responsable, para salvaguardar el derecho afectado". Los artículos 1 y 84 fueron reformados con la finalidad de puntualizar los alcances de la facultad de plena jurisdicción de que ya venía gozando el Tribunal, así que, mediante Decreto número 11, publicado en el *Periódico Oficial* número 35 del 20 de diciembre de 1989, se reformó el Artículo 1 para establecer que "el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, es un órgano autónomo *en sus fallos* e independiente de cualquier autoridad administrativa, dotado de plena jurisdicción *e imperio suficiente para hacer cumplir sus resoluciones*"; en tanto que el Decreto número 145 publicado en el *Periódico Oficial* del Estado número 52 del 17 de diciembre de 1999, reformó el Artículo 84 para establecer con mayor eficiencia el señalado principio de plena jurisdicción al ordenar que "para salvaguardar el derecho del afectado, la sentencia que declare fundada la pretensión del actor dejará sin efectos el acto o resolución impugnada. Fijará, además, los términos de la resolución que en su caso deba dictar la autoridad demandada y, tratándose de sentencia de condena, se ordenará también a la autoridad demandada el hacer, el no hacer o el dar que correspondan, como consecuencia de la nulidad del acto o resolución impugnada".

⁶⁷⁵ Cfr. Ignacio Burgoa O.; *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*; 1ª. ed. México, Porrúa, 1984, p. 256

De conformidad con lo sustentado por varios reconocidos estudiosos del Derecho Administrativo, esencialmente en su rama contenciosa, la plena jurisdicción nace como una yuxtaposición funcional a la simple anulación, característica de algunos tribunales, como lo asientan, entre otros, Emilio Margáin Manautou⁶⁷⁶ y Adolfo J. Treviño Garza⁶⁷⁷, quienes para estar en posibilidad de determinar las características definitivas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo como un Instituto de plena jurisdicción, se apoyan en un análisis comparativo entre dichos tribunales y los de anulación.

Para ello se hace necesario, en primer lugar atender a las diferentes clases de sentencias que puede emitir un tribunal, así tenemos que ellas pueden ser:

1. *Declarativas*; siendo aquellas que simplemente se limitan a reconocer o negar el valor legal de una pretensión del promovente⁶⁷⁸, y constituyen el poder de anulación del Tribunal al determinar de manera lisa y llana que la pretensión propuesta es fundada o infundada, reconociendo la preexistencia o inexistencia de un derecho o relación jurídica, declarando, en consecuencia, la validez del acto impugnado o bien su nulidad.

2. *Constitutivas*; las que producen el efecto inmediato de crear, modificar o extinguir un derecho de cualquiera de las partes en una relación contradicha⁶⁷⁹, modificando el acto administrativo objetado, produciendo con ello efectos jurídico materiales.

3. *De Condena*; a las cuales se les llama también de prestación, siendo aquellas que imponen una responsabilidad al perdedor, por la que está constreñido a dar, hacer o no hacer algo, también pretendido contenciosamente⁶⁸⁰, es decir, vinculan a las autoridades demandadas a una conducta determinada en el sentido de dar, hacer o no hacer.

⁶⁷⁶ *De lo Contencioso Administrativo; de Anulación o de Ilegitimidad*; 5ª. ed. México, Porrúa, 1995, pp. 4 a 8.

⁶⁷⁷ *Tratado de Derecho Contencioso Administrativo*; 1ª. ed. México, Porrúa, 1997, pp. 122 a 128

⁶⁷⁸ *Cfr.* Humberto Briseño Sierra; ; *Derecho Procesal Fiscal*, 1ª. ed. p. 242; cit. por Treviño Garza; *op. cit.*, p. 123.

⁶⁷⁹ *Idem.*

⁶⁸⁰ *Cfr.* Treviño Garza; *op. cit.* pp. 123 y 124

Aparejado con las anotadas facultades de resolución, y derivado de la propia sentencia dictada, podemos hablar de la facultad de ejecución o de apremio, que es aquélla de que están investidos los tribunales de plena jurisdicción consistente en el poder de imperio suficiente para poder exigir de las autoridades demandadas el cumplimiento de las resoluciones que emitan.

Analizados los tipos de sentencia y las facultades del propio Tribunal de lo Contencioso Administrativo, podemos concluir que, para que un tribunal sea de plena jurisdicción, sus resoluciones deben forzosamente ser constitutivas, de condena y con poder de apremio. Sobre el particular, resulta importante destacar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al determinar la naturaleza del Tribunal Fiscal de la Federación como tribunal de anulación en contraposición a uno de plena jurisdicción, nos da la pauta para inferir las características inherentes a este último, esencialmente en lo referente al imperio para hacer cumplir sus resoluciones.

"TRIBUNAL FISCAL, CARECE DE IMPERIO PARA EJECUTAR SUS DECISIONES.

Si bien es cierto que el Tribunal Fiscal de la Federación ejercita funciones jurisdiccionales, al resolver los asuntos sometidos a su conocimiento, también es verdad que carece de imperio para hacer respetar sus decisiones, según se establece expresamente en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936. Ahora bien, como el imperio es uno de los atributos de la jurisdicción, es forzoso concluir que el Tribunal Fiscal de la Federación no tiene plena jurisdicción.⁶⁸¹

TOMO LXV, Pág. 4413. Amparo en Revisión 2798/39, Sec. 2^a. Departamento de Impuestos sobre Bebidas Alcohólicas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1^o de abril de 1940. Mayoría de cuatro votos ⁶⁸¹.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el criterio sustentado por la tesis anterior, aún cuando se refiere a la derogada *Ley de Justicia Fiscal* de 27 de agosto de 1936, resulta válido en la actualidad, ya que subsiste el mismo sistema dentro del *Código Fiscal de la Federación*, elevándola a la categoría de Jurisprudencia definida sobre la base de los siguientes antecedentes:

⁶⁸¹ Vid. *Semanario Judicial*, Quinta Época, Segunda Sala. Tomo LXV, Pág. 4413

Quinta Época: Tomo LXVI, Pág. 218. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Tomo LXVI, Pág. 2547. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Tomo LXVI, Pág. 2860. Departamento de Impuestos del Timbre y sobre Capitales, de la Secretaría de Hacienda. Tomo LXVI, Pág. 2860. Departamento de Impuestos Especiales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Tomo LXVI, Pág. 2860. Departamento de Impuestos Especiales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ⁶⁸².

"JUICIO DE NULIDAD FISCAL. NATURALEZA. El juicio ante el Tribunal Fiscal, aun cuando en algunos casos de su competencia, parece consistir en un contencioso de plena jurisdicción, en realidad consagra un contencioso de anulación o de ilegitimidad. Algunas de las características del contencioso de anulación son: a) mediante este juicio se impugna una decisión ejecutoria, es decir, un acto administrativo que emana de un órgano del Estado en uso de su poder de imperio; b) protege el derecho objetivo; c) la sentencia que se pronuncia es declarativa, no constitutiva."

Competencia 102/74. Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en el D. F. y Juzgado de Distrito en el Edo. de Durango. 12 de julio de 1975. 5 votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez ⁶⁸³.

No obstante lo anterior, es preciso apuntar que nuestros altos tribunales admiten que con la creación de lo contencioso administrativo se creó una jurisdicción que es factible llamar mixta, ya que refiriéndose a los tribunales contencioso administrativos del Distrito Federal y del Estado de Jalisco en su propia regulación no adoptaron de manera franca ninguno de los dos sistemas, ni el de mera anulación ni el de plena jurisdicción, en sus formas puras, sino que retuvieron elementos de uno y otro ⁶⁸⁴, situación que, de manera

⁶⁸² Vid. *Apéndice 1917-1985*, Tercera Parte, Pág. 551; *Apéndice de Jurisprudencia 1917-1988 al Semanario judicial de la Federación*, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, Vol. VII, Pág. 3212; y *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995*, Tomo III, Administrativo, Tesis 565, Pág. 408

⁶⁸³ *Semanario Judicial*, Séptima Época, Volumen 78, Tercera Parte, Segunda Sala, Pág. 33; visible también en el *Apéndice 1917-1985*, Tercera Parte, Segunda Sala, primera tesis relacionada con la jurisprudencia 325, Pág. 552

⁶⁸⁴ Las tesis en comentario rezan: "TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. SE CREÓ CON UNA JURISDICCIÓN MIXTA Y NO SIMPLEMENTE COMO UN TRIBUNAL DE MERA ANULACIÓN. En el orden de lo contencioso administrativo se plantea en la doctrina una dualidad de sistemas, el de mera anulación y el de plena jurisdicción. Las diferencias existentes entre ellos han sido puntualizadas por este tribunal en la tesis (pendiente de publicación) que lleva por título: "Contencioso administrativo de plena jurisdicción y contencioso

analógica, resulta aplicable al Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Baja California.

De lo anterior se desprende sin lugar a dudas, que la plena jurisdicción la tiene un tribunal cuando puede imponer condenas, fijar el sentido de la resolución que deba dictar la autoridad demandada para salvaguardar el derecho afectado y puede, además, aplicar los medios de apremio para ejecutar sus propias sentencias; de tal manera que las diferencias más notables entre el procedimiento de plena jurisdicción y el de anulación, de conformidad con nuestro sistema jurídico, son las siguientes:

a) En el de plena jurisdicción se alega violación del derecho subjetivo o de una garantía constitucional; en el de anulación, la violación de una ley ⁶⁸⁵; es decir, que en cuanto a su finalidad, el sistema de plena jurisdicción está llamado a reparar un derecho subjetivo reconocido por la ley a favor del administrado y que ha sido infringido o violentado por un acto, resolución u omisión de la autoridad.

administrativo de mera anulación. Sus diferencias". (Revisión 173/88. Manuel Molina González. 30 de agosto de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Adriana Campuzano Gallegos). Tomando en consideración los elementos característicos de esos sistemas y la historia legislativa de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se concluye que en su regulación no se adoptó ninguno de los dos sistemas referidos, en sus formas puras, sino que se recogieron elementos del uno y del otro, dando paso así a una jurisdicción mixta." Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. (Amparo directo 123/90. Instituto Mexicano del Seguro Social. 13 de marzo de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Secretario: Juan Carlos Cruz Razo). Visible en el *Semanario Judicial*, Octava Época, Tomo V, Enero-Junio 1990, Segunda Parte, Tribunales Colegiados, Pág. 516. "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. NATURALEZA DEL. (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO). La interpretación lógico-sistemática de los artículos 1º y 22 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Jalisco, así como de los numerales 64, 65 y 67 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para dicha entidad, permite concluir que para la creación del aludido Tribunal y la reglamentación del procedimiento respectivo, no se adoptó en sus formas puras el modelo contencioso administrativo de mera anulación ni el de plena jurisdicción, por ello, aun cuando, en esencia, es un juicio de anulación o de ilegitimidad, se dotó al referido Tribunal de algunas atribuciones privativas de los tribunales contenciosos de plena jurisdicción, como lo es la facultad de imprimir ciertos efectos a las declaratorias de nulidad traducibles en el deber de la demandada de conducirse en la forma o términos señalados por el propio Tribunal, así como la atribución para hacer cumplir sus determinaciones, es decir, lo dotó de imperio para hacer respetar sus decisiones, en rigor no es un tribunal de mera anulación. Tesis número {III.2º A. 18 A}. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito. (Amparo directo 208/95. Francisco Miguel Padilla Gómez. 10 de abril de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Tomás Gómez Verónica. Secretario: Moisés Muñoz Padilla). Visible en *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo III, Mayo 1996, Tribunales Colegiados, Pág. 649.

⁶⁸⁵ Cfr. Margáin Manautou; *op. cit.* p. 4

b) En el de plena jurisdicción existen medios para hacer cumplir sus sentencias; en el de anulación no se cuenta con esos medios; o sea, que en el sistema de plena jurisdicción el Tribunal puede ejercitar las vías de apremio necesarias para que se cumpla con su resolución.

c) En el de plena jurisdicción, el efecto de la sentencia es *interpartes*; en el de anulación el efecto de la resolución es general, *erga omnes* ⁶⁸⁶; es decir, que la sentencia dictada por un tribunal de plena jurisdicción produce efectos de cosa juzgada sólo entre las partes que intervienen en la propia contienda jurisdiccional, de tal manera que la resolución que decreta la validez del acto administrativo reclamado, la que lo reforme o la que lo invalide, sólo surtirá efecto entre las partes litigantes, sin poder proyectarse hacia otras personas o autoridades ajenas al mismo, constituyéndose este aspecto en una característica esencial del sistema de plena jurisdicción.

De esta manera, como corolario y siguiendo el criterio de Treviño Garza ⁶⁸⁷ es factible considerar como Tribunal de plena jurisdicción al del Estado de Baja California, ya que tiene prevista; a) la ejecución de las sentencias que dicta (Artículo 1 de la *Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado*); b) puede ordenar restituir al agraviado en el goce de sus derechos violados (Artículo 84); c) fija a la demandada la forma en que deberá dictar una nueva resolución (Artículo 82, Fracción III); y d) puede imponer una condena y aun ejecutar sus sentencias lo que, en última instancia, es la forma como un Tribunal de lo Contencioso Administrativo puede ejercer su plena jurisdicción (Artículos 34, 87, 88 y 89).

Por otra parte, resulta deseable, como un acto de continuidad a los intentos realizados para integrar al Poder Judicial del Estado a los tribunales especializados que por diversas razones y en diferentes épocas han surgido fuera de dicha función del poder público y que formalmente se han mantenido dentro de la esfera de la función ejecutiva, que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado se integre a la función jurisdiccional (Poder Judicial) para los efectos de restablecer la unidad formal de la jurisdicción, misma que materialmente se puede afirmar que ya existe a través

⁶⁸⁶ *Idem.*

⁶⁸⁷ *Op. cit.*, p. 127

del Juicio de Amparo, con la excepciones que la misma Constitución federal prevé como es el caso de la materia electoral. Sin embargo se precisa, entre otros aspectos, la necesidad de realizar dicha integración en congruencia con la organización y funciones del Consejo de la Judicatura del Estado y con los principios y procedimientos de la carrera judicial.

Como corolario de lo expuesto, consideramos pertinente que la institución del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado quede como hasta este momento, en el Título Quinto que aunque sin denominación capitular, se refiere a la función jurisdiccional y que el texto del Artículo 55 quede redactado en los términos siguientes:

"ARTÍCULO 55.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado es un órgano de justicia administrativa y especializado del Poder Judicial, con plena jurisdicción para substanciar y resolver las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre los particulares y la Administración Pública Estatal o Municipal; las suscitadas entre el fisco estatal y los fiscos municipales sobre preferencia de créditos fiscales; así como las derivadas de resoluciones que se dicten por autoridades competentes en aplicación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado está dotado de imperio suficiente para hacer cumplir sus resoluciones y goza de independencia presupuestal para garantizar la imparcialidad de su actuación."

En mérito de lo anterior y de la congruencia dispositiva, se precisa la reforma de los artículos que adelante se mencionan por los conceptos que también se señalan. De ahí que se haga necesario integrar al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado a los demás órganos por medio de los cuales se ejerce el Poder Judicial del Estado (Artículo 57, Primer Párrafo); señalar en el ámbito constitucional su integración, duración en el cargo, requisitos de ratificación, elección de su Presidente y la forma en que deben ser electos los Magistrados, aspectos que pueden quedar establecidas en el actual Artículo 58 de la Constitución; determinar su ámbito competencial (Artículo 59); la regulación de las ausencias temporales y definitivas, así como las renunciaciones y licencias (Artículo 61); el señalamiento expreso de que la vigilancia, administración, disciplina y carrera judicial deberá estar a cargo del Pleno del propio Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado (Artículo 64); el

Presidente del Tribunal deberá ser miembro integrante del Consejo de la Judicatura del Estado el cual se integraría con nueve miembros: el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también lo será del Consejo, el Presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, el Presidente del Tribunal de Justicia Electoral, un Magistrado del Tribunal Superior, un Juez de Primera instancia, y cuatro Consejeros elegidos por mayoría calificada por el Congreso del Estado, (Artículo 65, Párrafo Segundo); la facultad para elaborar su propio presupuesto el cual se integrará al preparado por el Consejo de la Judicatura para ser incluido en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado (Artículo 65, Párrafo Octavo); y los impedimentos para aceptar y desempeñar otros cargos y su respectiva sanción por infracción (Artículo 66).

Centrándonos ahora sobre la función jurisdiccional *stricto sensu*, es decir la judicial propiamente dicha; en Baja California es ejercida por el Tribunal Superior de Justicia, el Tribunal de Justicia Electoral, los Juzgados de Primera Instancia, los Juzgados de Paz y los Jurados (Artículo 57, Párrafo Primero) ⁶⁸⁸. El Tribunal Superior de Justicia está integrado con trece Magistrados Numerarios como mínimo y tres Supernumerarios y funciona en los términos dispuestos por la *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja*

⁶⁸⁸ En el texto original de la Constitución, el Artículo 55 era el que contemplaba el supuesto del Párrafo que se comenta refiriéndose al ejercicio del "Poder Judicial del Estado", el cual se depositaba en el "Tribunal Superior de Justicia, Jueces de Primera Instancia, Jurados, Jueces Menores, Jueces de Paz y demás funcionarios que designe la Ley Orgánica del Poder Judicial"; texto que fue modificado y adicionado, corriéndose la numeración para quedar como Artículo 57, mediante el Decreto número 99, publicado el 20 de mayo de 1988 al que hemos hecho referencia. La modificación consistió en señalar que el "Poder Judicial del Estado, se *ejercerá* por el Tribunal Superior de Justicia, Juzgados de Primera Instancia, Juzgados de Paz, y Jurados", sin hacer señalamiento a los "demás funcionarios" ni a Jueces Menores a que se refería el texto anterior. Los subsecuente párrafos se analizarán adelante. Las adiciones al Artículo 57 instrumentadas mediante Decreto número 193 promulgado el 27 de septiembre de 1989 por el Ing. Oscar Baylón Chacón y publicado en el *Periódico Oficial* número 27, Sección I de Septiembre 30, 1989 no modifican en absoluto los organismos que ejercen la función jurisdiccional. Posteriormente, como tercera reforma al Artículo 57, realizada por Decreto número 184 promulgado el 17 de agosto de 1995 por el Lic. Rodolfo Valdéz Gutiérrez, Secretario General de Gobierno y publicado en el *Periódico Oficial* número 47, Número Especial, del 25 de septiembre de 1995 incluye al Consejo de la Judicatura del Estado, como entidad que también ejercerá el "Poder Judicial" del Estado. En la quinta reforma realizada al numeral en comentario, llevada a cabo mediante Decreto número 105 promulgado el 6 de octubre de 1997 por el Lic. Héctor Terán Terán y publicado en el *Periódico Oficial* número 41 de la misma fecha, se integró al Tribunal de Justicia Electoral. Por último, por medio de la séptima reforma al numeral en cita, realizada por Decreto número 6 promulgado el 17 de noviembre de 1998 por el Lic. Alejandro González Alcocer y publicado en el *Periódico Oficial* número 48, Sección II del 27 del mismo mes y año, se suprimió del primer párrafo al Consejo de la Judicatura del Estado para quedar en los términos expuestos.

California ⁶⁸⁹. Su Presidente, que es designado por los Magistrados en Pleno de entre uno de sus miembros, dura un año en su cargo, puede ser reelecto (Artículo 58, Párrafo Primero) ⁶⁹⁰, y ejerce la representación del Poder Judicial (Artículo 57, Párrafo Tercero) ⁶⁹¹.

La competencia del Tribunal Superior de Justicia del Estado, su funcionamiento en Pleno y en Salas, de los Jueces de Primera Instancia, de Paz y Jurados, y de los Consejeros de la Judicatura, se rige por las bases que la misma Constitución establece y por las disposiciones de la *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California* (Artículo 59, Párrafo Segundo) ⁶⁹² y

⁶⁸⁹ Esta Ley fue publicada en el *Periódico Oficial* número 49 el 4 de octubre de 1995 y abrogó a la *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California*, publicada en el *Periódico Oficial* el 31 de marzo de 1989.

⁶⁹⁰ Este Artículo ha sufrido varias modificaciones. El solo texto del párrafo que se estudia ha sido reformado en cinco ocasiones. El texto original (Artículo 56) siguiendo el mismo texto vigente, establecía que el Tribunal Superior de Justicia se componía de "tres Magistrados Propietarios, un Supernumerario y dos Suplentes"; señalando también que "las audiencias serán públicas, excepto aquellas en que la moral o el interés colectivo exijan que sean secretas. El señalado Artículo 56 cuyo presupuesto incluía el que ahora comentamos, fue modificado por primera ocasión mediante Decreto sin número promulgado por el Ing. Raúl Sánchez Díaz Martell el 6 de enero de 1971 y publicado en el *Periódico Oficial* número 1, el 10 de enero de 1971, incrementando el número de Magistrados Propietarios a siete y desaparece el concepto "Supernumerario" para señalar a tres Suplentes, adicionando la facultad del Gobernador del Estado para nombrar a los Magistrados. La segunda reforma al mismo numeral, se llevó a cabo mediante Decreto número 5 promulgado el 10 de diciembre de 1971 por el Lic. Milton Castellanos Everardo y publicado en el *Periódico Oficial* número 36 de Diciembre 20 de 1971, consistiendo la modificación en el aumento a cinco Magistrados Propietarios como mínimo. La tercera reforma realizada por el multicitado Decreto 99 del Lic. Leyva Mortera elevó el número de Magistrados a once como mínimo y seis Suplentes. La cuarta reforma fue hecha mediante el Decreto número 193 promulgado el 27 de septiembre de 1989 por el Ing. Oscar Baylón Chacón y publicado en el *Periódico Oficial* número 27, Sección I del 30 del mismo mes, elevó a trece como mínimo, el número de Magistrados Propietarios, permaneciendo los mismos seis Suplentes. La quinta reforma al texto que nos ocupa, correspondiente a la cuarta reforma realizada al Artículo 58, fue llevada a cabo por Decreto número 6 promulgado el 17 de noviembre de 1998 por el Lic. Alejandro González Alcocer y publicado en el *Periódico Oficial* número 48, Sección II del 27 del mismo mes y año, para quedar en los términos expuestos.

⁶⁹¹ La disposición que determina la función del Presidente del Tribunal Superior de Justicia como representante del "Poder Judicial" deviene del texto original del Artículo 66 que establecía: "El Presidente del Tribunal Superior de Justicia deberá ejercer estricta vigilancia sobre la administración de justicia en el Estado y tendrá la representación de este alto cuerpo y las facultades secundarias que fija la Ley Orgánica respectiva". Con el establecimiento del Consejo de la Judicatura, realizado mediante la reforma de varios artículos por Decreto número 184 promulgado el 17 de agosto de 1995 por el Secretario General de Gobierno, encargado del Despacho, Lic. Rodolfo Valdez Gutiérrez y publicado en el *Periódico Oficial* número 47, Número Especial del 25 de septiembre de 1995, desapareció del texto constitucional la señalada función, y no fue sino hasta la reforma realizada mediante Decreto número 105 promulgado el 6 de octubre de 1997 por el Lic. Héctor Terán Terán y publicado en el *Periódico Oficial* número 41 de la misma fecha que vuelve a reconocerse la representación de la función jurisdiccional al Presidente del Tribunal Superior de Justicia.

⁶⁹² El Artículo de mérito, guarda esencialmente la misma hipótesis desde su origen. Su texto ha sido modificado en tres ocasiones. El Texto original, bajo el numeral 57 rezaba: "Las competencias y funciones que corresponden al Presidente, a los Magistrados y al Pleno del Tribunal Superior de Justicia

en la propia Constitución del Estado, reglamentando las condiciones necesarias para el desempeño efectivo y justo de la función jurisdiccional la que, en última instancia, es la correcta impartición de justicia; condiciones que se traducen en las "garantías" que, de acuerdo al pensamiento del insigne procesalista uruguayo Eduardo J. Couture, se pueden agrupar bajo tres grandes rubros:

a) La *garantía de independencia*, apoyada en el principio de distribución de las funciones en que se desarrolla el Poder Público, debe permitir a los juzgadores emitir sus decisiones sin el sometimiento a las influencias o presiones de las otras dos funciones del Poder Público ni de los factores reales de poder. De esta suerte, el cuarto párrafo del Artículo 57 de la Constitución del Estado ordena que la Ley garantizará la independencia de los Magistrados, Consejeros y Jueces en el ejercicio de sus funciones ⁶⁹³.

b) La *garantía de autoridad* que hace posible que los juzgadores puedan lograr el cumplimiento efectivo de sus resoluciones. Al igual que la independencia, la Ley garantiza la plena ejecución de las resoluciones de los Magistrados, Consejeros y Jueces en el ejercicio de sus funciones (Artículo 57, Cuarto Párrafo) ⁶⁹⁴.

c) La *garantía de responsabilidad*, que permite exigir en forma institucional la responsabilidad civil, penal y administrativa de los juzgadores por los errores o actos ilícitos en que incurran ⁶⁹⁵.

así como a los Jueces de Primera Instancia, Jurados, Jueces Menores y Jueces de Paz, serán determinadas por la Ley Orgánica del Poder Judicial". La primera reforma, llevada a cabo mediante el Decreto 99 del 20 de mayo de 1988, como primera reforma al Artículo 61, omite a los Jueces Menores. La segunda reforma, al mismo Artículo 61, realizada a través del Decreto número 184 promulgado por el Lic. Rodolfo Valdéz Gutiérrez, Secretario General de Gobierno, el 17 de agosto de 1995 y publicado en el *Periódico Oficial* número 47, Número Especial, del 25 de septiembre del mismo año, incluye en su texto al Presidente y al Pleno del Tribunal Superior de Justicia, al Pleno, al Presidente y a los Consejeros del Consejo de la Judicatura del Estado. Finalmente, por la sexta reforma realizada al Artículo 59 por Decreto número 105 promulgado el 6 de octubre de 1997 por el Lic. Héctor Terán Terán y publicado en el *Periódico Oficial* número 41 de la misma fecha, el texto en comentario se reformó por tercera ocasión para quedar en los términos expuestos.

⁶⁹³ Este concepto fue introducido a la Carta Magna estadual al reformarse por quinta ocasión el Artículo 57 por Decreto número 105 promulgado el 6 de octubre de 1997 por el Lic. Héctor Terán Terán y publicado en el *Periódico Oficial* número 41 de la misma fecha.

⁶⁹⁴ *Idem*.

⁶⁹⁵ *Cfr.* Eduardo J. Couture, "Las garantías constitucionales del proceso civil" en *Estudios de derecho procesal en honor de Hugo Alsina*; Buenos Aires, s/e, 1946, pp. 205 a 210

La ausencia de estas garantías generaría graves problemas al ejercicio de la administración de justicia. Sin la garantía de independencia, apunta Ovalle Favela, el Poder Judicial dejaría de ser un poder y se convertiría en una dependencia más del Ejecutivo o en su ejecutor. Sin la garantía de autoridad, las sentencias y resoluciones se convertirían en simples recomendaciones o sugerencias. Sin la garantía de responsabilidad, los actos de los juzgadores podrían ingresar, sin ningún obstáculo ni sanción, en el terreno de la arbitrariedad y de la corrupción ⁶⁹⁶.

Tomando como base estas "garantías", las disposiciones que deben regular la función jurisdiccional las podemos dividir en cuatro sectores relativos a la *designación, estabilidad, remuneración y responsabilidad* de los jueces ⁶⁹⁷, sectores que se traducen en la imparcialidad y la independencia de los tribunales y que se encuentran en los diversos artículos que regulan la función jurisdiccional en la Constitución del Estado.

Resulta importante el sistema de *designación* de los integrantes de los órganos jurisdiccionales, toda vez que del criterio adoptado para su nombramiento dependen no sólo la independencia sino también la capacidad, honorabilidad y dignidad de los propios jueces; elementos éstos últimos, que son importantísimos en una adecuada administración de justicia.

Así, el numeral 58 en su segundo párrafo de la Constitución, establece que los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia serán electos, por mayoría calificada, por el Congreso del Estado de entre quienes integren una lista que presentará el Presidente del Tribunal Superior de Justicia. En dicha lista se deberán incluir todos los aspirantes que hubiesen aprobado el examen que al efecto hubiere practicado el Consejo de la Judicatura de conformidad con el Reglamento respectivo ⁶⁹⁸; y el Párrafo Tercero del Artículo

⁶⁹⁶ Cfr. José Ovalle Favela *et al.*, *Temas y problemas de la administración de justicia en México*; 1a. ed. México, Miguel Angel Porrúa, 1985, p. 251

⁶⁹⁷ Cfr. Héctor Fix Zamudio, *op. cit.*, pp. 206 a 208

⁶⁹⁸ El texto del segundo párrafo del Artículo 58 originalmente formó parte del Artículo 60 hasta antes de la reestructuración del Título Quinto bajo el Gobierno del Lic. Leyva Mortera. Ha sido modificado en cuatro ocasiones. El texto original establecía todo el procedimiento para la designación de los Magistrados en los términos siguientes: "Art. 60.- Los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior serán hechos por el Gobernador del Estado y sometidos a la aprobación del Congreso, o de la Diputación Permanente, en su caso, quien otorgará o negará esa aprobación dentro del término de cinco días. Si el Congreso no resolviere dentro de dicho término, se tendrán por aprobados los nombramientos. Sin aprobación expresa o tácita no podrán tomar posesión del cargo. En el caso de que

65 constitucional señala que el Pleno del Consejo de la Judicatura será el órgano encargado de resolver sobre la designación, adscripción, remoción y renuncia de Magistrados, Jueces, Secretarios de Acuerdos y Actuarios del Tribunal Superior de Justicia ⁶⁹⁹.

Los requisitos que la Ley establece para ocupar un puesto en los órganos jurisdiccionales, juegan un importante papel dentro de este sistema de *designación*, de ahí que el Artículo 60 de la Carta Suprema del Estado, al establecer los requisitos para ser nombrado Magistrado del Tribunal Superior de Justicia señala que el candidato debe: a) ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles (Fracción I);

el Congreso no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, el Gobernador hará un tercer nombramiento que surtirá sus efectos desde luego, como provisional, y que será sometido a la aprobación del Congreso en el siguiente período ordinario de sesiones. En este período ordinario de sesiones, dentro de los primeros cinco días el Congreso deberá aprobar o reprobar el nombramiento y si lo aprueba o nada resuelve, el Magistrado nombrado provisionalmente continuará en sus funciones con el carácter de definitivo. Si el Congreso rechaza el nombramiento, cesará desde luego en sus funciones de Magistrado provisional y el Gobernador del Estado someterá nuevo nombramiento para su aprobación en los términos señalados". La primera reforma, asignándole el numeral 59, sólo modificó el concepto *Diputación Permanente* por el de *Comisión Permanente*, según el ya citado Decreto número 99 del 20 de mayo de 1988. La segunda reforma, realizada mediante Decreto número 193 promulgado el 27 de septiembre de 1989 por el Ing. Oscar Baylón Chacón y publicado en el *Periódico Oficial* número 27, Sección I del mismo mes y año, modifica sustancialmente el supuesto del Artículo 59 al señalar que "los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, serán hechos por el Gobernador del Estado de entre quienes integren la lista que le presente el Pleno del Tribunal, que deberá incluir a todos los aspirantes que hayan resultado aprobados en el examen de méritos, practicados al efecto mediante Convocatoria pública que expida dicho Tribunal; examen que se practicará ante un Jurado integrado por un representante de cada uno de los tres Poderes del Estado y conforme al Reglamento respectivo (Párrafo Primero). Los nombramientos que haga el Gobernador, serán sometidos a la aprobación del Congreso o de la Comisión Permanente en su caso (Párrafo Segundo)". La tercera modificación, llevada a cabo por Decreto número 184 promulgado el 17 de agosto de 1995 por el Lic. Rodolfo Valdéz Gutiérrez, Secretario General de Gobierno y publicado en el *Periódico Oficial* número 47, Número Especial, del 25 de septiembre de 1995, ordenó: "El nombramiento de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, será hecho por selección del Consejo de la Judicatura del Estado, previa convocatoria pública y examen de méritos a los aspirantes que cumplan con los requisitos y los procedimientos establecidos por la Ley". La cuarta reforma, ya como Artículo 58 se realizó mediante Decreto número 6 promulgado el 17 de noviembre de 1998 por el Lic. Alejandro González Alcocer y publicado en el *Periódico Oficial* número 48, Sección II, el 27 de noviembre de 1998, para quedar en los términos expuestos.

⁶⁹⁹ Encontramos aquí una incongruencia en relación con la designación de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, ya que, como se vio, su elección es una atribución del Congreso del Estado. Por lo que corresponde al nombramiento de los Jueces y demás personal del "Poder Judicial", el texto original del Artículo 65, referente a las facultades del Tribunal Superior de Justicia, establecía que a éste le correspondía: "I. Designar a los Jueces de Primera Instancia, Menores y de Paz; II. Nombrar y remover al personal de empleados del Poder Judicial, sujetándose a lo dispuesto por las leyes respectivas"; función que le correspondió hasta la constitución del Consejo de la Judicatura del Estado creado por el multitudinario Decreto número 184 promulgado el 17 de agosto de 1995 por el Lic. Rodolfo Valdéz Gutiérrez, Secretario General de Gobierno y publicado en el *Periódico Oficial* número 47, Número Especial, del 25 de septiembre de 1995.

b) tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación (Fracción II); c) poseer el día de la designación título profesional de Licenciado en Derecho, expedido por Autoridad o Institución legalmente facultada para ello de cuando menos una antigüedad de diez años (Fracción III); d) haber realizado, por lo menos durante tres años, una actividad profesional relacionada con la aplicación, interpretación, elaboración o investigación de normas jurídicas (Fracción IV); e) haber residido en el Estado durante los diez años anteriores al día de su designación (Fracción V); f) gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena de más de un año de prisión; mas si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena (Fracción VI); y g) no haber ocupado el cargo de Gobernador del Estado, titular en una Secretaría o Procurador de Justicia durante el año previo al día de la designación (Fracción VII) ⁷⁰⁰.

⁷⁰⁰ Este Artículo, originalmente el 58 establecía como requisitos para ser Magistrado los siguientes: I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce de sus derechos; II. Tener título de licenciado en Derecho y por lo menos tres años en el ejercicio de la profesión; III. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto; IV. No tener empleo, cargo o comisión de otros Estados o de la Federación, salvo que se separe definitivamente de los mismos antes de aceptar el cargo; y V. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por un delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión pero si se trata de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena. Ha sido reformado en cuatro ocasiones, la primera, como numeral 62, mediante Decreto 99 del 20 de mayo de 1988 adiciona la fracción I determinando que el aspirante a Magistrado deberá estar en *pleno ejercicio* de sus derechos *políticos y civiles*; y modifica las fracciones II, III y V en los términos siguientes: "II. No tener más de sesenta y cinco años de edad, ni menos de treinta y cinco, el día de la elección; III. Poseer el día de la elección, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de Abogado expedido por la autoridad o corporación legalmente facultada para ello; V. Haber residido en el país durante los últimos cinco años, salvo el caso de ausencias en el servicio de la República por un tiempo menor de seis meses". La segunda reforma es realizada por Decreto número 184 promulgado el 17 de agosto de 1995 por el Lic. Rodolfo Valdéz Gutiérrez, Secretario General de Gobierno y publicado en el *Periódico Oficial* número 47, Número Especial, del 25 de septiembre de 1995, y modifica las fracciones II, III y V y adiciona una Fracción VI en los términos siguientes: "II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; III. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de Licenciado en Derecho, expedido por Autoridad o Institución legalmente facultada (*sic*) para ello; V. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y VI. No haber ocupado el cargo de Titular en una Secretaría, de Procurador de Justicia o Gobernador del Estado de Baja California, durante el año previo al día de la designación". La tercera reforma, ya como Artículo 60, fue realizada por Decreto número 105 promulgado el 6 de octubre de 1997 por el Lic. Héctor Terán Terán y publicado en el *Periódico Oficial* número 41 de la misma fecha y adiciona una nueva Fracción IV, corriéndose la numeración de las subsecuentes e invirtiéndolas en relación con el texto anterior, modificando sustancialmente el tiempo de residencia de acuerdo con el texto siguiente: "IV. Haber realizado por lo menos durante tres años, una actividad profesional relacionada con la aplicación, interpretación, elaboración o investigación de normas jurídicas; V. Tener residencia mínima de cinco años en el Estado, anteriores al día de su designación". Las nuevas fracciones VI y VI, conservan respectivamente los

Los requisitos para ser Juez, tanto de Primera Instancia como de Paz, serán evaluados también para efectos de su elección por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia de entre una lista de candidatos a jueces, secretarios de acuerdos y actuarios que le presentará el Consejo de la Judicatura del Estado (Artículo 63, Fracción VI) ⁷⁰¹ y se resumen en: a) tener treinta años de edad como mínimo al día de la elección; b) poseer título profesional de Abogado o Licenciado en Derecho debidamente registrado; c) tener cinco años de ejercicio profesional; d) tener residencia mínima en el Estado de cinco años anteriores al día de su designación; y d) aprobar los exámenes psicométricos, de oposición y de méritos correspondientes. Esta elección se hará sin perjuicio de nuevas designaciones cuando se distingan en el ejercicio de sus funciones para el mejoramiento de la administración de justicia (Artículo 62) ⁷⁰².

Lograr una auténtica independencia de la función jurisdiccional es el *desideratum* en la administración de justicia como mencionamos líneas arriba, y mediante el sistema de designación de los

textos de las anteriores IV y VI. Por Decreto número 6 promulgado el 17 de noviembre de 1998 por el Lic. Alejandro González Alcocer y publicado en el *Periódico Oficial* número 48, Sección II, el 27 de noviembre de 1998, se reforma por cuarta ocasión el numeral en comentario en su Fracción V, en los términos expuestos.

⁷⁰¹ Esta Fracción se adicionó al Artículo 63 que hablaba de las atribuciones del Tribunal Superior de Justicia para determinar las facultades del Pleno de dicho Tribunal por Decreto número 6 promulgado el 17 de noviembre de 1998 por el Lic. Alejandro González Alcocer y publicado en el *Periódico Oficial* número 48, Sección II del 27 del mismo mes y año.

⁷⁰² Este numeral cuyo texto original correspondía al Artículo 64, además de los supuestos de permanencia, establecía los requisitos para ser Juez de Primera Instancia, Menor y de Paz, consistentes en tener título de Licenciado en Derecho debidamente registrado y cuando menos dos años en el ejercicio de la profesión; ha sido modificado en cinco ocasiones. Para efectos de los requisitos para ser Juez, sólo la segunda y tercera reforma modifican los mismos. La segunda reforma, llevada a cabo por el ya citado Decreto 99 de Mayo 20 de 1988 del Lic. Xicoténcatl Leyva, señalaba como requisitos el tener treinta años de edad el día de la elección, título profesional de Abogado o Licenciado en Derecho debidamente registrado, tres años de ejercicio profesional y aprobar el examen de méritos correspondiente. La tercera reforma, realizada por el Decreto 184 promulgado el 17 de agosto de 1995 por el Lic. Rodolfo Valdéz Gutiérrez, Secretario General de Gobierno y publicado en el *Periódico Oficial* número 47, Número Especial, del 25 de septiembre del mismo año, adiciona la expresión *como mínimo* al requisito de edad y amplía el término de ejercicio profesional a cinco años. La cuarta reforma a los requisitos para ser Juez de Primera Instancia y de Paz, ya como Artículo 62 en su tercera reforma, realizada por Decreto número 105 promulgado el 6 de octubre de 1997 por el Lic. Héctor Terán Terán y publicado en el *Periódico Oficial* número 41 de la misma fecha, adicionó el requisito de residencia mínima en el Estado de cinco años anteriores al día de su designación. La quinta reforma a los requisitos que tratamos, se llevó a cabo por Decreto número 6 promulgado el 17 de noviembre de 1998 por el Lic. Alejandro González Alcocer y publicado en el *Periódico Oficial* número 48, Sección II del 27 del mismo mes y año y se adicionó a los requisitos para ser Juez la aprobación de los exámenes psicométricos, de oposición y de méritos correspondientes.

integrantes de los organismos judiciales dependerán también la capacidad, honorabilidad y dignidad de los propios jueces. En este sentido, se abre paso la necesidad del establecimiento de instrumentos adecuados para la preparación profesional de los aspirantes a la judicatura ⁷⁰³ y la actualización de quienes ya se encuentran ejerciéndola; de ahí que la Constitución prevea en el Párrafo Sexto de su Artículo 65, que la Ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como el desarrollo de la Carrera Judicial, la que estará regida "por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia".

Por otro lado, ya dentro del desempeño de sus funciones, corresponde al Pleno del Tribunal Superior de Justicia (Artículo 63):

- a) Conocer como Tribunal de Apelación o de última instancia ordinaria, sobre los negocios civiles y penales del fuero común (Fracción I).
- b) Resolver las cuestiones de competencia y las de acumulación que se susciten entre los Jueces, de conformidad con las leyes respectivas (Fracción II).
- c) Resolver sobre las recusaciones y excusas de Magistrados y Secretarios del Tribunal (Fracción III).
- d) Conocer de los juicios de responsabilidad que hayan de seguirse a los Funcionarios Públicos que gocen de fuero, previa declaración que se haga de haber lugar a formación de causa (Fracción IV).
- e) Consignar ante la autoridad competente a los jueces y demás funcionarios o empleados del "Poder Judicial", por delitos comunes o responsabilidades oficiales en que incurran (Fracción V).
- f) Elegir a los jueces, secretarios de acuerdos y actuarios de entre quienes integren la lista preparada por el Consejo de la Judicatura, en la cual se incluirán a todos los aspirantes que hubiesen resultado aprobados en los exámenes psicométricos, de oposición y de méritos reglamentarios (Fracción VI).

⁷⁰³ Cfr. Héctor Fix Zamudio, *op. cit.*, p. 206

g) Elegir a los secretarios de Estudio y Cuenta de entre los candidatos propuestos por los Magistrados correspondientes (Fracción VI).

h) Conocer del recurso de revisión que interpongan los jueces, secretarios, actuarios y demás personal del Poder Judicial, excepto los Magistrados, en su defensa, cuando por motivo de alguna queja o visita de inspección se les pretenda imponer una sanción por parte del Consejo de la Judicatura (Fracción VII).

i) Ejercer las demás atribuciones que les señale la Constitución y las Leyes ordinarias (Fracción VIII) ⁷⁰⁴.

También resulta importante destacar que en caso de ausencia definitiva, renuncia o licencia por más de dos meses, el Pleno del Tribunal acordará que, por conducto de su Presidente, aquélla se haga del

⁷⁰⁴ El texto original del Artículo en comento (65) señalaba en nueve fracciones las atribuciones del Tribunal Superior de Justicia en los términos siguientes: "I. Designar a los Jueces de Primera Instancia, Menores y de Paz; II. Nombrar y remover al personal de empleados del Poder Judicial, sujetándose a lo dispuesto por las leyes respectivas; III. Conocer de los negocios civiles y penales del fuero común, como tribunal de apelación o de última instancia ordinaria; IV. Resolver las cuestiones de competencia y las de acumulación que se susciten entre los jueces, de conformidad con las leyes respectivas; V. Resolver sobre las recusaciones y excusas de los Magistrados y Secretarios del Tribunal; VI. Conocer de los juicios de responsabilidad que hayan de seguirse a los funcionarios públicos que gocen de fuero, previa declaración que se haga de haber lugar a formación de causa; VII. Consignar a los jueces de Primera Instancia y demás funcionarios o empleados del Poder Judicial por delitos comunes o responsabilidades oficiales en que incurren; VIII. Conceder licencias a los funcionarios y empleados del Poder Judicial, y resolver acerca de las renunciaciones de los mismos, de acuerdo con la Ley respectiva y; IX. Ejercer las demás atribuciones que les señale esta Constitución y las Leyes ordinarias". Este texto se ha modificado en cuatro ocasiones; la primera, que sólo omite en la Fracción I a los jueces Menores, fue realizada mediante el Decreto 99 del 20 de mayo de 1988 del Lic. Xicoténcatl Leyva. La segunda, con la reestructuración de la función jurisdiccional llevada a cabo por el Gobernador Ruffo al establecer el Consejo de la Judicatura, retiró las facultades administrativas del Tribunal para concedérselas a dicho Consejo. Dicha reforma se estableció por Decreto número 184 promulgado el 17 de agosto de 1995 y publicado en el *Periódico Oficial* número 47, Número Especial, del 25 de septiembre de 1995, eliminándose las facultades relativas a la designación de Jueces (Fracción I), el nombramiento y remoción del personal adscrito al Poder Judicial (Fracción II) y la concesión de licencias a funcionarios y empleados y la resolución sobre renunciaciones (Fracción VIII), corriéndose la numeración de las fracciones en orden de la I a la VI. La tercera reforma, llevada a cabo por Decreto número 105 promulgado el 6 de octubre de 1997 por el Lic. Héctor Terán Terán y publicado en el *Periódico Oficial* número 41 de la misma fecha, por efectos de la quinta reforma al Artículo 63, únicamente transfirió el texto completo a dicho numeral 63. La cuarta reforma realizada a la hipótesis en estudio, correspondiente a la sexta al Artículo 63, mediante Decreto número 6 promulgado el 17 de noviembre de 1998 por el Lic. Alejandro González Alcocer y publicado en el *Periódico Oficial* número 48, Sección II del 27 del mismo mes y año, asignó las facultades, en lugar del Tribunal Superior de Justicia, a su Pleno, adicionándole, con dos nuevas fracciones las facultades que quedaron como VI y VII, relativas a la elección de jueces, secretarios y actuarios y el conocimiento del recurso de revisión en los términos expuestos.

conocimiento del Congreso para su aprobación (Artículo 61, Párrafo Tercero) y la consecuente elección de un nuevo Magistrado en los términos del segundo párrafo del Artículo 58 (Artículo 61, Párrafo Primero); en tanto que si la falta es temporal, ésta será cubierta por los Magistrados Supernumerarios, en el orden de prelación que hubiere señalado el propio Congreso al momento de la designación, de acuerdo a lo que establece la *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado*. El mismo procedimiento de suplencia se llevará a cabo en caso de ausencias definitivas (Artículo 61, párrafos Segundo y Tercero) ⁷⁰⁵.

⁷⁰⁵ El Artículo en comento comprende, con sus modificaciones, los supuestos de los originales 61 (faltas definitivas) y 63 (faltas temporales). El Artículo 61 original, textualmente señalaba que: "Cuando ocurra la falta absoluta de un Magistrado, el Gobernador someterá un nuevo nombramiento a la aprobación del Congreso o de la Comisión Permanente, en su caso. El Magistrado designado terminará el período de su antecesor" y el 63 establecía que: "El Magistrado Supernumerario tendrá el carácter de visitador de los Juzgados y suplirá en sus faltas temporales a los Magistrados Propietarios (Párrafo Primero). Los Magistrados Suplentes cubrirán las faltas temporales de los propietarios en defecto del Supernumerario o por encontrarse éste supliendo a su vez a un propietario Párrafo Segundo)". Los señalados supuestos han sufrido seis modificaciones; la primera de ellas al Artículo 63 original, mediante Decreto sin número promulgado por el Ing. Raúl Sánchez Díaz Martell el 6 de enero de 1971 y publicado en el *Periódico Oficial* número 1, el 10 de enero de 1971, deroga la figura del Magistrado Supernumerario para expresamente señalar que: "Los Magistrados designados para substituir las faltas definitivas de los propietarios, durarán en su cargo el tiempo que falte para terminar el período constitucional en que fueren designados (Párrafo Primero). Los Magistrados Suplentes cubrirán las faltas temporales de los propietarios, en la forma y términos que marque la Ley Orgánica del Poder Judicial (Párrafo Segundo)". La segunda reforma integra al Artículo 63 la hipótesis del 61, para dejar subsistente un solo Artículo con los dos supuestos: la suplencia de las faltas absolutas y el procedimiento para nombrar a un nuevo Magistrado, por una parte (Art. 61) y la de las faltas temporales (Art. 63). Esta reforma se realizó mediante el Decreto 99 del 20 de mayo de 1988, para quedar el nuevo Artículo 63 como sigue: "Cuando ocurra la falta absoluta de un Magistrado, el Gobernador someterá un nuevo nombramiento a la aprobación del Congreso o de la Comisión Permanente, en su caso (Párrafo Primero). El Tribunal Superior enviará al Poder Ejecutivo, una terna de candidatos que podrán ser tomados en cuenta en la designación correspondiente (Párrafo Segundo). Los Magistrados Suplentes cubrirán las faltas temporales de los Propietarios, de acuerdo a lo que establece la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado (Párrafo Tercero). La tercera modificación, llevada a cabo mediante Decreto número 193 promulgado el 27 de septiembre de 1989 por el Ing. Oscar Baylón Chacón y publicado en el *Periódico Oficial* número 27, Sección I del 30 de septiembre de 1989, deroga el párrafo segundo, para referir el procedimiento de nombramiento de Magistrado a los términos del anterior Artículo 59 (*Vid. supra*. Nota 698), subsistiendo el tercer párrafo, que pasó a ser el segundo. La cuarta reforma, hecha por Decreto número 184 promulgado el 17 de agosto de 1995 por el Lic. Rodolfo Valdéz Gutiérrez, Secretario General de Gobierno y publicado en el *Periódico Oficial* número 47, Número Especial, del 25 de septiembre de 1995, estatuyó al Consejo de la Judicatura como entidad facultada para realizar un nuevo nombramiento de Magistrado en caso de falta definitiva. La quinta reforma, correspondiente a la tercera del Artículo 61, llevada a cabo por Decreto número 105 promulgado el 6 de octubre de 1997 por el Lic. Héctor Terán Terán y publicado en el *Periódico Oficial* número 41 de la misma fecha, al crear la figura del Tribunal de Justicia Electoral, diferencia a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de los de aquél, adicionando que se seguirá el mismo procedimiento de suplencia para el caso de renuncia y estatuir que las licencias por más de dos meses se someterán a la aprobación del Congreso del Estado. La sexta reforma, correspondiente a la cuarta reforma al Artículo 61, se realizó por Decreto número 6 promulgado el 17 de noviembre de 1998 por el Lic. Alejandro González Alcocer y publicado en el *Periódico Oficial* número 48, Sección II del 27 del mismo mes y año, para dejar su texto en los términos citados.

No es posible, empero, lograr la independencia de la función jurisdiccional ni la autonomía de los jueces si antes no se garantiza la *estabilidad* en sus funciones. Si la judicatura depende de las variaciones políticas de los otros órganos que desarrollan las funciones en que se desenvuelve el Poder Público, sobre todo del Ejecutivo, la inseguridad irá mermando inevitablemente esa independencia y hará nugatoria la autonomía de los propios jueces ante el riesgo de perder sus cargos en cualquier momento si sus resoluciones atentan contra los intereses de los grupos en el poder.

Un instrumento que puede ser adecuado para garantizar esa estabilidad, al menos en ciertos niveles de la judicatura, es la llamada *inamovilidad*, que significa "que una vez que el juez es designado de manera definitiva, no puede ser separado de su cargo hasta la edad de retiro, a veces de por vida, sino a través de un procedimiento especial, y mientras observe buena conducta ⁷⁰⁶.

En el Estado de Baja California, sin llegar a una inamovilidad de la judicatura en los términos expresados, existe cierta estabilidad debidamente regulada en la Constitución, al establecerse en el tercer párrafo del Artículo 58 que los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia "durarán en su cargo seis años a partir de su nombramiento..." y en el Artículo 62, se señala que los Jueces de Primera Instancia y de Paz que autorice la *Ley Orgánica del Poder Judicial*, durarán tres años en el cargo ⁷⁰⁷. Por lo que corresponde a los Magistrados, éstos pueden ser ratificados por otro período igual de seis años (Artículo 58, Párrafo Tercero *in fine*), a través del procedimiento establecido en el mismo Artículo 58. De esta manera, seis meses antes de que concluya el período para el que fue nombrado un Magistrado, el Congreso del Estado, previa opinión del Consejo de la Judicatura, podrá realizar la ratificación en el puesto mediante resolución definitiva, debidamente fundada y motivada que deberá ser

⁷⁰⁶ Héctor Fix Zamudio, *op. cit.*, pp. 206 y 207

⁷⁰⁷ La hipótesis a que se refiere este Artículo ha sido reformada en cinco ocasiones. El texto original (como Artículo 64), señalaba que los Jueces "durarán seis años en el cargo". La primera reforma, mediante Decreto numero 43 promulgado el 30 de mayo de 1956 por el Lic. Braulio Maldonado Sáenz y publicado en el *Periódico Oficial* número 91, Alcance 3 del 10 de junio de 1956, redujo el término a tres años, tiempo que se conserva en las cuatro subsecuentes reformas, realizadas respectivamente, según Decretos 99 del 20 de mayo de 1988, 184 del 25 de septiembre de 1995, 105 del 6 de octubre de 1997 (ya como Artículo 62) y 6 del 27 de noviembre 1998 ya anotados anteriormente. *Vid. supra*. Nota 702, p. 291

pronunciada en un término no mayor de treinta días posteriores a una audiencia en la que comparecerá el Magistrado respectivo (Artículo 58, Párrafo Cuarto).

La resolución que al efecto dicte el Congreso del Estado, podrá ser en el sentido de la ratificación del Magistrado o bien la no ratificación del mismo, en cuyo caso, el Magistrado cesará en sus funciones a la conclusión del período para el que fue designado y se procederá a realizar un nuevo nombramiento en los términos ya expuestos (Artículo 58, Párrafo Quinto); por otra parte, si no llegase a existir oposición por parte del Congreso del Estado para la continuación en el puesto por parte del Magistrado, éste se considerará automáticamente ratificado al cumplirse los seis años en el cargo (Artículo 58, Párrafo Sexto) ⁷⁰⁸.

⁷⁰⁸ Los párrafos comentados del Artículo 58 se relacionan con los originales 59 (período de gestión), 60 (procedimiento de nombramiento) y 62 (procedimiento de destitución) que, en conjunto, han sufrido diez modificaciones. El texto original del Artículo 59 decía: "El Tribunal Superior de Justicia se renovará cada seis años pudiendo los que se encuentren en el cargo ser reelectos. Si por cualquier motivo no se hace el nombramiento o los designados no se presentan al desempeño de sus funciones continuarán en su puesto las personas que lo formen hasta que tomen posesión quienes deban sustituirlos". El original Artículo 60 disponía: "Los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior serán hechos por el Gobernador del Estado y sometidos a la aprobación del Congreso, o de la Diputación Permanente, en su caso, quien otorgará o negará esa aprobación dentro del término de cinco días. Si el Congreso no resolviere dentro de dicho término, se tendrán por aprobados los nombramientos. Sin aprobación expresa o tácita no podrán tomar posesión del cargo. En el caso de que el Congreso no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, el Gobernador hará un tercer nombramiento que surtirá sus efectos desde luego, como provisional, y que será sometido a la aprobación del Congreso en el siguiente período ordinario de sesiones. En este período ordinario de sesiones, dentro de los primeros cinco días el Congreso deberá aprobar o reprobar el nombramiento y si lo aprueba o nada resuelve, el Magistrado nombrado provisionalmente continuará en sus funciones con el carácter de definitivo. Si el Congreso rechaza el nombramiento, cesará desde luego en sus funciones de Magistrado provisional y el Gobernador del Estado someterá nuevo nombramiento para su aprobación en los términos señalados". Por su lado el texto original del Artículo 62 establecía: "El Gobernador del Estado podrá pedir al Congreso la destitución por mala conducta de cualquiera de los Magistrados del Tribunal. Si el Congreso o la Comisión Permanente declara justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido, y se procederá a nueva designación (Párrafo Primero). El Gobernador del Estado, antes de pedir al Congreso la destitución de un Magistrado, oír a éste en privado a efecto de poder apreciar en conciencia la falta que se le atribuye (Párrafo Segundo). El Congreso oír en defensa al Magistrado para juzgar la falta que se le imputa y la justificación del pedimento del ejecutivo (Párrafo Tercero)". La primera reforma al Artículo 59, realizada por Decreto número 43 promulgado el 30 de mayo de 1956 por el Lic. Braulio Maldonado Sáenz y publicado en el *Periódico Oficial* número 91, Alcance 3 del 10 de junio de 1956, modificó el término de gestión de los integrantes del Tribunal señalando que "se renovará en su totalidad cada tres años, contados desde el día primero de noviembre de mil novecientos cincuenta y tres..."; en tanto que la segunda reforma, instrumentada por Decreto s/n promulgado el 6 de enero de 1971 por el Ing. Raúl Sánchez Díaz Martell y publicado en el *Periódico Oficial* número 1 del 10 de enero 1971, mantuvo el término de tres años, precisando que serían contados "desde el día primero de noviembre de los años en que se inicie el Período Constitucional del Ejecutivo", adicionando que podían "ser ratificados sus miembros parcial o totalmente, para el siguiente ejercicio. En el caso de ratificación, no será necesaria la aprobación

requerida del H. Congreso en los términos del Artículo 60 de esta Constitución". La tercera reforma, llevada a cabo por el multialudido Decreto número 99 del 20 de mayo de 1988, modifica integralmente los Artículos 59, 60 y 62, para separar, por una parte el procedimiento de nombramiento (Artículo 59) y la permanencia en el cargo (Artículo 60). De esta manera, el nuevo texto del Artículo 59 (en su tercera reforma) tomó el texto íntegro del original Artículo 60 modificándolo exclusivamente la expresión "Diputación Permanente" por la de "Comisión Permanente"; en tanto que el nuevo Artículo 60, como cuarta reforma al texto que se estudia, quedó redactado en los siguientes términos: "Los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, durarán en su cargo seis años, pudiendo ser ratificados; si lo fueren, serán inamovibles y sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determine esta Constitución y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado (Párrafo Primero). Los nombramientos de Magistrados y Jueces, serán hechos preferentemente, entre aquellas personas que hayan prestado o presten sus servicios con eficiencia y probidad en la Administración de Justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica (Párrafo Segundo). Los Magistrados y Jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, con objeto de asegurar independencia y decoro en el desempeño de la función y no podrá ser disminuida durante su encargo, asimismo, deberá incorporárseles al Sistema de Seguridad Social (Párrafo Tercero). La Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia, garantizará la independencia de Magistrados y Jueces en el desempeño de sus funciones, los que sólo deben someterse a la Ley. Establecerá condiciones de ingresos a través de exámenes de admisión o concursos de méritos, de formación y ascenso mediante escalafón y cursos que impartirá el Instituto de Especialización Judicial (Párrafo Cuarto)". La quinta reforma que modifica sustancialmente el texto anterior, menos el primer párrafo relativo al término de la gestión de los Magistrados, que permanece inalterado excepto por el señalamiento de que durarán en su "encargo seis años a partir de su nombramiento", adiciona todo un procedimiento para la ratificación de los Magistrados. Dicha reforma se hizo mediante Decreto número 193 promulgado el 27 de septiembre de 1989 por el Ing. Oscar Baylón Chacón, Gobernador Sustituto y publicado en el *Periódico Oficial* número 27, Sección I del 30 de septiembre de 1989, para quedar como sigue en sus párrafos del segundo al sexto: "Seis meses antes de que concluya el período para el que fue designado un Magistrado, en caso de existir oposición para su ratificación, el Gobernador del Estado fundará y motivará su resolución y la turnará al Congreso del Estado y a la Comisión Permanente, para que oyendo al Magistrado en su defensa, resuelva en definitiva (Párrafo Segundo). La resolución del Congreso deberá dictarse en un término no mayor de cinco días, contados a partir de la fecha en que el Ejecutivo la turne a éste (Párrafo Tercero). Si pasados los cinco días el Congreso no resuelve al respecto, se tendrá por ratificado al Magistrado en su encargo (Párrafo Cuarto). Si el Congreso confirma la resolución del Ejecutivo, el Magistrado cesará en sus funciones a la conclusión del período para el que fue designado y se procederá a realizar un nuevo nombramiento en los términos del Artículo 59 de esta Constitución (Párrafo Quinto). De no existir oposición del Gobernador del Estado, expresada en los términos antes señalados, el Magistrado se considerará, al cumplirse los seis años en el cargo, automáticamente ratificado (Párrafo Sexto)". La sexta reforma, que corresponde a la tercera realizada al Artículo 60, estableció: "Los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, durarán en su cargo un período de seis años a partir de la fecha a que alude el Artículo 44 de esta Constitución, pudiendo ser ratificados, sin perjuicio de ser privados de sus cargos en los términos que determine la Constitución y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado (Párrafo Primero). La terminación de la función de los magistrados será automática al vencer el período para el cual fueron designados, su ratificación sólo procederá previo dictamen en ese sentido que emita el Consejo de la Judicatura del Estado". (La alusión al Artículo 44 de la Constitución se refiere a la fecha en que entra a ejercer sus funciones el Gobernador del Estado, es decir, el uno de noviembre posterior a la elección). Esta reforma fue llevada a cabo mediante Decreto número 184 promulgado el 17 de agosto de 1995 por el Lic. Rodolfo Valdéz Gutiérrez, Secretario General de Gobierno y publicado en el *Periódico Oficial* número 47, Número Especial, del 25 de septiembre de 1995. Como séptima reforma es factible considerar la cuarta realizada al Artículo 59, llevada a cabo por Decreto número 193 promulgado el 27 de septiembre de 1989 por el Ing. Oscar Baylón Chacón, Gobernador Sustituto y publicado en el *Periódico Oficial* número 27, Sección I del 30 de septiembre de 1989, mediante el cual se establece un nuevo procedimiento de nombramiento de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia en los términos siguientes: "Los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, serán hechos por el Gobernador del Estado de entre quienes integren la lista que le presente el Pleno del

Tampoco es posible alcanzar una verdadera independencia de la judicatura, cuando la *remuneración* de los juzgadores es tan escasa o variable que los pueda obligar a la realización de otras actividades remuneradas para poder subsistir, con descuido de las de carácter jurisdiccional, y en caso extremo, llegar a cometer faltas de probidad ⁷⁰⁹. Por ello, existe una tendencia para dotar a los jueces de una remuneración decorosa que no puede ser disminuida durante el tiempo que dure su gestión, principio éste, basado en la Constitución de los Estados Unidos ⁷¹⁰.

Este principio fue recogido en la Constitución del Estado de Baja California en el sexto párrafo del Artículo 57 al establecer que la remuneración de los Magistrados del Poder Judicial, los jueces de primera

Tribunal, que deberá incluir a todos los aspirantes que hayan resultado aprobados en el examen de méritos, practicados al efecto mediante Convocatoria pública que expida dicho Tribunal; examen que se practicará ante un Jurado integrado por un representante de cada uno de los tres Poderes del Estado y conforme al Reglamento respectivo (Primer Párrafo). Los nombramientos que haga el Gobernador, serán sometidos a la aprobación del Congreso o de la Comisión Permanente en su caso (Segundo Párrafo). Como octava reforma al texto en estudio, la quinta reforma al Artículo 59, llevada a cabo mediante Decreto número 184 promulgado el 17 de agosto de 1995 por el Lic. Rodolfo Valdéz Gutiérrez, Secretario General de Gobierno y publicado en el *Periódico Oficial* número 47, Número Especial, del 25 de septiembre de 1995, estableció: "El nombramiento de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, será hecho por selección del Consejo de la Judicatura del Estado, previa convocatoria pública y examen de méritos a los aspirantes que cumplan con los requisitos y los procedimientos establecidos por la Ley". Como novena reforma, los supuestos de los Artículos citados (59, 60 y 62), se integran al texto del Artículo 58 (reformado por tercera ocasión) por Decreto número 105 promulgado el 6 de octubre de 1997 por el Lic. Héctor Terán Terán y publicado en el *Periódico Oficial* número 41 de la misma fecha, adicionando lo relativo a la integración, nombramiento y permanencia de los Magistrados del Tribunal de Justicia Electoral en sus párrafos cuarto y quinto. El texto del citado Artículo, en sus tres primeros párrafos dispuso: "El Tribunal Superior de Justicia estará integrado por trece Magistrados Propietarios como mínimo, y seis Suplentes. Funcionará en los términos que disponga la Ley. Los Magistrados en Pleno, designarán a uno de sus miembros como Presidente, que durará un año en su cargo, pudiendo ser reelecto (Primer Párrafo). El nombramiento de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, será hecho por selección del Consejo de la Judicatura del Estado, previa convocatoria pública y examen de méritos a los aspirantes que cumplan los requisitos y los procedimientos establecidos por la Ley (Segundo Párrafo). Los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, durarán en su encargo un período de seis años a partir de la fecha a que alude el Artículo 44 de esta Constitución, pudiendo ser ratificados, sin perjuicio de ser privados de sus cargos en los términos que determine la Constitución y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado. La terminación de la función de los Magistrados será automática al vencer el período por el cual fueron designados, su ratificación sólo procederá previo dictamen en ese sentido que emita el Consejo de la Judicatura del Estado". La décima reforma a la hipótesis en comentario, obedeció a la cuarta reforma realizada al Artículo 58, llevada a cabo por Decreto número 6 promulgado el 17 de noviembre de 1998 por el Lic. Alejandro González Alcocer y publicado en el *Periódico Oficial* número 48, Sección II del 27 del mismo mes y año, y estableció el nuevo procedimiento descrito en el cuerpo de esta investigación.

⁷⁰⁹ Cfr. Héctor Fix Zamudio, *op. cit.*, p. 207

⁷¹⁰ Artículo III, Sección I *in fine*. Cfr., entre otros; Richard B. Bernstein, *op. cit.*, pp. 286 y 287; Bernard Schwartz, *op. cit.*, T. I, pp. 439 y 440 y Max Farrand, *op. cit.*, p. 246.

instancia, los jueces de Paz, los Jurados y los Consejeros de la Judicatura del Estado, no podrá ser disminuida durante el tiempo de su gestión ⁷¹¹; lo que aunado a la prohibición expresa para los Magistrados, Jueces, Secretarios de Acuerdos, Actuarios del "Poder Judicial" y Miembros del Consejo de la Judicatura del Estado durante el tiempo de su encargo, aún cuando tengan carácter de Interinos, para desempeñar algún empleo en la Federación, Estado o Municipios o de particulares, salvo los cargos docentes o en asociaciones científicas, literarias o de beneficencia (Artículo 66, Párrafo Primero) ⁷¹², nos permite inferir la realidad de una remuneración decorosa y adecuada.

El aspecto económico de la función jurisdiccional ha evolucionado más allá de lo expresado, pues se ha instrumentado en el ámbito constitucional el principio de la autonomía financiera del organismo judicial, con el objeto de que su presupuesto no dependa de los otros órganos del poder, y en este sentido la Constitución del Estado, en el octavo párrafo del Artículo 65 establece que el Consejo de la Judicatura del Estado deberá elaborar el presupuesto global del Poder Judicial, que comprenderá el del Tribunal Superior de Justicia, el del Tribunal de Justicia Electoral, el de los juzgados y demás

⁷¹¹ El principio de una remuneración decorosa que no pueda ser disminuida se integró a la Constitución del Estado en el párrafo tercero del Artículo 60 por Decreto número 99 del 9 de mayo de 1988 promulgado por el Lic. Xicoténcatl Leyva Mortera y publicado en el *Periódico Oficial* número 14 del 20 de mayo de 1988 al establecer textualmente que: "Los Magistrados y Jueces *percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, con objeto de asegurar independencia y decoro en el desempeño de la función y no podrá ser disminuida* durante su encargo, asimismo, deberá incorporárseles al Sistema de Seguridad Social". Desafortunadamente el texto específico, mas no la esencia del principio fue derogado de la Carta Magna mediante el Decreto número 193 promulgado el 27 de septiembre de 1989 por el Ing. Oscar Baylón Chacón y publicado en el *Periódico Oficial* número 27, Sección I del 30 de septiembre de 1989 al reformar el Artículo 60. La prohibición para disminuir la remuneración de los Magistrados, Jueces, Jurados y Consejeros, en los términos expuestos en el cuerpo del presente trabajo, fue integrada nuevamente al texto constitucional por el Decreto número 184 promulgado el 17 de agosto de 1995 por el Lic. Rodolfo Valdéz Gutiérrez, Secretario General de Gobierno y publicado en el *Periódico Oficial* número 47, Número Especial, del 25 de septiembre de 1995 al reformarse el Artículo 57. El señalado supuesto ha subsistido inalterado en las subsecuentes reformas realizadas al mencionado Artículo 57 por decretos 104 del 3 de octubre de 1997, 105 del 6 de octubre de 1997, 192 del 28 de agosto de 1998 y 6 del 27 de noviembre de 1998 que estableció el texto actual del Artículo de marras.

⁷¹² El primer antecedente del supuesto a que se refiere el párrafo en comentario, vigente mediante Decreto número 105 promulgado el 6 de octubre de 1997 por el Lic. Héctor Terán Terán y publicado en el *Periódico Oficial* número 41 de la misma fecha, fue el numeral 67 original que establecía expresamente que: "Los miembros del Poder Judicial no podrán, durante el tiempo de su encargo, aún cuando tengan carácter interino, ejercer la profesión de Licenciado en Derecho, la función de Notario ni desempeñar ningún otro cargo o empleo público o privado, excepción hecha de los docentes"; numeral que fue reformado en los términos expuestos por Decreto número 184 promulgado el 17 de agosto de 1995 por el Lic. Rodolfo Valdéz Gutiérrez, Secretario General de Gobierno y publicado en el *Periódico Oficial* número 47, Número Especial, del 25 de septiembre de 1995, al que se le adicionó un segundo párrafo relativo a la sanción de pérdida del cargo en caso de contravención a lo estipulado en el párrafo primero.

órganos judiciales, y remitirlo para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado ⁷¹³.

Finalmente, para la conservación de la autonomía, decoro y dignidad de los jueces y especialmente de los organismos que integran la función jurisdiccional, resulta indispensable un sistema de *responsabilidad*, que debe operar en una doble dirección: "en un sentido impidiendo que los jueces puedan ser enjuiciados sin que previamente se cumplan requisitos de procedibilidad que los pongan a salvo de las presiones de los restantes órganos del poder, y por otra parte, la contrapartida de un procedimiento eficaz para exigir responsabilidad oficial, tanto administrativa como penal y civil, en que incurran los jueces, cuando infrinjan las disposiciones legales en que apoyan su actuación" ⁷¹⁴.

En Baja California, el aludido sistema de responsabilidad se encuentra enmarcado en el Capítulo Único del Título Octavo de la Constitución que regula lo relativo a las Responsabilidades de los Servidores Públicos y en la *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja*

⁷¹³ El texto que se comenta, en los términos descritos, fue introducido al texto constitucional al reformarse por tercera ocasión el Artículo 65 mediante Decreto número 105 promulgado el 6 de octubre de 1997 por el Lic. Héctor Terán Terán y publicado en el *Periódico Oficial* número 41 de la misma fecha. Anteriormente, el Gobernador Sustituto, Ing. Oscar Baylón Chacón, al reformar el Artículo 57, mediante el Decreto número 193 promulgado el 27 de septiembre de 1989 por el Ing. Oscar Baylón Chacón y publicado en el *Periódico Oficial* número 27, Sección I del 30 del mismo mes y año, adicionó lo que a nuestro entender definía con mejores términos la independencia financiera de la Función Jurisdiccional al establecer en los tres últimos párrafos de dicho numeral que: "*Para garantizar su independencia económica contará con presupuesto propio*, el que administrará y ejercerá, en los términos que fijen las leyes respectivas. Este no podrá ser inferior al aprobado por el Congreso para el ejercicio anual anterior y alcanzará por lo menos, el 2% del total del Presupuesto de Egresos para el ejercicio correspondiente a las dependencias del Gobierno del Estado. El Congreso podrá reducir, por causa justificada y fundada, el porcentaje indicado (Párrafo Segundo). Las partidas extraordinarias y de emergencia que se determinen como tales, no se tomarán en cuenta para fijar el porcentaje a que se refiere este Artículo (Párrafo Tercero). Contará y administrará igualmente, con los recursos que se señalen para el Fondo de Administración de Justicia en las leyes respectivas (Párrafo Cuarto)". En términos similares la hipótesis anotada se conservó durante las reformas realizadas al numeral en comentario, llevadas a cabo por el Decreto 184 del 25 septiembre de 1989 que determinó que el Fondo de Administración de Justicia sería administrado por el nuevo Consejo de la Judicatura; y el Decreto número 105 promulgado el 6 de octubre de 1997 por el Lic. Héctor Terán Terán y publicado en el *Periódico Oficial* número 41 de la misma fecha. Sin embargo, el supuesto que se comenta fue omitido del texto constitucional al reformarse por sexta ocasión el Artículo 57 por Decreto número 192 promulgado el 5 de agosto de 1998 por el Lic. Héctor Terán Terán y publicado en el *Periódico Oficial* número 35, Sección I del 28 del mismo mes y año, para dejar subsistente el concepto que se comenta en el cuerpo de este estudio.

⁷¹⁴ Héctor Fix Zamudio, *op. cit.*, p. 207

California ⁷¹⁵; sin embargo, en forma específica, el Artículo 67 constitucional señala que los Consejeros de la Judicatura, Magistrados, Jueces y demás funcionarios del Poder Judicial, serán responsables de los delitos y faltas en que incurran durante el ejercicio de su cargo ⁷¹⁶.

La única referencia a sanciones que establece el Capítulo en estudio, es la establecida en el párrafo segundo del Artículo 66 por no cumplir con la prohibición de desempeñar, durante el tiempo del cargo, aún con el carácter de interino, un empleo en la Federación, Estado o Municipios o de particulares; sanción que consiste en la pérdida del respectivo cargo dentro del Poder Judicial del Estado, independientemente de las demás sanciones que las leyes prevean ⁷¹⁷.

Con la reestructuración de la función jurisdiccional en 1995 se buscó, siguiendo los términos de la iniciativa presidencial de reformas a diversos artículos de la Constitución federal del 5 de diciembre de 1994 ⁷¹⁸, "el fortalecimiento del Poder Judicial" y una de sus innovaciones fue el Consejo de la Judicatura del Estado, que entonces se convirtió en uno de los cinco órganos fundamentales que ejercían dicha función en que se desarrolla el Poder Público del Estado ⁷¹⁹.

Sin embargo, poco más de tres años después, dejó de ser mencionado entre los órganos por medio de los cuales se ejerce el "Poder Judicial" del Estado ⁷²⁰, habida cuenta que, desde su creación, surgieron dudas acerca de su naturaleza jurídica y del alcance de sus funciones en relación con

⁷¹⁵ Sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos, *vid. infra*. este mismo Capítulo, Parágrafo III, pp. 324 a 334

⁷¹⁶ El actual Artículo 67 contiene la misma redacción que el original Artículo 68 con la adición referente a los *Consejeros de la Judicatura*. La señalada reforma realizada a este Artículo se hizo mediante Decreto número 184 promulgado el 17 de agosto de 1995 por el Lic. Rodolfo Valdéz Gutiérrez, Secretario General de Gobierno y publicado en el *Periódico Oficial* número 47, Número Especial, del 25 de septiembre de 1995, y mediante Decreto número 105 promulgado el 6 de octubre de 1997 por el Lic. Héctor Terán Terán y publicado en el *Periódico Oficial* número 41 de la misma fecha, el texto expuesto quedó como numeral 67.

⁷¹⁷ *Vid. supra*. Nota 712 en la que se señala la evolución sufrida por la hipótesis del Artículo en comentario.

⁷¹⁸ Publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación el 31 de diciembre de 1994.

⁷¹⁹ *Vid. supra*. Nota 688

⁷²⁰ Por Decreto número 6 promulgado el 17 de noviembre de 1998 por el Lic. Alejandro González Alcocer y publicado en el *Periódico Oficial* número 48, Sección II del 27 del mismo mes y año, se reformó el primer párrafo del Artículo 57 para quedar en los términos expuestos.

las conferidas a los órganos jurisdiccionales; de tal suerte que ahora sólo se le menciona como un órgano auxiliar o de apoyo, integrante de la señalada función jurisdiccional, en mérito de que el "Poder Judicial" del Estado "contará con un Consejo de la Judicatura, el cual ejercerá funciones de vigilancia, disciplina, supervisión y administración (Artículo 57, párrafo segundo) ⁷²¹, excluyendo las facultades jurisdiccionales de Magistrados y Jueces en los términos que, conforme a las bases que señala la propia Constitución, establezcan las Leyes (Artículo 64, Primer Párrafo) ⁷²². La representación del Consejo la ejerce el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, con las funciones establecidas en la *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California* (Artículo 65, Párrafo Primero) ⁷²³, facultades que se señalan en siete fracciones en su numeral 172 ⁷²⁴.

⁷²¹ Este párrafo fue adicionado por el mismo Decreto a que se alude en la nota anterior.

⁷²² Es de notarse que el párrafo que se cita repite el texto ya anotado del Artículo 57. Este supuesto fue integrado al texto constitucional por Decreto número 184 promulgado el 17 de agosto de 1995 por el Lic. Rodolfo Valdéz Gutiérrez, Secretario General de Gobierno y publicado en el *Periódico Oficial* número 47, Número Especial, del 25 de septiembre de 1995, que reformó al original Artículo 66 al crearse el Consejo de la Judicatura. El primer párrafo del señalado numeral establecía que "la vigilancia, administración y disciplina del Poder Judicial del Estado, incluyendo al Tribunal Superior de Justicia estará a cargo del Consejo de la Judicatura del Estado en los términos que conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes. El Presidente del Tribunal Superior de Justicia, tendrá la representación de este alto cuerpo, y las funciones que fija la Ley Orgánica respectiva". Este texto se conservó en la reforma al Artículo de mérito, ya como numeral 64, al instituirse el Tribunal de Justicia Electoral por Decreto número 105 promulgado el 6 de octubre de 1997 por el Lic. Héctor Terán Terán y publicado en el *Periódico Oficial* número 41 de la misma fecha. Por Decreto número 6 promulgado el 17 de noviembre de 1998 por el Lic. Alejandro González Alcocer y publicado en el *Periódico Oficial* número 48, Sección II del 27 del mismo mes y año, se estableció el texto en los términos anotados en el cuerpo del presente trabajo.

⁷²³ Al igual que lo mencionado en la nota anterior, este texto fue introducido a la Carta Magna del Estado mediante el Decreto número 184 promulgado el 17 de agosto de 1995 por el Lic. Rodolfo Valdéz Gutiérrez, Secretario General de Gobierno y publicado en el *Periódico Oficial* número 47, Número Especial, del 25 de septiembre de 1995 al reformarse el Artículo 66 de la misma. El original Artículo 66, que se refería a las funciones de vigilancia que sobre la administración de justicia debía ejercer el Presidente del Tribunal y que tendría la representación de ese alto cuerpo y las facultades secundarias que fijara la Ley Orgánica respectiva, es el antecedente inmediato a la hipótesis anotada. Este supuesto se conservó en la reforma al Artículo de mérito, ya como numeral 65 como párrafo primero, al instituirse el Tribunal de Justicia Electoral por Decreto número 105 promulgado el 6 de octubre de 1997 por el Lic. Héctor Terán Terán y publicado en el *Periódico Oficial* número 41 de la misma fecha. En la reforma instaurada por el Gobernador Sustituto Lic. Alejandro González Alcocer por Decreto número 6 del 27 de noviembre de 1998, continuó inalterada la hipótesis en comentario en cuanto a texto y posición.

⁷²⁴ La *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California* en su Artículo 172 relaciona las atribuciones del Presidente del Consejo de la Judicatura del Estado: I. Representar al propio Consejo; II. Presidir el Pleno, dirigir los debates y conservar el orden en las sesiones; III. Dar cuenta al pleno de los nombramientos que el organismo autorice respecto de los titulares de los órganos auxiliares del propio Consejo; IV. Vigilar el funcionamiento de los órganos auxiliares del Consejo; V. Otorgar licencias para separarse de sus labores en los términos previstos en la propia Ley Orgánica del Poder Judicial y

El Consejo de la Judicatura del Estado está integrado por siete miembros, de los cuales uno, como ya se señaló, es el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien a su vez lo es del propio Consejo y tiene voto de calidad en caso de empate; el Presidente del Tribunal de Justicia Electoral, un Magistrado del Tribunal Superior de Justicia y un Juez de Primera Instancia electos mediante insaculación; y por último, tres Consejeros elegidos, por mayoría calificada, por el Congreso del Estado. Estos tres últimos Consejeros deben ser personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas (Artículo 65, Párrafo Segundo) ⁷²⁵.

Los Consejeros de la Judicatura, a excepción de su Presidente, durarán cinco años en su cargo a partir de su nombramiento y no podrán ser nombrados para un nuevo período (Artículo 65, Párrafo Tercero *in fine*); y si se diera el caso de que el Juez de Primera Instancia que forma parte del Consejo de la Judicatura no fuera ratificado en su puesto, se hará el nombramiento de otro por el mismo procedimiento previsto en la ley (Párrafo Cuarto).

Habida cuenta de que el Consejo de la Judicatura del Estado es un organismo de la función jurisdiccional, la Carta Magna del Estado establece que, para poder ser Consejero, se deberán reunir los mismos

conceder permisos económicos hasta por ocho días con goce de sueldo o sin él a los Magistrados, Jueces y empleados de la administración de justicia; VI. Firmar las resoluciones y acuerdos del Pleno del Consejo; y VII. Las demás que determine la Ley Orgánica y los correspondientes reglamentos y acuerdos generales.

⁷²⁵ Este texto fue introducido a la Carta Magna del Estado mediante el Decreto número 184 promulgado el 17 de agosto de 1995 por el Lic. Rodolfo Valdéz Gutiérrez, Secretario General de Gobierno y publicado en el *Periódico Oficial* número 47, Número Especial, del 25 de septiembre de 1995 al reformarse el Artículo 66 de la misma. En dicha reforma se estableció, en el segundo párrafo del numeral en cita, que el Consejo de la Judicatura se integraba por seis miembros, de los cuales uno era el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien lo era también del Consejo y tenía voto de calidad en caso de empate, un Magistrado del propio Tribunal Superior, y un Juez de Primera Instancia electos mediante insaculación; y por último, tres Consejeros elegidos por el Congreso del Estado por mayoría calificada, debiendo ser personas que se hubiesen distinguido por su capacidad, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas. El aumento a siete miembros integrantes del Consejo de la Judicatura del Estado se realizó con la tercera reforma al Artículo 65 que integró la misma hipótesis del anterior segundo párrafo del Artículo 66 por Decreto número 105 promulgado el 6 de octubre de 1997 por el Lic. Héctor Terán Terán y publicado en el *Periódico Oficial* número 41 de la misma fecha al instituirse el Tribunal de Justicia Electoral cuyo Presidente pasó a ser miembro integrante del Consejo de la Judicatura. En la reforma instaurada por el Gobernador Sustituto Lic. Alejandro González Alcocer por Decreto número 6 del 27 de noviembre de 1998, continuó inalterada la hipótesis en comentario en cuanto a texto y posición.

requisitos que para ser designado Magistrado (Artículo 65, Párrafo Segundo *in fine*) y sus integrantes ejercerán su función con independencia e imparcialidad (Artículo 65, Párrafo Quinto, primera parte), ampliando la garantía de independencia con la de estabilidad, similar a la que poseen los Magistrados y jueces del Tribunal Superior de Justicia, al establecerse en la parte final del mismo quinto párrafo del Artículo 65 que los Consejeros, durante su encargo, sólo podrán ser removidos en los términos del Título Octavo de la propia Carta Magna, mismo que se refiere a las responsabilidades de los Servidores Públicos.

El Consejo de la Judicatura del Estado funciona en Pleno o por Comisiones, siendo atribuciones del Pleno la designación, adscripción, remoción y renuncia de Magistrados, Jueces, Secretarios de Acuerdos y Actuarios del Tribunal Superior de Justicia, así como todos los demás asuntos que la ley determine (Artículo 65, Párrafo Tercero). Las Comisiones permanentes del Consejo de la Judicatura, de conformidad con su Reglamento son: a) Comisión de Administración, b) Comisión de Carrera Judicial, c) Comisión de Disciplina, y d) Comisión Académica ⁷²⁶.

El Consejo de la Judicatura del Estado es un órgano independiente, cuya misión central debe ser precisamente garantizar la independencia de la función jurisdiccional en su conjunto; velar por la autonomía de los jueces en el cumplimiento de su función de juzgar y cuya naturaleza se deduce por la designación de sus miembros que se hace con la colaboración tanto del Congreso del Estado como del propio "Poder Judicial", sin implicar una dependencia a uno u otro organismo. En efecto, la independencia del Consejo de la Judicatura se perfecciona con el rompimiento del vínculo entre los tres Consejeros designados por la Legislatura y el propio Congreso; y entre los dos Consejeros designados por insaculación y el Tribunal Superior y el cuerpo de Jueces a los que estaban adscritos los funcionarios judiciales. El Presidente del Tribunal, al fungir como presidente del Consejo de la Judicatura, es el punto de confluencia entre los dos órganos por él presididos ⁷²⁷.

⁷²⁶ Artículo 20 del *Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura del Estado de Baja California*, publicado en el *Periódico Oficial* número 43 del 23 de octubre de 1998.

⁷²⁷ Cfr. Mario Melgar Adalid, "Comentario al Artículo 100" en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Comentada*; 7a. ed. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-Porrúa, 1995, 2 Vols., Tomo II, pp. 984 y 985

Aspecto muy importante para el fortalecimiento de la función jurisdiccional, fue el otorgamiento de facultades específicamente administrativas al Consejo de la Judicatura, liberando al Tribunal Superior de Justicia de la función, muy poco jurídica, de hacer presupuestos, ya que el Consejo debe elaborar, en los términos del octavo párrafo del Artículo 65, el Presupuesto Global del Poder Judicial", que comprenderá el del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal de Justicia Electoral, de los Juzgados y demás órganos judiciales, remitiéndolo para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado; así como funciones "legislativas" consistentes en la facultad del Consejo para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones de conformidad con lo establecido en la Ley (Párrafo Séptimo).

Tópico medular para alcanzar la independencia de la función jurisdiccional es, sin duda alguna, la denominada Carrera Judicial, creada constitucionalmente en la reestructuración de la función jurisdiccional de 1995, que se rige por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia (Artículo 65, Párrafo Sexto), y cuyas bases para la formación y actualización de funcionarios quedaron establecidas en los tres capítulos que integran el Título Decimosegundo de la *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California* ⁷²⁸.

A lo largo de la existencia del Consejo de la Judicatura del Estado y la reestructuración judicial, que data, como ya se ha señalado, desde septiembre de 1995, no obstante los avances, aún no es posible emitir una justa apreciación sobre su efectivo funcionamiento; sin embargo, confiamos en que el espíritu que el Poder Revisor bajacaliforniano sembró en las reformas de marras sea factor determinante para alcanzar la tan anhelada independencia y autonomía de la función jurisdiccional frente a las otras funciones en que se ejerce el Poder Público.

Por otro lado, siguiendo el modelo de la Carta Magna federal al reformarse, entre otros numerales sus artículos 41 y 60 ⁷²⁹ por una parte y por

⁷²⁸ Artículos 198 al 207 de la *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California*.

⁷²⁹ Para los efectos de esta investigación, nos interesan, en el contexto que se expone, las reformas realizadas a ambos numerales publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación los días 6 de abril de 1990, 3 de septiembre de 1993 y 22 de agosto de 1996, y además, la llevada a cabo al Artículo 41, publicada el 19 de abril de 1994.

la otra sus artículos 94 y 99 ⁷³⁰; el Poder Revisor en Baja California, modificó varias disposiciones constitucionales para instituir, primeramente al Tribunal de Justicia Electoral ⁷³¹, y posteriormente, mediante el Decreto número 105 publicado en el *Periódico Oficial* del Estado el seis de octubre de mil novecientos noventa y ocho, estatuir la "judicialización" del Tribunal de Justicia Electoral al establecerse como uno de los órganos por lo que se ejerce el "Poder Judicial" del Estado (Artículo 57, Párrafo Primero), definiéndolo como la máxima autoridad jurisdiccional electoral en el Estado, con la función principal, como órgano especializado del Poder Judicial, de garantizar el cumplimiento del principio de legalidad de los actos y resoluciones electorales, tal y como lo dispone el quinto párrafo del Artículo 57 constitucional ⁷³².

De la definición expuesta se presenta, en primera instancia, el supuesto de que el Tribunal de Justicia Electoral forma parte integrante del Poder Judicial del Estado, ya que este último, en los términos del primer párrafo del Artículo 57 se ejerce, como ya se señaló, por el Tribunal Superior de Justicia, el Tribunal de Justicia Electoral, los Juzgados de Primera Instancia, los Juzgados de Paz y los Jurados; sujetando a sus Magistrados, con las excepciones del caso (Artículo 57, Párrafo Sexto), a las responsabilidades y reglas sobre remuneración ⁷³³ que se aplican a los Magistrados del Tribunal

⁷³⁰ Al igual que lo asentado en la nota anterior, resultan importantes las reformas a ambos numerales publicadas los días 31 de diciembre de 1994 y 22 de agosto de 1996.

⁷³¹ Por Decreto número 122 promulgado el 13 de diciembre de 1994 por el Lic. Ernesto Ruffo Appel y publicado en el *Periódico Oficial* número 51, Número Especial el 14 del mismo mes y año, se reformó por segunda ocasión el Artículo 5 de la Constitución, el que, en sus párrafos decimotercero y decimoquinto estableció: "La Ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerá el Tribunal de Justicia Electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas del proceso electoral y garantizará que los actos y resoluciones se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Además este sistema deberá observar la garantía de audiencia y los principios de publicidad, gratuidad, economía y concentración procesal (Párrafo Decimotercero). El Tribunal de Justicia Electoral será un órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral. El Poder Legislativo garantizará su debida integración (Párrafo Decimoquinto)".

⁷³² La hipótesis de mérito, como se señaló en el cuerpo del presente trabajo, fue introducida al texto constitucional mediante la quinta reforma realizada al Artículo 57 por Decreto número 105 promulgado el 6 de octubre de 1997 por el Lic. Héctor Terán Terán y publicado en el *Periódico Oficial* número 41 de la misma fecha, como cuarto párrafo, texto que pasó inalterado a través de la sexta y séptima (como sexto párrafo) reformas al mismo Artículo. La sexta reforma se realizó por Decreto número 192 promulgado el 5 de agosto de 1998 por el Lic. Héctor Terán Terán y publicado en el *Periódico Oficial* número 35, Sección I del 28 del mismo mes y año. La séptima reforma al numeral de marras se llevó a cabo por Decreto número 6 promulgado el 17 de noviembre de 1998 por el Lic. Alejandro González Alcocer y publicado en el *Periódico Oficial* número 48, Sección II del 27 del mismo mes y año.

⁷³³ Cfr. Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero, *Mexicano: ésta es tu Constitución*; 11ª. ed. México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados de la LVI Legislatura, 1997, p. 256

Superior de Justicia, Jueces de Primera Instancia, Jueces de Paz, Jurados y Consejeros de la Judicatura del Estado.

Esta integración del Tribunal de Justicia Electoral al Poder Judicial del Estado, se produjo en el marco de una importante reforma de carácter político electoral, ya que hasta ese momento, el texto del anterior artículo 5, había definido al señalado Tribunal como un "órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral"⁷³⁴, en tanto que ahora los artículos 57 (Quinto Párrafo) y 68 (Primer Párrafo, Primera Parte)⁷³⁵ lo caracterizan como la "máxima autoridad jurisdiccional electoral estatal y órgano especializado del Poder Judicial del Estado".

La reforma en comentario bien puede juzgarse como la respuesta a la disyuntiva planteada por la reforma de diciembre de 1994 sobre la jurisdicción autónoma en materia electoral que creó al Tribunal de Justicia Electoral como autoridad jurisdiccional autónoma, pero de alguna manera subordinada al Colegio Electoral del Congreso del Estado⁷³⁶. Esta reforma condujo al sistema de jurisdicción electoral, como se señaló, a una disyuntiva: la autonomía plena, convirtiéndolo en un "cuarto poder"⁷³⁷, o bien su integración a la función jurisdiccional.

Esta reforma, siguiendo el modelo federal, eligió la segunda opción como un primer intento cuya finalidad es incorporar a la función jurisdiccional los tribunales especializados que por diversas razones, y en distintas épocas, han surgido fuera del ámbito de dicha función y que formalmente se han mantenido dentro de la esfera del Ejecutivo, como el

⁷³⁴ Se trata del decimoquinto párrafo del anterior Artículo 5 de la Constitución del Estado, que incluyó el texto en cita al reformarse por segunda ocasión mediante Decreto número 122, promulgado el 13 de diciembre de 1994 por el Lic. Ernesto Ruffo Appel y publicado en el *Periódico Oficial* número 51, Número Especial del 14 de diciembre del mismo año. Esta reforma introduce por vez primera el sistema de medios de impugnación en materia electoral de los que conocerá el Tribunal de Justicia Electoral.

⁷³⁵ La hipótesis del Artículo 68 es nueva y fue introducida al texto constitucional por el multicitado Decreto número 105 promulgado el 6 de octubre de 1997 por el Lic. Héctor Terán Terán y publicado en el *Periódico Oficial* número 41 de la misma fecha.

⁷³⁶ *Vid.* artículos 404, 405 y 407 de la abrogada *Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California* del 15 de diciembre de 1994, referentes al cómputo de votos y declaratoria de validez de las elecciones de Gobernador y Municipales por parte del Congreso del Estado erigido en Colegio Electoral.

⁷³⁷ *Cfr.* Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero, *op. ult. cit.; loc. cit.*

Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado ⁷³⁸ y los tribunales del trabajo (Junta Local de Conciliación y Arbitraje y Tribunal de Arbitraje del Estado). Sin embargo, no obstante aparecer deseable esta integración con miras a establecer la unidad formal de la jurisdicción y de otorgar mayor peso institucional a la función jurisdiccional, dicha incorporación no está exenta de dificultades, ya que implica, entre otros aspectos, la necesidad de hacerla en congruencia con la organización y funciones del Consejo de la Judicatura del Estado ⁷³⁹ y con los principios y procedimientos de la carrera judicial.

Por otra parte, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 57 (Quinto Párrafo) y 68 (Primer Párrafo) el Tribunal de Justicia Electoral es un órgano especializado del Poder Judicial del Estado, en el entendido de que dicho carácter, es decir la especialización, debe diferenciarse de los tribunales especiales que están prohibidos de acuerdo a lo preceptuado en el Artículo 13 de la Carta Magna federal, ya que estos últimos se refieren a aquellos órganos jurisdiccionales por comisión, constituidos *ad hoc* o *ex post facto*, circunstancia que, desde luego, no se da en el caso del Tribunal de Justicia Electoral, ya que la especialización a que se refiere el texto constitucional se da en función de su competencia, es decir, la materia electoral dentro del ámbito de las facultades y las atribuciones que la propia Constitución y la *Ley de Instituciones y Procesos Electorales de Baja California* le otorgan.

Apreciándose una marcada tendencia hacia la "judicialización" de los procedimientos contencioso electorales, salta a la vista, como una consecuencia forzosa, que la resolución de los conflictos e impugnaciones sobre los procesos electorales deba basarse en el principio de legalidad y no según criterios ampliamente discrecionales de la oportunidad política, de ahí que la Constitución en su Artículo 57 (Quinto Párrafo, segunda parte), prescriba como función del Tribunal de Justicia Electoral el garantizar el cumplimiento del principio de legalidad de los actos y resoluciones electorales al otorgarle competencia para resolver, en los términos de la Constitución y de la *Ley de Instituciones y Procesos Electorales de Baja California*, las

⁷³⁸ Vid. *supra*. pp. 272 a 285

⁷³⁹ Cfr. Héctor Fix-Zamudio y Héctor Fix Fierro, "Comentario al Artículo 94" en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Comentada y Concordada*; 15a. ed. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-Porrúa, 2000, 5 Vols., Tomo IV, p. 7

impugnaciones que se presenten en materia electoral estatal (Artículo 68, Párrafo Segundo).

La competencia del Tribunal de Justicia Electoral proviene del mandato expreso del primer párrafo del Artículo 59 cuando de manera general ordena que los Tribunales de la función jurisdiccional en el Estado resolverán las controversias que se les presente en el ámbito de su competencia (Artículo 59, Párrafo Primero), misma que se rige por las bases establecidas en la propia constitución y en la *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California* (Artículo 59, Párrafo Segundo), hipótesis que se repite en el quinto párrafo del Artículo 68 al establecer que la organización y competencia del Tribunal de Justicia Electoral, así como los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, y los mecanismos para fijar criterios obligatorios en la materia, serán los que determine la Ley.

Ahora bien, tanto la Constitución en el cuarto párrafo de su Artículo 68, como la *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California* en su Artículo 245, facultan al Tribunal de Justicia Electoral para resolver en forma definitiva y firme sobre: a) las impugnaciones en las elecciones de Diputados, Municipales y Gobernador; b) las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral local distintas a las señaladas anteriormente; c) las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar y ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del Estado; y d) Las demás que señale la Ley, entre las que se encuentra también la imposición de sanciones en la materia ⁷⁴⁰.

Entre otras de las atribuciones competenciales que la *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California* otorga al Tribunal de Justicia Electoral, además de las anotadas, se encuentran: a) Sustanciar y resolver los recursos que se interpongan en los términos de la Ley de la materia (Artículo 245, Fracción II) ⁷⁴¹; b) Desechar, sobreeser y tener por no interpuestos, cuando proceda, los recursos o los escritos de terceros interesados (Fracción

⁷⁴⁰ Artículo 245 Fracción I, inciso d) de la *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California*.

⁷⁴¹ El Libro Octavo de la *Ley de Instituciones y Procesos Electorales de Baja California* denominado "De las Nulidades y del Sistema de Medios de Impugnación", a lo largo de sus tres Títulos (Artículos 410 al 473) regula las causales de nulidad, los recursos de Inconformidad y Revisión, así como todas las etapas del procedimiento hasta la Resolución o Sentencia.

III); c) Presentar iniciativas de Leyes y Decretos en materia electoral, ante el Congreso del Estado (Fracción VI); d) Fijar criterios obligatorios en los términos del Artículo 289 ⁷⁴² de la misma Ley (Fracción VII); e) Expedir su Reglamento Interior y los acuerdos generales necesarios para su adecuado funcionamiento (Fracción VIII); f) Realizar tareas de capacitación, investigación y difusión en materia de Derecho Electoral (Fracción IX).

Conforme al tercer párrafo del Artículo 68, para el ejercicio de sus atribuciones el Tribunal de Justicia Electoral funcionará en Pleno y en Única Instancia ⁷⁴³ y sus sesiones de resolución serán públicas en los términos establecidos en la Ley ⁷⁴⁴, y el séptimo párrafo del Artículo 58 prescribe que estará integrado con tres Magistrados Numerarios y hasta dos Supernumerarios, que desempeñarán su encargo por tres años, pudiendo ser ratificados. Los Magistrados elegirán, entre ellos al Presidente del Tribunal de Justicia Electoral (Artículo 58, Párrafo Séptimo) ⁷⁴⁵, quien durará un año en su cargo pudiendo ser reelecto ⁷⁴⁶.

⁷⁴² El Artículo 289 de la *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California* establece las bases para la fijación de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia Electoral en los términos siguientes: " El Tribunal fijará criterios que tendrá el carácter de obligatorios, cuando éstos se sustenten en tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario (Primer Párrafo). El carácter de obligatoriedad se perderá cuando se pronuncie una sentencia en contrario por unanimidad de votos de sus integrantes, debiendo expresarse en ella las razones que motiven el cambio de criterio. El nuevo criterio será obligatorio si se da el supuesto señalado en el párrafo anterior (Segundo Párrafo). En el supuesto del párrafo primero de este artículo, los criterios obligatorios que se adopten requerirán de la declaratoria respectiva, y se ordenará por parte del Tribunal, su publicación en el Periódico Oficial del Estado Párrafo Tercero)".

⁷⁴³ El párrafo decimosexto del Artículo 5 de la Constitución, en su segunda reforma, llevada a cabo por el multicitado Decreto número 122 promulgado el 13 de diciembre de 1994 por el Lic. Ernesto Ruffo Appel y publicado en el *Periódico Oficial* número 51, Número Especial del 14 del mismo mes y año, establecía que el Tribunal de Justicia Electoral funcionaría en Pleno o en Salas, hipótesis que fue reformada al integrarse al actual Artículo 68 por el Decreto número 105 promulgado el 6 de octubre de 1997 por el Lic. Héctor Terán Terán y publicado en el *Periódico Oficial* número 41 de la misma fecha, para quedar en los términos expuestos.

⁷⁴⁴ El Artículo 465 de la *Ley de Instituciones y Procesos Electorales de Baja California* establece que las sesiones de resolución serán públicas, y en ellas se discutirán los asuntos en el orden en que se hayan listado, prescribiendo el procedimiento para dictar la Resolución respectiva.

⁷⁴⁵ La hipótesis en comentario se introdujo al texto constitucional al reformarse por tercera ocasión el Artículo 58 por el ya citado Decreto número 105 del Lic. Héctor Terán Terán como párrafo cuarto, quedando posteriormente como párrafo séptimo al producirse la cuarta reforma al numeral de mérito por Decreto número 6 promulgado el 17 de noviembre de 1998 por el Gobernador Sustituto Lic. Alejandro González Alcocer y publicado en el *Periódico Oficial* número 48, Sección III el 27 del mismo mes y año.

⁷⁴⁶ Artículo 252 de la *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California*.

En los términos del octavo párrafo del Artículo 58 ⁷⁴⁷, los Magistrados Electorales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso del estado, previa convocatoria que se emita en la forma que determina la *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California* ⁷⁴⁸, implicando un procedimiento de designación que subraya el carácter técnico de la función y contribuye a asegurar la imparcialidad e independencia de los Magistrados Electorales, así como la autonomía del Tribunal de Justicia Electoral.

Resulta conveniente advertir que el Artículo 267 de la *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California* al establecer los requisitos para ser Magistrado Electoral, dispone que, además de los establecidos por el Artículo 60 constitucional, ya analizado líneas arriba, que determina las condiciones para ser nombrado Magistrado del Poder Judicial ⁷⁴⁹,

⁷⁴⁷ Antes de la reforma realizada por el Lic. González Alcocer mediante el citado Decreto número 6 del 27 de noviembre de 1998, era el párrafo quinto, integrado al señalado numeral al producirse su tercera reforma por el citado Decreto 105 del Lic. Héctor Terán. El texto proviene de la parte final del decimonoveno párrafo del Artículo 5 reformado por segunda ocasión por Decreto número 122 promulgado el 13 de diciembre de 1994 por el Lic. Ernesto Ruffo Appel y publicado en el *Periódico Oficial* número 51, Número Especial el 14 del mismo mes y año.

⁷⁴⁸ El Artículo 254 de la *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California* establece las bases para la elección de los Magistrados Electorales en cuatro fracciones que prevén: "I. El Congreso del Estado emitirá oportunamente convocatoria, publicándola en el Periódico Oficial del Estado y en los diarios de mayor circulación, dirigida a los profesionales del derecho residentes en el Estado, a efecto que se presenten como aspirantes a integrar el Tribunal. II. La convocatoria deberá contener por lo menos, el plazo de la inscripción, requisitos que deberán cubrir los aspirantes, el número de Magistrados que se requirieren, así como el procedimiento a que se sujetarán para efecto de las evaluaciones correspondientes. III. El Congreso del Estado, instruirá una Comisión Especial para atender y dictaminar sobre las solicitudes planteadas y será el Pleno, mediante el voto de las dos terceras partes, el que resuelva sobre los nombramientos (Primer Párrafo). Si el número de solicitudes planteadas, conforme a lo dispuesto en esta fracción, resultasen insuficientes para nombrar a la totalidad de los Magistrados, subsidiariamente los diputados podrán proponer a la Comisión Especial, a candidatos para tales cargos (Segundo Párrafo). IV. En el supuesto de que no se aprobasen los dictámenes presentados y habiéndose agotado una segunda ronda de votación, se procederá a nombrarlos mediante el sistema de sorteo, en el cual habrán de considerarse todas aquellas personas cuya solicitud fue aprobada (Primer Párrafo). En caso de ratificación, previamente a la expedición de la convocatoria respectiva, el Congreso del Estado instruirá una Comisión Especial de su seno con el objeto de entrevistar, evaluar y dictaminar para efectos de ratificación y, será el Pleno el que resuelva, por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, lo conducente (Segundo Párrafo)".

⁷⁴⁹ Los requisitos para ser nombrado Magistrado del Poder Judicial, en los términos del Artículo 60, son: a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; b) Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; c) Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, Título Profesional de Licenciado en Derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello; d) Haber realizado por lo menos durante tres años, una actividad profesional relacionada con la aplicación, interpretación, elaboración o investigación de normas jurídicas; e) Haber residido en el Estado durante los diez años anteriores al día de su designación; f) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena

las siguientes: a) Estar inscrito en el Padrón Estatal Electoral y contar con su Credencial Estatal de Elector; b) No ser, ni haber sido Ministro de alguna asociación o culto religioso; c) No desempeñar, ni haber desempeñado cargo directivo en algún partido político; y d) No haber sido postulado o registrado a cargo de elección popular.

Cabe destacar por otra parte que, en materia de emolumentos, el principio general establecido en el sexto párrafo del Artículo 57 ordena que la remuneración de los Magistrados del Poder Judicial, así como de los Jueces de Primera Instancia, Jueces de Paz, Jurados y Consejeros de la Judicatura del Estado, no podrá ser disminuida durante el tiempo de su gestión, dispone una excepción tratándose de los Magistrados Electorales, circunstancia que es regulada por la *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California* al establecer, en el segundo párrafo de su Artículo 255, que los Magistrados Electorales percibirán un salario igual al de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, durante el proceso electoral, y en el tercer párrafo del numeral siguiente ordena que durante los años no electorales, la remuneración que reciban será disminuida en un cincuenta por ciento, por lo que podrán desempeñar cargos remunerados en asociaciones o instituciones, de carácter científico, docente, literario o de beneficencia.

Esta disposición deriva de la excepción a la norma general en que se encuentran los Magistrados Electorales en relación con las salvedades para desempeñar otras funciones de que gozan los demás integrantes del Poder judicial en el Estado. Así, el primer párrafo del Artículo 66 Constitucional, al establecer que los Magistrados, Jueces, Secretarios de Acuerdos, Actuarios del Poder Judicial y miembros del Consejo de la Judicatura del Estado, durante el tiempo de su encargo, aún cuando tengan carácter de Interinos, no podrán aceptar ni desempeñar empleo en la Federación, Estado o Municipios ni de particulares, salvo los cargos docentes, o en asociaciones científicas, literarias o de beneficencia; exceptúa a los Magistrados Electorales remitiéndonos a lo establecido en la Ley.

de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena; y g) No haber ocupado el cargo de Gobernador del Estado, Titular en una Secretaría o Procurador de Justicia, durante el año previo al día de la designación.

De esta manera, el Artículo 256 de la *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California* dispone que durante el tiempo que ejerzan sus funciones, los Magistrados Electorales no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo en la Federación, Estado, Municipio o de los particulares; sin embargo, en año electoral, podrán aceptar y desempeñar cargos en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia no remunerados, cuando sean compatibles con el ejercicio de la magistratura; pero durante los años no electorales, la remuneración que reciban será disminuida en un cincuenta por ciento, de ahí que puedan desempeñar cargos remunerados en asociaciones o instituciones, de carácter científico, docente, literario o de beneficencia.

Es pertinente señalar también que de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo tercero del Artículo 61, cuando exista la falta temporal de un Magistrado Electoral se llamará al Magistrado Supernumerario de acuerdo al orden de prelación que haya señalado el Congreso del Estado al momento de la designación. Igual procedimiento se seguirá en el caso de ausencia definitiva, hasta en tanto se proceda a la elección del Magistrado Numerario. Por lo que corresponde a las ausencias definitivas, renunciaciones y licencias por más de dos meses, el Pleno del Tribunal de Justicia Electoral acordará que por conducto de su Presidente se haga del conocimiento del Congreso para su aprobación. Por su parte la *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California* en sus artículos 282 y 283 regula esta última parte al ordenar, el primero de los citados con relación a las renunciaciones de los Magistrados Electorales que éstas se someterán a la aprobación del Congreso del Estado, por conducto del Presidente del Tribunal, previo acuerdo del Pleno, y la segunda disposición mencionada, referida a las licencias solicitadas por un plazo menor de dos meses, que éstas serán acordadas por el Pleno del Tribunal, en tanto que cuando excedan de dicho plazo, deberán ser autorizadas por el Congreso del Estado.

Ahora bien, atendiendo a la autonomía funcional, los párrafos segundo y tercero del Artículo 64 de la Constitución del Estado establecen que la vigilancia, administración, disciplina y carrera judicial en el Tribunal de Justicia Electoral corresponderán, en lugar del Consejo de la Judicatura del Estado como ocurre en el resto de los órganos integrantes de la

función jurisdiccional, al Pleno del mismo Tribunal, auxiliado en los términos que la Ley establece por la Comisión de Administración, la cual se integra por los Magistrados del Tribunal de Justicia Electoral, presidida por el Presidente del mismo, y dos miembros del Consejo de la Judicatura a quienes se les denomina Comisionados (Párrafo Segundo).

Este órgano específico de administración tiene el carácter de permanente y sesionará válidamente con la presencia de sus integrantes, adoptando sus decisiones por mayoría de los miembros, teniendo el Presidente voto de calidad en caso de empate (Párrafo Tercero).

Así mismo, existe un principio de autonomía financiera, al disponerse en el párrafo sexto del Artículo 68 que el Tribunal de Justicia Electoral, por conducto de su Presidente, presentará su proyecto de presupuesto al Presidente del Tribunal Superior, para su posterior inclusión al proyecto de Presupuesto del Poder Judicial ⁷⁵⁰.

Finalmente, la Constitución faculta al Tribunal de Justicia Electoral en el séptimo párrafo del Artículo 68 para expedir su Reglamento Interno y todas las demás disposiciones administrativas para su adecuado funcionamiento.

El Capítulo Tercero del Título Quinto que nos ocupa, en sus Artículos del 69 al 75, se refiere a las instituciones del Ministerio Público y de la Defensoría de Oficio ⁷⁵¹; señalándose, respecto a la primera Institución mencionada una séxtuple función: a) la investigación y persecución de los delitos auxiliándose de un cuerpo policiaco bajo su autoridad y mando inmediato; b) velar por la exacta observancia de las Leyes en los casos en que tenga intervención, conforme a la Ley Orgánica respectiva ⁷⁵², ejercitando las

⁷⁵⁰ En la redacción de este párrafo se puede apreciar una aparente inexactitud conceptual, ya que el octavo párrafo del Artículo 65 ordena que el Consejo de la Judicatura del Estado deberá elaborar el presupuesto global del Poder Judicial que comprenderá el del Tribunal Superior de Justicia y el del Tribunal de Justicia Electoral, de los Juzgados y demás órganos judiciales, remitiéndolo para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado; y si bien el Presidente del Consejo es el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, por puridad conceptual el texto constitucional debiera señalar que el proyecto de presupuesto del Tribunal de Justicia Electoral deberá ser entregado al Presidente del Consejo de la Judicatura del Estado.

⁷⁵¹ Los Artículos 74 y 75, relativos a la Defensoría de Oficio, fueron analizados en el Parágrafo 1) de este mismo Capítulo al referimos a la parte Dogmática de la Constitución. *Vid. supra.* pp. 224, y nota 558 en la misma página.

⁷⁵² Se refiere a la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California*.

acciones que correspondan contra los infractores de esas leyes; c) hacer efectivos los derechos concedidos al Estado; d) representar al Estado ante los Tribunales; e) proteger los intereses de los menores e incapaces; y f) proteger los derechos individuales y sociales en los términos señalados por las leyes (Artículo 69) ⁷⁵³.

La representación y el ejercicio de las funciones de esta Institución corresponden al Procurador General de Justicia, a los Subprocuradores y a los Agentes del Ministerio Público. Los Subprocuradores y los Agentes del ministerio Público son nombrados y removidos por el Gobernador a propuesta del Procurador en la forma que determina la Ley (Artículo 70) ⁷⁵⁴. El número, adscripción y demás deberes y atribuciones de los "funcionarios y empleados" que integran a la Institución, son fijados por la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California* (Artículo 72) ⁷⁵⁵.

⁷⁵³ Este Artículo ha sido reformado en una sola ocasión. El texto original disponía que "El Ministerio Público es la Institución encargada de velar por la exacta observancia de las Leyes en los casos en que tenga intervención, conforme a su Ley Orgánica respectiva. A ese fin, deberá ejercitar las acciones que correspondan contra los infractores de esas leyes; hacer efectivos los derechos concedidos al Estado y representar a éste ante los tribunales". Fue reformado por Decreto número 95 promulgado el 3 de octubre de 1997 por el Lic. Héctor Terán Terán y publicado en el *Periódico Oficial* número 40 del mismo día, para quedar en los términos citados.

⁷⁵⁴ El numeral en comentario ha sido reformado en dos ocasiones. El texto original prescribía textualmente que: "Ejercen y representan esta Institución en el Estado el Procurador General de Justicia y los Agentes del Ministerio Público que determine la Ley. Estos funcionarios serán nombrados y removidos libremente por el Gobernador". Por Decreto número 138 promulgado el 23 de diciembre de 1997 por el Lic. Héctor Terán Terán y publicado en el *Periódico Oficial* número 54 el 31 de diciembre de 1997, se adicionó con un segundo párrafo estableciendo que: "Para ser Procurador General de Justicia, deberán cumplirse los requisitos que establece la Ley de la materia". La segunda reforma, llevada a cabo por Decreto número 137 promulgado el 4 de febrero de 1998 por el Lic. Héctor Terán Terán y publicado en el *Periódico Oficial* número 8 el 20 del mismo mes y año, para quedar en los términos expuestos incluyendo a los Subprocuradores como servidores públicos que ejercen y representan a la Institución del Ministerio Público, y derogando la facultad que tenía el Gobernador para nombrar y remover libremente al Procurador, conservando esta atribución tratándose de los Subprocuradores y los Agentes del Ministerio Público con la salvedad de la propuesta del Procurador.

⁷⁵⁵ El Artículo 72, como tal, ha sido reformado en una sola ocasión. El texto original establecía que "el Procurador General de Justicia intervendrá personalmente en todos los negocios judiciales en que el Estado sea parte. En los demás casos en que debe intervenir el Ministerio Público, el Procurador podrá hacerlo por sí o por medio de alguno de sus agentes". Este supuesto desapareció al instituirse la figura del Consejero del Ejecutivo, en tanto que su competencia está debidamente reglamentada en las diecisiete fracciones del Artículo 17 de la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California*. El texto vigente del Artículo en comentario, proviene del texto original del Artículo 73 cuyo supuesto es el mismo con la diferencia que el original hablaba de la Ley Orgánica del Ministerio Público, abrogada con anterioridad a mayo de 1981, y fue reformado por Decreto número 138 promulgado el 23 de diciembre de 1997 por el Lic. Héctor Terán Terán y publicado en el *Periódico Oficial* número 54 el 31 del mismo mes y año.

Entre las atribuciones del Procurador General de Justicia, se encuentra la de representar al Estado en las acciones y controversias constitucionales a que se refiere el Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando el mismo Estado sea parte, tenga interés jurídico o se afecte su patrimonio (Artículo 71, Párrafo Primero) ⁷⁵⁶.

Además, le compete, por sí o por medio de los Agentes del Ministerio Público: a) la investigación y persecución de los delitos del orden común con auxilio de la Policía Ministerial; b) reunir y aportar las pruebas que acrediten la responsabilidad de los inculpados; c) dar seguimiento a los juicios penales y civiles ante los tribunales del Estado, para hacer que la administración de Justicia sea pronta y expedita; d) pedir la aplicación de las penas para los infractores de las leyes; y e) intervenir en todos los demás negocios que determinen la propia Constitución y las leyes (Artículo 71, Párrafo Segundo) ⁷⁵⁷.

En nuestro sistema constitucional, la doctrina ha discutido persistentemente la circunstancia de la inclusión de la Institución del Ministerio Público en el Capítulo del "Poder Judicial" ⁷⁵⁸ y no en alguna otra parte referente al Ejecutivo, situación que proveniente de la tradición española, fue incluida en la Constitución de 1824, en la que se señalaba que el Procurador formaba parte de la Suprema Corte de Justicia ⁷⁵⁹.

Por nuestra parte pensamos que al comprender la función jurisdiccional a todos los órganos que de una forma u otra intervienen en la administración de justicia, la Institución del Ministerio Público, y consecuentemente lo relativo al Procurador General de Justicia, deben permanecer en el Capítulo del "Poder Judicial", situación que se ve robustecida al instituirse el Consejero Jurídico del Ejecutivo, limitando las funciones del primero exclusivamente a lo que implica la procuración de justicia, es decir, la

⁷⁵⁶ El supuesto de este Artículo es nuevo. El texto original del Artículo 71 rezaba: "El Procurador General de Justicia deberá tener los mismos requisitos que se fijan para ser Magistrados y será el Consejero Jurídico del Gobierno". La hipótesis que se comenta fue introducida al texto constitucional por el ya citado Decreto número 138 del Lic. Héctor Terán, publicado el 31 de diciembre de 1997.

⁷⁵⁷ *Idem*.

⁷⁵⁸ Véase el Apartado A del Artículo 102 de la Constitución federal.

⁷⁵⁹ Cfr. Héctor Fix-Zamudio y Héctor Fix Fierro, "Comentario al Artículo 102" en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Comentada*; 7a. ed. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-Porrúa, 1995, 2 Vols., Tomo II, pp. 1002 a 1004

representación de la Sociedad y velar porque aquélla sea pronta, eficaz y debidamente apegada a derecho.

Por su parte, la asesoría jurídica al Gobernador está a cargo del Consejero Jurídico del Ejecutivo que integra la dependencia que para tal efecto establece la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California* (Artículo 73) ⁷⁶⁰, ordenamiento que en su Artículo 38 dispone la competencia y atribuciones de la Secretaría Jurídica y Prevención Social.

Tocante a estas últimas, resulta interesante hacer mención que la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California*, otorga al Secretario Jurídico y Prevención Social facultades conjuntas de representación del Estado y asesoría jurídica del Ejecutivo, al establecerse en las fracciones II y III que puede intervenir en las controversias constitucionales en las que el Ejecutivo del Estado sea parte (Fracción II) y representar al Gobernador del Estado, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias constitucionales a que se refiere el Artículo 105 de la Constitución Federal (Fracción III), situación que podría llevar a un equívoco en relación las atribuciones que le corresponden, de conformidad con el primer párrafo del Artículo 71 de la Constitución del Estado, al Procurador General de Justicia.

En efecto, el Procurador General de Justicia representa al Estado en las controversias constitucionales a que se refieren los incisos a), d), e), i) y j) del la Fracción I del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en tanto que, de los supuestos a que se refieren las fracciones II y III del Artículo 38 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California*, se infiere que el Secretario Jurídico y Prevención Social, representará al Gobernador en la hipótesis del inciso h) de la Fracción I del Artículo 105 de nuestra Carta federal, ya que tal disposición refiere a la controversia constitucional que se suscite entre dos Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, en cuyo caso no sería viable la intervención del Procurador como representante del Estado en esta materia constitucional.

⁷⁶⁰ Este texto es nuevo y fue introducido a la Constitución del Estado por el multicitado Decreto número 138 promulgado el 23 de diciembre de 1997 por el Lic. Héctor Terán Terán y publicado en el *Periódico Oficial* número 54 el 31 del mismo mes y año.

Por otro lado, sin embargo, consideramos que aún falta mucho para discernir la diferenciación de competencias y facultades entre el Procurador General de Justicia y el Consejero Jurídico, en virtud de que es conveniente que al Procurador se le asignen de manera exclusiva las funciones de procuración de justicia y representación de la Sociedad; en tanto que la representación del Estado, así como la asesoría jurídica al Gobernador y sus dependencias, quede en manos del Abogado General del Estado o Consejero Jurídico o Secretario Jurídico y su regulación constitucional, como dependencia administrativa, se inscriba, dentro del texto constitucional, en la parte relativa a la función ejecutiva con la finalidad de otorgarle la autonomía funcional y orgánica que tan importante órgano desempeña dentro de la función administrativa o ejecutiva en que se desenvuelve el poder público.

III. PARTE SUPERESTRUCTURAL

Fuera de toda connotación socio-política y dentro del contexto y dinámica del trabajo que venimos desarrollando, queremos dar a entender como superestructura, aquella parte de la Constitución que, sin dogmatizar derechos inalienables de los particulares ni estructurar o cimentar las bases organizativas del gobierno, están dirigidas formalmente y por igual a todos los individuos y autoridades ⁷⁶¹ del Estado.

Entre las normas de superestructura constitucional insertas en la Carta Magna bajacaliforniana, se encuentran las hipótesis de los artículos 1 y 2 que suponen la declaración política y propia de entidad federativa al afirmar que el Estado de Baja California es parte integrante e inseparable de la Federación constituida por los Estados Unidos Mexicanos (Artículo 1) y que la porción de territorio nacional que corresponde al Estado de Baja California, es la que le ha sido reconocida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Artículo 2).

⁷⁶¹ Cfr. Felipe Tena Ramírez, *Derecho... op. cit.*, pp. 21 y 22

Siguiendo los lineamientos del Artículo 115 de la Constitución federal, el Artículo 3 establece que el Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado. El Artículo 4 declara, contradictoriamente a nuestro entender, la llamada soberanía estadual al señalar que el Estado es libre y soberano "... sin más limitaciones que las que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Ante esto, cabría preguntar ¿cómo es posible que, si es soberano, el Estado acepte limitaciones? Sobre este tópico ya hemos ahondado con anterioridad ⁷⁶².

Adelantándose catorce años a la Federación, la Constitución del Estado hace una referencia directa a los símbolos patrios ⁷⁶³ en el Capítulo III de su Título Primero denominado "De los Símbolos Oficiales". En efecto, el Artículo 6, textualmente dispone: "La Bandera, el Himno y el Escudo Nacionales, son los símbolos obligatorios en todo el Estado, pero éste tendrá además su propio escudo ⁷⁶⁴. No habrá otras banderas, otros himnos ni escudos de carácter oficial. El uso de los símbolos nacionales se sujetará a lo dispuesto por los ordenamientos federales".

En 1953, año de la redacción de la Constitución de Baja California, el mundo presenciaba aún el fuerte despertar del nacionalismo europeo como resultado de la última guerra mundial y las constituciones de aquellos países tendían a reglamentar y dejar bien definidos los símbolos

⁷⁶² Vid. *supra*. Capítulo Tercero, parágrafo V, pp. 125 a 135. Cfr. también Aurora Amáiz Amigo, *Soberanía y Potestad*; 1a. ed. México, UNAM-Fac. Ciencias Políticas y Sociales, 1971, 2 Vols., T. I y II, *passim*.

⁷⁶³ El *Diario Oficial* de la Federación del 24 de octubre de 1967 publica la adición al Artículo 73 de la Constitución federal consistente en una nueva facultad del Congreso (XXIX-B) consistente en legislar sobre las características y usos de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales. Al amparo de dicha reforma constitucional, en diciembre del mismo año se publicó la *Ley* respectiva, subsanando la omisión a la referencia directa a los símbolos nacionales.

⁷⁶⁴ El Escudo del Estado de Baja California fue legalmente adoptado por el primer gobierno constitucional en 1956. En la parte superior, al centro, se encuentra un sol, símbolo de luz, energía, calor y vida en el que se encuentran escrito el lema del Estado "Trabajo y Justicia Social" que sintetiza los propósitos generales y la orientación que norman la actividad del gobierno estatal. En la parte superior del lado izquierdo una mujer sostiene una probeta y una escuadra, y al lado izquierdo un hombre sostiene un libro uniendo las manos bajo el sol simbolizando en conjunto el trabajo intelectual. Al centro del Escudo se encuentra un campo roturado que representa a la Agricultura, una serranía simbolizando a la Minería y una fábrica en plena actividad que significa la Industria. En la parte inferior se aprecia el desierto y el río Colorado desembocando en el mar de donde surge la figura de un hombre. Y por último, una silueta central que representa al Misionero. El conjunto del Escudo del Estado de Baja California representa el pasado, el amor a la Patria y a la Humanidad.

nacionales en un intento de reverenciar las representaciones tradicionales ⁷⁶⁵; así tenemos, a guisa de ejemplo, la de Italia de 1947, Checoslovaquia (1948), Alemania (1949), Francia (1958). Resulta interesante, ante esto, constatar que constituciones más representativas de los siglos XVIII y XIX (Suiza, Estados Unidos, Cádiz), no contienen ningún artículo que se refiera a los símbolos nacionales, circunstancia que se comienza a dar con la aparición del concepto político de Estado-Nación ⁷⁶⁶ y empiezan "a ser instituidos los símbolos y emblemas nacionales que se constitucionalizan a partir del año 1931 (Constitución Española)" ⁷⁶⁷.

Los derechos y obligaciones de los habitantes del Estado a que se refiere el Capítulo V del Título Primero de la Constitución y que se resumen en 3 artículos (8 a 10), forman parte también de las normas superestructurales de la Carta Magna estadual. Estos numerales establecen, como habitantes del Estado, y para efectos de la expresa limitación de sus derechos y obligaciones; a los mexicanos, a los que además de mexicanos son ciudadanos, y por último, a los extranjeros. En tratándose de derechos, la Ley Suprema del Estado reconoce, si se trata de mexicanos, los que conceda la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes emanadas de ella y la Constitución del Estado (Artículo 8, Fracción I) ⁷⁶⁸, señalando de manera particular el derecho de petición, el cual se debe ejercer de manera respetuosa y pacífica, imponiendo a la autoridad la obligación de contestar en un término breve, con la limitante relativa a la materia política, consistente en que este derecho solamente lo pueden ejercer los ciudadanos mexicanos (Artículo 8, Fracción II) ⁷⁶⁹.

Se dispone además, en cinco incisos que integran la Fracción IV del Artículo 8, para los ciudadanos mexicanos que podrán: a) votar

⁷⁶⁵ Cfr., Aurora Arnáiz Amigo, *Instituciones... op. cit.*, pp. 145 a 147

⁷⁶⁶ Sobre este tópico en particular cfr. Benjamín Akzin, *Estado y Nación*; 1a. ed. México, FCE, 1970, p. 33 *passim*.

⁷⁶⁷ Aurora Arnáiz Amigo, *Derecho constitucional mexicano*; 2a. ed. México, Trillas, 1990, n 34, p. 403

⁷⁶⁸ Esta Fracción fue modificada al reformarse por primera ocasión el Artículo 8 en comentario, mediante Decreto número 105 promulgado el 6 de octubre de 1997 por el Lic. Héctor Terán Terán y publicado en el *Periódico Oficial* número 41 de la misma fecha. El texto original de la Fracción de marras disponía, como derechos de los habitantes del Estado: "Sin son mexicanos, los que les concede la Constitución General de la República y la presente". La modificación consistió, en anotar el nombre correcto de nuestra Carta Magna y señalar como derechos de los habitantes del Estado los establecidos en las leyes emanadas de la propia Ley Címera federal.

⁷⁶⁹ Este texto se adicionó mediante la primera reforma al Artículo en cuestión referida en la nota anterior.

en las elecciones para integrar los órganos de elección popular; b) participar en los procesos de plebiscito y referéndum, en los términos de la propia Constitución y de la Ley ⁷⁷⁰; ser votados siempre que reúnan los requisitos determinados en la propia Constitución y en las leyes; d) desempeñar cualquier empleo, cargo o función del Estado o de los ayuntamientos, cuando la persona reúna las condiciones que exija la Ley para cada caso; y e) asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del Estado; así como al partido político de su preferencia o asociación de que se trate ⁷⁷¹.

Si los habitantes del Estado son extranjeros, gozarán de las garantías individuales y sociales, así como de los derechos establecidos "en la Constitución General de la República", la constitución del Estado y en las disposiciones legales que de ellas emanen; disponiendo de manera expresa que

⁷⁷⁰ La *Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California* fue publicada en el *Periódico Oficial* del Estado número 7, Sección I el 16 de febrero de 2001 y en ella se definen al plebiscito, el referéndum y la iniciativa ciudadana como instrumentos de participación ciudadana. Así, su Artículo 13 dispone que "el plebiscito tiene por objeto el consultar a los ciudadanos para que expresen su aprobación o rechazo a los siguientes actos: I. Los actos del Poder Ejecutivo, que se consideren como trascendentes en la vida pública del Estado; II. Los actos de los Ayuntamientos que se consideren trascendentes para la vida pública del municipio de que se trate, y III. Los actos del Congreso del Estado referentes a la formación de nuevos municipios dentro de los límites de los existentes o la supresión de alguno de estos (Párrafo Primero). En la formación de un municipio o en su supresión, se estará a lo dispuesto en la Constitución y en la ley respectiva (Párrafo Segundo)". Por su parte el Artículo 21 preceptúa que: "El referéndum es el proceso mediante el cual los ciudadanos manifiestan su aprobación o rechazo a: I. Las modificaciones, reformas, adiciones o derogaciones a la Constitución que sean trascendentes para la vida pública del Estado; II. La creación, modificación, reformas, adición, derogación o abrogación de las leyes o decretos que expida el Congreso del Estado que sean trascendentes para la vida pública del Estado, y III. La creación, modificación, reforma, adición, derogación o abrogación de los reglamentos que sean trascendentes para la vida pública del municipio, en los términos de los reglamentos municipales". Y por último, el Artículo 70 señala que "La Iniciativa Ciudadana es el mecanismo mediante el cual los ciudadanos del Estado podrán presentar al Congreso del Estado, proyectos de creación, modificación, reforma, adición derogación o abrogación de Leyes o Decretos, incluyendo modificaciones a la Constitución Federal o a la Constitución, salvo las excepciones contempladas en el artículo 71". Las materias que no pueden ser objeto de Iniciativa Ciudadana son el régimen interno de la administración pública estatal o municipal, la regulación interna del Congreso del Estado, y la regulación interna del Poder Judicial del Estado.

⁷⁷¹ Esta Fracción fue adicionada por el citado Decreto número 105 promulgado el 6 de octubre de 1997 por el Lic. Héctor Terán Terán y publicado en el *Periódico Oficial* número 41 de la misma fecha, tomándose la hipótesis de la original Fracción II que disponía como derechos de los habitantes del Estado que: "Si además de mexicanos, son ciudadanos, votar y ser votados en las elecciones populares, así como desempeñar cualquier empleo, cargo o función del Estado o de los Ayuntamientos, cuando la persona tenga las condiciones que la Ley exija para cada caso", para quedar en los términos expuestos.

en ningún caso los extranjeros gozarán de derechos políticos (Artículo 8, Fracción III) ⁷⁷².

Por su parte la Constitución federal, si bien no hace una textual referencia a los derechos de los habitantes del país, su Artículo 1 habla de que "todo individuo", en los Estados Unidos Mexicanos, gozará de las garantías que otorga la propia Constitución, y tratándose de extranjeros, en el último párrafo del Artículo 33 prohíbe expresamente se inmiscuyan en los asuntos políticos del país.

Por último, entre los derechos de los habitantes del Estado, si son padres, éstos deben ser asistidos en la forma que la legislación lo disponga para la protección y cuidado de los hijos (Artículo 8, Fracción V) ⁷⁷³.

Por lo que corresponde a las obligaciones y siguiendo la anotada clasificación de habitante del Estado, el Artículo 9 establece para los mexicanos las mismas que se señalan en el Artículo 31 de la Constitución federal y en la propia Carta Magna estadual (Artículo 9, Fracción I), es decir: a) hacer que los hijos y pupilos concurren a la escuela para obtener la educación primaria y secundaria y recibir la militar; b) asistir para recibir instrucción cívica y militar los días y horas designados por el Ayuntamiento; c) alistarse y servir en la Guardia Nacional; y d) contribuir para los gastos públicos de la Federación, el Estado y el Municipio, de la manera equitativa y proporcional que dispongan las leyes ⁷⁷⁴.

Las obligaciones de los ciudadanos habitantes del Estado, son las mismas anotadas en el párrafo precedente, aunando a las que señala la Constitución del Estado, las contenidas en los Artículos 5 y 36 de la Carta

⁷⁷² Esta Fracción fue también modificada al reformarse por primera ocasión el Artículo 8, mediante el ya citado Decreto número 105 del Lic. Héctor Terán Terán. La modificación de mérito consistió en cambiar la palabra "gozar" relacionada con las garantías individuales y sociales con "gozarán" subsistiendo inalterado el resto del texto.

⁷⁷³ Esta Fracción fue adicionada por Decreto número 109 promulgado el 5 de octubre de 1999 por el Lic. Alejandro González Alcocer y publicado en el *Periódico Oficial* número 45 del 29 del mismo mes y año. La Ley a que se refiere esta Fracción es la *Ley de Protección y Defensa de los Derechos del Menor y la Familia en el Estado de Baja California*, publicada en el *Periódico Oficial* del Estado número 43 del 15 de octubre de 1999.

⁷⁷⁴ Cfr. Artículo 31 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Federal y las que establezca la Ley (Fracción II) ⁷⁷⁵. El Artículo 5 del Código supremo federal, que establece el derecho público subjetivo para dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que se desee, siempre que sea lícito, impone la obligación de atender el servicio público de las armas y los jurados en los términos que establezcan las leyes respectivas, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular; las funciones electorales censales y los servicios profesionales de índole social (Párrafo Cuarto).

El Artículo 36 de la Constitución federal, además de las obligaciones impuestas a los mexicanos en los numerales 5 y 31, tales como alistarse en la Guardia Nacional, (Art. 31, Fracc. III) y desempeñar los cargos concejiles, las funciones electorales y las de jurado (Art. 5, párrafo cuarto), establece la de inscribirse en el Catastro Municipal manifestando la actividad que desempeña y en el Registro Nacional de Ciudadanos (Artículo 36, Fracción I). También tiene obligación de votar en las elecciones del Distrito Electoral en que resida (Fracción III) y desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o del Estado, los que en ningún caso serán gratuitos (Fracción IV).

En lo tocante a las obligaciones que los extranjeros habitantes del Estado tienen (Artículo 9, Fracción III), además de la de acatar y respetar en todas sus partes la Constitución federal, la del Estado y las disposiciones legales que de ellas emanen, deberán sujetarse a los fallos y sentencias de los tribunales sin poder intentar otros recursos que los que se concede a los mexicanos y contribuir a los gastos públicos de la manera que dispongan las leyes y las autoridades del Estado.

Si los habitantes del Estado son padres de familia, tienen la obligación de educar, proteger y alimentar a sus hijos, propiciando un ambiente familiar armónico y afectivo, que garantice su desarrollo integral (Artículo 9, Fracción IV) ⁷⁷⁶.

⁷⁷⁵ Esta Fracción fue adicionada en los términos transcritos, mediante Decreto número 122, promulgado por el L.A.E. Ernesto Ruffo Appel el 13 de diciembre de 1994 y publicado en el *Periódico Oficial* número 51 Número Especial, el 14 de diciembre de 1994. Dicha adición consistió en incluir como obligación de los ciudadanos habitantes del Estado, las contenidas en el Artículo 5 de la Constitución federal y la frase final "las que establezca la Ley".

⁷⁷⁶ Esta Fracción fue adicionada por Decreto número 109 promulgado el 5 de octubre de 1999 por el Lic. Alejandro González Alcocer y publicado en el *Periódico Oficial* número 45 del 29 del mismo mes y año.

La Constitución del Estado de Baja California en un solo Artículo, el 10, establece la pérdida y suspensión de los derechos de los ciudadanos, respectivamente, en los casos previstos en los Artículos 37 y 38 de la Constitución federal. El primero de los numerales mencionados habla de tres supuestos; ningún mexicano por nacimiento puede ser privado de su nacionalidad (Apartado A), la pérdida de la nacionalidad mexicana por naturalización (Apartado B) y la pérdida de la ciudadanía (Apartado C), supuesto este último que resulta interesante para el objeto de este trabajo.

Se pierde la ciudadanía mexicana si no media un previo permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente, por: a) por prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero (Fracción II); b) por aceptar o usar condecoraciones extranjeras (Fracción III); y c) por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente (Fracción IV).

También se da el supuesto de la pérdida de los derechos de ciudadano cuando existe la aceptación o uso de títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros (Fracción I); por ayudar, en contra de la Nación, a un extranjero o a un gobierno extranjero, en cualquier reclamación diplomática o ante un tribunal internacional (Fracción V); y en los demás casos que fijen las leyes (Fracción VI).

El Artículo 38 de la Constitución federal, en seis fracciones, establece los supuestos de suspensión de los derechos o prerrogativas de los ciudadanos, siendo éstos: a) el incumplimiento, sin causa justificada, de las obligaciones impuestas por el Artículo 36 (Constitución federal) (Fracción I); b) estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal (Fracción II); c) durante la extinción de una pena corporal (Fracción III); d) por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declaradas legalmente (Fracción IV); e) por estar prófugo de la justicia (Fracción V); y f) por sentencia ejecutoriada que haya impuesto como pena esa suspensión de derechos (Fracción VI).

Capítulo importante dentro de las normas superestructurales de la Constitución es el relativo a la responsabilidad de los servidores públicos en el Estado, mismas que se encuentran señaladas en el Capítulo Único del

Título Octavo de la Constitución ⁷⁷⁷ en sus Artículos del 91 al 95. Lo primero que salta a la vista ante esta denominación con relación a la anterior, es que en lugar de referirse a "funcionarios públicos", se alude a "servidores públicos", a efecto de establecer la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión ⁷⁷⁸.

El Artículo 91, atendiendo al principio de igualdad jurídica ante la Ley, establece quienes son sujetos de las responsabilidades a que alude el Título que nos ocupa, así; se reputarán como servidores públicos: a) los representantes de elección popular, b) los miembros del Poder Judicial, c) los funcionarios y empleados, y d) en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Estatal o Municipal, para determinar que aquellos serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones (Párrafo Primero) ⁷⁷⁹.

El segundo párrafo del Artículo en comento, señala que durante el tiempo de su encargo, el Gobernador del Estado "sólo podrá ser acusado por delitos graves del orden común", también adecuando el texto de la Constitución federal a las circunstancias del Estado sin que, en ninguna de ambas Cartas políticas, se señale en qué consisten esos "delitos graves del orden común". Este tópico ha motivado la insistencia de la doctrina sobre la necesidad de una definición e incluso ha propuesto soluciones que el

⁷⁷⁷ El epígrafe nominal de este Capítulo Único fue reformado por Decreto número 17 promulgado por el Lic. Xicoténcatl Leyva Mortera el 29 de diciembre de 1983 y publicado en el *Periódico Oficial* número 39, Sección XI el 31 del mismo mes. La denominación original de este Capítulo era: "De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos".

⁷⁷⁸ Así lo expresa la Exposición de Motivos de la reforma al Título Cuarto (Artículos 108 a 114) de la Constitución federal, reformas que "denotan una mejor técnica jurídica en su redacción y ofrecen un tratamiento unitario, sistematizado y completo del régimen de responsabilidades de los servidores públicos". J. Jesús Orozco Henríquez, "Comentario al Artículo 108" en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Comentada*; 7a. ed. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-Porrúa, 1995, 2 Vols., Tomo II, p. 1085

⁷⁷⁹ Este Artículo fue reformado mediante el ya mencionado Decreto número 17 del 31 de diciembre de 1983, *vid. supra.*, nota 777, y con las adecuaciones respectivas, es una copia de los párrafos primero y segundo del Artículo 108 de la Constitución federal, debido a que el párrafo cuarto del mismo Artículo establece que las Constituciones de los Estados precisarán, en los mismos términos del primer párrafo y para los efectos de sus responsabilidades, el "carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios". El Decreto de reformas a la Constitución federal fue publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 28 de diciembre de 1982, y en su Artículo Segundo Transitorio otorgó a las entidades federativas el plazo de un año para que adoptaran dichas reformas.

Constituyente Permanente no ha tomado en consideración ⁷⁸⁰, persistiendo la laguna respectiva.

El Artículo 92 de la Constitución ⁷⁸¹, siguiendo el texto del 109 de la federal, establece los lineamientos generales a los que debe ajustarse el Congreso del Estado, dentro de los ámbitos de su competencia, para expedir la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ⁷⁸², haciendo un señalamiento expreso sobre las diversas clases de responsabilidades que se puedan presentar, o sea, si se trata de responsabilidades que deben ventilarse mediante el juicio político, y las derivadas de conductas que implique un ilícito penal o una falta administrativa ⁷⁸³, las que se substanciarán a través de procedimientos distintos y separados, previendo sanciones distintas y diferenciando los órganos competentes para imponerlas.

El texto anterior de este Artículo ⁷⁸⁴ regulaba el llamado "fuero constitucional" consistente en la inmunidad procesal de que gozaban los

⁷⁸⁰ Cfr. J. Jesús Orozco Henríquez, *op. cit.*, p. 1088. El autor de referencia menciona que la doctrina ha sostenido que los "delitos graves" son aquellos en los que el indiciado o el procesado "no obtiene el derecho del artículo 20 constitucional; o aquellos cuya sanción consiste en la pena de muerte según el artículo 22 constitucional; o aquellos que sean determinados como tales por la propia Constitución o una ley secundaria; o bien, que es atribución del Congreso de la Unión el proceder casuísticamente para calificar la gravedad, atendiendo a las circunstancias del caso concreto y al delito cometido". *Idem*. El texto original del Artículo 91 decía: "Todo funcionario o empleado público es responsable por los delitos del orden común que cometa durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas y omisiones en que incurra en el ejercicio del mismo (Párrafo Primero). Los diputados no podrán ser procesados por ningún delito sin que proceda declaración del Congreso de haber lugar a formación de causa (Párrafo Segundo). Por los delitos oficiales se concede acción popular, sin obligación de constituirse en parte (Párrafo Tercero). El Gobernador sólo podrá ser acusado por violación de esta Constitución o de la General de la República y de las Leyes Federales, ataques a la libertad electoral, peculado, dilapidación de los fondos públicos y delitos graves del orden común (Párrafo Cuarto)".

⁷⁸¹ Reformado mediante el último Decreto mencionado.

⁷⁸² En acatamiento a esta disposición constitucional, el Congreso del Estado expidió la *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California*, misma que fue publicada en el *Periódico Oficial* del Estado número 3, Sección I el 31 de enero de 1984.

⁷⁸³ Las responsabilidades de orden civil están reguladas en el Artículo 94 al que nos referiremos adelante.

⁷⁸⁴ El texto original del Artículo 92 decía: "Siempre que se trate de un delito del orden común, cometido por algún diputado, por el Gobernador, por un Magistrado, por el Procurador General o por el Secretario de Gobierno, el Congreso erigido en Gran Jurado, declarará, por los dos tercios de los votos de sus miembros presentes, cuando se trate del Gobernador, y por mayoría cuando se trate de otros funcionarios, si da (*sic*) lugar o no a la formación de causa. En caso negativo no habrá lugar a procedimiento ulterior salvo que aparezcan nuevos datos y elementos, pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso, cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución del Congreso no prejuzga los fundamentos de la acusación. En el afirmativo, quedará el acusado separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes. La declaración de haber lugar a formación de causa contra un funcionario de elección popular, se requiere desde la fecha en que haya sido declarado electo".

"funcionarios" a que se refería el Título que ahora nos ocupa y que hubiesen cometido algún delito del orden común, así como los lineamientos para salvar dicha inmunidad, procedimiento que ahora se establece en el Artículo 94 de la Carta Magna estadual.

El último párrafo del Artículo 92 concede acción popular para denunciar responsabilidades de servidores públicos; mas a diferencia del párrafo tercero del antiguo Artículo 91 ⁷⁸⁵, ahora, *bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba*, cualquier ciudadano podrá formular denuncia ante el Congreso del Estado respecto de las conductas a que se refiere el propio numeral (92), lo cual, si bien tiende a eliminar las acusaciones anónimas o apócrifas, también puede tener el efecto negativo de intimidar al ciudadano para que no denuncie el abuso del servidor público por temor, fundado o no, a incurrir en alguna responsabilidad penal o civil ante las eventuales fallas procesales y las dificultades probatorias ⁷⁸⁶ que se pudiesen suscitar.

La Fracción I del Artículo de mérito (92), siguiendo el texto de la correspondiente fracción del 109 de la Constitución federal, establece la procedencia del *Juicio Político* para los servidores públicos que se señalan en el Artículo 93, o sea, los Diputados, Magistrados del Poder Judicial del Estado, Consejeros de la Judicatura, Secretario General de Gobierno, Oficial Mayor de Gobierno, Titulares de las Secretarías del Ejecutivo, Procurador General de Justicia, Procurador de los Derechos Humanos, Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Jueces, Presidentes Municipales, Regidores, Síndicos Municipales y demás miembros de los Ayuntamientos de elección popular, Concejos Municipales, Directores Generales o sus equivalentes de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Mayoritaria, Sociedades y Asociaciones asimiladas a aquéllas y Fideicomisos Públicos ⁷⁸⁷;

⁷⁸⁵ Cfr. *supra.*, nota 780 en la que aparece el texto anterior del Artículo 91

⁷⁸⁶ Cfr. J. Jesús Orozco Henríquez, "Comentario al Artículo 109" en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Comentada*; 7a. ed. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-Porrúa, 1995, 2 Vol., Tomo II, pp. 1096 y 1097

⁷⁸⁷ El primer párrafo del Artículo 93 ha sido reformado en tres ocasiones. El texto original de este Artículo disponía: "De los delitos y faltas oficiales en que incurran los funcionarios a que se refiere el artículo anterior, conocerán el Congreso como jurado de acusación y el Tribunal Superior de Justicia en Pleno, como Jurado de Sentencia (Párrafo Primero). El Congreso, después de oír al inculcado, podrá formular la acusación correspondiente y el Tribunal Superior, después de escuchar al Agente del Ministerio Público, al denunciante si lo hubiere, y al propio inculcado, dictará sentencia inapelable, fijando la pena que la Ley señale (Párrafo Segundo)". Por la primera reforma, llevada a cabo mediante el ya señalado

"cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho", es decir, cuando se trata de infracciones graves de carácter político, mismas que son establecidas expresamente por la *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California* en su Artículo 7⁷⁸⁸, caso en el que se les impondrán sanciones consistentes en la destitución y en su inhabilitación para desempeñar funciones, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público (Artículo 93, párrafo segundo).

El segundo párrafo de esta fracción, al mencionar que "no procede el juicio político por la mera expresión de ideas", reitera en forma general el derecho público subjetivo consignado en el Artículo 6 de la Constitución federal, y de manera particular para los diputados, lo establecido en

Decreto número 17 promulgado el 29 de diciembre de 1983 por el Lic. Xicoténcatl Leyva Mortera y publicado en el *Periódico Oficial* número 39, Sección XI, el 31 de diciembre de 1983, el texto de este Artículo quedó redactado en los términos que se comentan en este trabajo. La segunda y tercera reformas, producidas por los Decretos número 184 promulgado el 17 de agosto de 1995 por el Secretario General de Gobierno, encargado del Despacho, Lic. Rodolfo Valdez Gutiérrez y publicado en el *Periódico Oficial* número 47 del 25 de septiembre de 1995, y el número 105 promulgado el 6 de octubre de 1997 por el Lic. Héctor Terán Terán y publicado en el *Periódico Oficial* número 41 de la misma fecha respectivamente, sólo modificaron el primer párrafo relativo a los servidores públicos que podrán ser sujetos de Juicio Político; así, el Decreto número 184, incluyó a los Consejeros de la Judicatura del Estado, al Procurador de los Derechos Humanos, a los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, a los Regidores, Síndicos y Consejos (*sic*) Municipales, en tanto que el Decreto número 105 abarcó a los Magistrados del Poder Judicial, ya que el texto anterior señalaba solamente a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, corrigió la errata que decía Consejos para señalar a los Consejos Municipales y suprimió el concepto Estatal en las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.

⁷⁸⁸ El Artículo 7 de la *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California*, en sus primeras diez fracciones (se integra con once), estipula las causales que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, a saber: a) El ataque a las instituciones democráticas cuando cause perjuicios graves al Estado o motive algún trastorno en el funcionamiento de las mismas; b) el ataque a la forma de gobierno republicano representativo y popular del Estado; así como a la organización política y administrativa de los Municipios; c) las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; d) el ataque a la libertad del sufragio; e) la usurpación de atribuciones; f) cualquier infracción a la Constitución Política del Estado o a las Leyes Estatales cuando cause perjuicios graves al Estado o motive algún trastorno grave en el funcionamiento de las Instituciones; g) las omisiones de carácter grave, en los términos del supuesto anterior; h) las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Estatal o Municipal y a las Leyes que determinan el manejo de los recursos económicos a su cargo; i) por violación grave a la Ley Orgánica Municipal y sus Reglamentos, que altere la estabilidad política y administrativa del Municipio, atenta contra su patrimonio e interfiera la prestación de los servicios públicos municipales; j) el recibir compensaciones por el término de su gestión, cualquiera que sea la denominación que se les dé, por parte de los titulares de los Poderes Legislativo y Judicial, y los miembros de los Ayuntamientos. La Fracción XI del Artículo en comentario establece que no procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

el Artículo 26 de la Carta local que garantiza la inviolabilidad de los legisladores por las opiniones manifestadas en el desempeño de sus funciones.

El procedimiento que se sigue para la imposición de las sanciones relativas al Juicio Político se sustancia, en una primera etapa, ante una Comisión Instructora del Congreso la que "concluirá en proposiciones concretas sobre la responsabilidad del inculpado previa audiencia de éste" (Artículo 93, párrafo tercero), y en una segunda parte, el Congreso del Estado se erige en Jurado de Sentencia con la concurrencia de cuando menos dos terceras partes del número total de sus miembros, y una vez practicadas las diligencias correspondientes con audiencia del acusado, emitirá el fallo de mérito, tomado por "acuerdo de las dos terceras partes del número total de diputados" (Artículo 93, párrafo cuarto). En este caso no deberán votar los diputados que hayan integrado la Comisión de Instrucción ⁷⁸⁹. El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después y las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de que se inicie el procedimiento (Artículo 95, Párrafo Cuarto).

En resumen, podemos hablar de *responsabilidad política*, como aquella que se le atribuye a un servidor público como consecuencia de un juicio político seguido en los términos señalados, por presuntas infracciones graves de carácter político y cuya sanción, eminentemente política, se concreta a la destitución e inhabilitación del mismo responsable políticamente.

La Fracción I del Artículo 92 distingue, entonces, las responsabilidades derivadas del juicio político de las de contenido *penal*, ya que los delitos cometidos por cualquier servidor público, serán perseguidos y sancionados en los términos de la legislación penal (Fracción II), es decir, sin distinciones, fueros o privilegios. Así mismo, se eleva a rango constitucional la factibilidad de legislar sobre la sanción consistente en la privación de la propiedad prevista para el enriquecimiento inexplicable, al señalarse en el

⁷⁸⁹ Aquí notamos una laguna respecto al número de diputados que deberán emitir el fallo: Para que el Congreso pueda erigirse en Jurado de Sentencia, se requiere la concurrencia de las dos terceras partes de los diputados integrantes del mismo Congreso, y el acuerdo por el que se emite el fallo, dice el Artículo en comento, debe ser tomado por las dos terceras partes del número total de diputados sin considerar los diputados que hubieren integrado la Comisión Instructora. La cuestión entonces es: ¿el fallo lo emite sólo una tercera parte de los miembros presentes? Si esto es así, el fallo lo emitirían un número de diputados inferior al cincuenta por ciento de los integrantes del Congreso.

antepenúltimo párrafo del señalado Artículo 92 que las leyes determinarán los casos y circunstancias en que se deba sancionar penalmente por causas de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos cuya procedencia no pudiesen justificar; disponiendo que, además de las otras penas que correspondan, se sancionará con el decomiso y la privación de la propiedad sobre dichos bienes (Artículo 92, penúltimo párrafo).

Para proceder penalmente, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, contra el Gobernador del Estado, Diputados del Congreso, Magistrados del Poder Judicial del Estado, Consejeros de la Judicatura, Secretario General de Gobierno, Procurador General de Justicia, Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos y con el objeto de proteger la función constitucional desempeñada por ellos, respecto de posibles obstrucciones o agresiones con fines políticos de las demás ramas de gobierno o de represalias y acusaciones temerarias; el Artículo 94 conserva la institución de la inmunidad procesal bajo el nombre de *declaración de procedencia*. Esta deriva de la necesidad política de impedir que cierta función pública de importancia como la legislativa, ejecutiva o jurisdiccional, deje de prestarse o realizarse debido a la intervención de una jurisdicción extraña que prive a dicha función de algún servidor público que deba desempeñarla, sin participación, consentimiento, autorización o control, al menos, del Congreso del Estado ⁷⁹⁰.

Esta inmunidad procesal de los servidores públicos señalados consiste en que no podrá procederse penalmente en su contra sin que previamente el Congreso del Estado declare que ha lugar a proceder contra el inculpado. Dicha declaratoria deberá ser dictada por las dos terceras partes de los integrantes del Congreso si se trata del Gobernador o de los Presidentes Municipales o por mayoría absoluta de los miembros presentes en la sesión cuando se refiera a los demás servidores públicos mencionados (Artículo 94, Párrafo Primero) ⁷⁹¹.

⁷⁹⁰ Cfr. J. Jesús Orozco Henríquez, "Comentario al Artículo 111" en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Comentada*; 7a. ed. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-Porrúa, 1995, 2 Vols., Tomo II, p. 1110

⁷⁹¹ El primer párrafo del Artículo 94 ha sido reformado en cuatro ocasiones. Por la primera reforma, llevada a cabo mediante el ya señalado Decreto número 17 promulgado el 29 de diciembre de 1983 por

En el caso que la resolución del Congreso fuese en el sentido de que no ha lugar a proceder penalmente, se suspenderá todo procedimiento, lo que no significa en realidad impunidad alguna, pues la imputación podrá continuar su curso cuando el servidor público haya concluido el ejercicio de su encargo, ya que la declaratoria no prejuzga sobre los fundamentos de la imputación (Artículo 94, Párrafo Segundo)⁷⁹²; ya que, de conformidad con el quinto párrafo del Artículo 95, los plazos de prescripción penal se interrumpen en tanto el servidor público desempeñe algunos de los encargos a que hace referencia el numeral 94, es decir, los cargos protegidos con la inmunidad procesal; contando la autoridad, cuando menos, con tres años posteriores a la separación de dicho cargo para ejercer las acciones respectivas.

Por otra parte, si la declaratoria del Congreso es en el sentido de que ha lugar a proceder, el servidor público quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la Ley (Artículo 94, Párrafo Tercero) y separado de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal (Párrafo Quinto). Una vez concluido el proceso, si el inculpado es absuelto, podrá reasumir su función y si, por el contrario, la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se le concederá al reo la gracia del indulto (Párrafo Sexto).

El quinto párrafo del Artículo 111 de la Constitución federal en relación con el cuarto del Artículo 94 de la del Estado, establece la inmunidad procesal por delitos *federales* para el Gobernador del Estado, Diputados,

el Lic. Xicoténcatl Leyva Mortera y publicado en el *Periódico Oficial* número 39, Sección XI, el 31 de diciembre de 1983, el texto de este Artículo quedó redactado en los términos que se comentan en este trabajo. La segunda, tercera y cuarta reformas, que modificaron los párrafos primero y cuarto del Artículo en comentario, se llevaron a cabo por los Decretos número 184 promulgado el 17 de agosto de 1995 por el Secretario General de Gobierno, encargado del Despacho, Lic. Rodolfo Valdez Gutiérrez y publicado en el *Periódico Oficial* número 47 del 25 de septiembre de 1995; número 65 promulgado el 21 de enero de 1997 por el Lic. Héctor Terán Terán y publicado en el *Periódico Oficial* número 7 el 14 de febrero de 1997; y número 105 promulgado el 6 de octubre de 1997 por el mismo Lic. Terán y publicado en el *Periódico Oficial* número 41 de la misma fecha respectivamente. Las modificaciones consistieron en incrementar la lista de los servidores públicos en contra de los cuales se puede proceder penalmente en el supuesto en comento; así, el Decreto número 184, incluyó a los Consejeros de la Judicatura del Estado en el primero y cuarto párrafos; el Decreto número 65 señaló, en el primer párrafo a los Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos; y el Decreto número 105, en sus párrafos primero y cuarto, precisó en lugar de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia a lo Magistrados del Poder Judicial.

⁷⁹² El texto original del Artículo 94 señalaba que "la responsabilidad por delitos, omisiones y faltas oficiales de funcionarios públicos que gocen de fuero constitucional, sólo podrá exigirse durante el período del encargo y un año después (Párrafo Primero). En cuanto a los delitos comunes, se observarán las reglas generales de prescripción que establezcan las leyes (Párrafo Segundo)".

Magistrados del Poder Judicial del Estado y Consejeros de la Judicatura del Estado, con la circunstancia de que "la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda". Si es el caso de que alguno de los servidores públicos mencionados sea declarado responsable en Juicio Político por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión o sujeto de declaración de procedencia por la Cámara de Diputados del mismo Congreso, la Legislatura del Estado determinará las sanciones correspondientes de las señaladas en el Artículo 93 que deban imponerse al acusado ⁷⁹³ si se está en el primer caso o decretará la separación del Servidor Público de que se trata del cargo que ocupa y así lo hará saber "a la Autoridad que haya solicitado la remoción del Fuero Constitucional" (Artículo 94, Párrafo Cuarto).

Por lo que corresponde a la *responsabilidad civil* de los servidores públicos, aquella no se contrae a sus actos en tanto particulares, sino también a todos los que, en el desempeño de su cargo o con motivo del mismo, dolosa o culposamente causen algún daño al propio Estado o a los particulares, con la obligación reparatoria o indemnizatoria correspondiente, y para efecto de que esa obligación pueda ser cumplida de una manera más eficiente y operativa, el penúltimo párrafo del Artículo 94 (séptimo) establece que en demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Finalmente, los dos últimos párrafos del Artículo 94 establecen ciertas características de las sanciones económicas para el caso de delitos de cuya comisión el servidor público obtenga un beneficio económico o cause daños y perjuicios patrimoniales, previendo que las mismas deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita (Párrafo Octavo), pero que en todo caso no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados (Párrafo Noveno).

El primer párrafo del Artículo 95 establece que no se requerirá de previa declaración de procedencia del Congreso del Estado para

⁷⁹³ Las sanciones a que se refiere el segundo párrafo del Artículo 93 consisten en destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, cargo o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

perseguir y enjuiciar penalmente a aquellos servidores públicos a que hace referencia el Párrafo Primero del Artículo 94 ⁷⁹⁴ durante el tiempo en que se encuentren separados de su encargo; consecuentemente, en estos casos no opera la inmunidad procesal otorgada en beneficio de la función constitucional que desempeñan dichos servidores públicos, por suponerse que, si se encuentran separados del cargo, aquella no se afecta si se procede penalmente en contra de los mismos.

Por el contrario, si antes de que se le someta a un proceso penal, el servidor público que haya cometido algún delito inicia o regresa a ejercer las funciones propias de alguno de los cargos protegidos con la inmunidad procesal prevista en el Artículo 94, entonces sí será necesaria la declaración de procedencia por el Congreso (Artículo 95, Párrafo Segundo) ⁷⁹⁵.

Para finalizar, la Fracción III del Artículo 92 contempla la *responsabilidad administrativa* de los servidores públicos, la que procede respecto de aquellos actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Resulta obvio que la *lealtad* de que habla esta fracción no tiene ninguna connotación política en cuanto a compromiso por parte del servidor público hacia una determinada persona, grupo o partido político, sino que se refiere a la lealtad hacia las instituciones jurídicas del Estado.

Corresponderá, por otra parte, a las Leyes sobre responsabilidades de los servidores públicos determinar las obligaciones administrativas de los mismos, las sanciones por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas; las que, además de las que se señalan en las Leyes, consisten en suspensión, destitución e inhabilitación ⁷⁹⁶, así como sanciones pecuniarias que deberán

⁷⁹⁴ Dichos servidores públicos son el Gobernador del Estado, los Diputados del Congreso, los Magistrados del Poder Judicial del Estado, los Consejeros de la Judicatura, el Secretario General de Gobierno, el Procurador General de Justicia, los Presidentes Municipales, los Regidores y los Síndicos de los Ayuntamientos.

⁷⁹⁵ El texto original del Artículo 95 rezaba: "En los juicios del orden civil, de los administrativos y en los conflictos de trabajo, no hay fuero ni inmunidad.

⁷⁹⁶ La *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California*, en su Artículo 42 establece, en un proemio, veintidós fracciones y un párrafo final, las obligaciones de los servidores públicos; los artículos 58 y 3 respectivamente señalan el procedimiento y las autoridades para imponer las sanciones y el 48, además de las señaladas, determina como sanciones por falta administrativa el apercibimiento privado o público y la amonestación privada o pública.

establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la Fracción III del Artículo 92, las que no pueden exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados (Artículo 95, Párrafo Tercero).

Salta a simple vista que los conceptos anteriormente vertidos resultan novedosos y reflejan sin duda el loable propósito de encontrar nuevas formas para sancionar al servidor público deshonesto e incompetente, sin embargo, es preciso hacer notar que las disposiciones reglamentarias aun no son lo suficientemente precisas para evitar impunidades, en incluso, al mismo tiempo, llegan a impedir una adecuada gestión de los asuntos administrativos, llegando en ocasiones a no respetarse los derechos laborales de los propios servidores públicos.

Por último, el tercer párrafo del Artículo 92 de la Constitución señala que los procedimientos para aplicar las sanciones mencionadas; esto es, las derivadas de juicio político, penales o administrativas, se desarrollarán autónomamente; agregando que no podrán imponerse dos veces sanciones de la misma naturaleza por una sola conducta; de lo que se desprende que, si bien no se puede duplicar un mismo tipo de sanción por una misma conducta, no existe impedimento alguno para que dicha conducta origine dos o más tipos de responsabilidades, es decir, se puede dar el caso de que, de una misma conducta, se derive tanto una sanción administrativa o política, como una penal e incluso, una civil.

Por su parte, el primer párrafo del Artículo 97 de la Constitución del Estado, ínsito en el Capítulo Único del Título Noveno, bajo la denominación "Prevenciones Generales", dispone que los "funcionarios" públicos no tienen más facultades que las que expresamente les otorgan las leyes, aspecto que se encuentra íntimamente ligado con los conceptos vertidos en los párrafos precedentes, ya que eleva a rango constitucional el principio de limitación de facultades de la autoridad ante el particular, es decir, en la disposición constitucional en comentario, subyace el principio de que el particular puede hacer todo lo que no le prohiban las leyes, en tanto que la autoridad sólo puede realizar aquello para lo que esté expresamente facultada. Contravenir esta disposición, implicaría una actuación atentatoria a la obligación

de los servidores públicos de salvaguardar la legalidad en el desempeño de sus funciones, cargos o comisiones.

La Carta Magna bajacaliforniana establece para los servidores públicos titulares de los "Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y de los Ayuntamientos" la percepción de una retribución adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, misma que debe ser equitativa y congruente con la situación socioeconómica que guarde el Estado y con las condiciones de la Hacienda Pública; retribución que será determinada en su monto total en el Presupuesto Anual de Egresos y dada a conocer en forma pública con la situación patrimonial de dichos titulares (Artículo 97, Segundo Párrafo) ⁷⁹⁷.

De la lectura de este párrafo salta a la vista una importante omisión, consistente ésta en que el precepto constitucional solamente hace referencia a los titulares de las tres funciones en que se desenvuelve el poder público y a los titulares de los ayuntamientos, es decir, al Gobernador del Estado, a los Diputados, a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de Justicia Electoral, a los Jueces de Primera Instancia y de Paz, a los Jurados y por último, a los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos; y no así a los demás servidores públicos que prestan sus servicios en el Estado.

No obstante lo anterior, al disponer el proemio del Artículo 99 que las relaciones entre el Estado y sus servidores estarán reguladas por la *Ley del Servicio Civil*, no cabría un equívoco al suponer que los demás servidores públicos al servicio del Estado, Municipios e instituciones descentralizadas, podrían renunciar a su remuneración o que esta no fuese adecuada y equitativa, ya que al definir el Artículo 2 de la *Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California* al trabajador como la persona física que presta a las autoridades públicas un servicio material, intelectual, o de ambos géneros, independientemente del grado de preparación técnica requerida, para cada profesión u oficio, en virtud del nombramiento que le fuera expedido o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores permanentes o temporales y establecerse en el Artículo 3 que la relación jurídica o laboral reconocida por dicha Ley, se tiene establecida y perfeccionada para

⁷⁹⁷ Este párrafo fue adicionado al Artículo en comentario por Decreto número 75 promulgado el 8 de mayo de 1997 por el Lic. Héctor Terán Terán y publicado en el *Periódico Oficial* número 40 del día siguiente.

todos los efectos legales, entre las autoridades públicas sus titulares y funcionarios y los trabajadores que laboren en las mismas bajo su dirección y el pago de un salario; integra a todos los servidores públicos, los cuales percibirán un salario, definido como la retribución que debe pagar la autoridad pública correspondiente a los trabajadores por sus servicios ⁷⁹⁸ y éste, en los términos de los artículos 37 y 38 de la Ley en comento debe ser remunerador y nunca menor al fijado como mínimo general y profesional de acuerdo con las leyes y disposiciones de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (Artículo 37) y su cuantía, fijada en los términos del Artículo 37, no podrá ser disminuida en ningún caso, debiendo revisar anualmente dicho salario de conformidad con el aumento de las tasas de inflación y las necesidades reales de los trabajadores así como el aumento real del costo de la vida (Artículo 38).

De lo anterior es factible inferir las características que la remuneración debe tener, a saber: a) irrenunciable, b) adecuada, c) equitativa, y d) congruente con la situación socioeconómica del Estado y con las condiciones de la Hacienda Pública. El carácter irrenunciable de la remuneración conlleva la intención de otorgar a todos la posibilidad de acceder a los cargos públicos, ya que de ser renunciante la percepción económica, el ejercicio de un empleo público sólo podría ser aceptado por aquellos que tuvieran un patrimonio propio suficiente para no requerir la retribución que les otorgara el Estado; teniendo, en este aspecto una estrecha relación con lo estipulado por el Artículo 5 de la Constitución federal que dispone que nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución.

Como segunda característica, la remuneración debe ser adecuada a las necesidades del servidor público y al trabajo que deba desempeñar. Al instituirse esta garantía, el legislador buscó que los empleados pudieran realizar sus labores sin preocupaciones económicas, ya que con un salario suficiente el trabajador podrá tener una vida honesta evitando así la corrupción, misma que es producida por un salario que no otorga un mínimo bienestar al que lo percibe.

En tercer lugar, la percepción debe ser equitativa. La equidad es un principio de igualdad jurídica que puede resumirse en trato igual a

⁷⁹⁸ Artículo 36, Primer Párrafo de la *Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California*.

los iguales y desigual a los desiguales, de donde se supone que un servidor público, en tanto realice un trabajo similar al de otro, y se encuentre en iguales o similares condiciones, debe percibir la misma remuneración; y de la misma manera, las personas que presten servicios diferentes, deberán ser tratadas adecuadamente de conformidad con sus diferencias, con lo que, de acuerdo a la reforma constitucional comentada (Artículo 97, Segundo Párrafo), se buscó fortalecer por igual a los servidores públicos integrantes de las tres funciones del poder público en el Estado, sobre todo a la Judicial cuyos empleados se encontraban en inferiores circunstancias a los del Ejecutivo y el Legislativo.

Por último, la percepción debe ser congruente con la situación socioeconómica que guarda el Estado y con las condiciones de la Hacienda Pública, es decir, que debe guardar la debida proporción con el costo real de la vida en la Entidad por un lado, y por el otro estar de acuerdo a las posibilidades financieras y presupuestarias del gobierno; de ahí que la remuneración de los servidores públicos deba de ser determinada en su monto total en el Presupuesto Anual de Egresos (Artículo 97, Segundo Párrafo *in fine*), disponiéndose que debe ser dada a conocer en forma pública con la situación patrimonial de los titulares de las diversas funciones del poder público y de los integrantes de los Ayuntamientos.

Sobre este particular, entre las normas superestructurales, podemos considerar las referentes a la Hacienda Pública del Estado, la cual se forma por los bienes de dominio público, las contribuciones decretadas por la Legislatura, las rentas, participaciones, multas que deba percibir y todos los bienes que no correspondan la Federación o a los Municipios ni sean individual o colectivamente de propiedad particular o ejidal (Artículo 88); y con la finalidad de establecer las bases para la fijación de los impuestos, derechos y participaciones, la manera de hacerlos efectivos y la regulación de las oficinas recaudadoras, el Artículo 89 ordena que el Congreso deberá expedir la Ley de Hacienda del Estado ⁷⁹⁹.

Por su parte, el Artículo 90, prescribe que el Presupuesto del Estado formará siempre un sólo cuerpo distribuido en partidas, según los conceptos de erogación y serán obligatoriamente incluidos en él, los gastos y las

⁷⁹⁹ La vigente *Ley de Hacienda del Estado de Baja California* fue publicada en el *Periódico Oficial* número 37, Sección XIII el 31 de diciembre de 1972.

dotaciones necesarias para atender los servicios públicos (Párrafo Primero). Los párrafos segundo y tercero del numeral de marras, disponen que, para garantizar la independencia económica del Poder Judicial, éste contará con su propio Presupuesto, el que administrará y ejercerá en los términos que fijen las Leyes respectivas y que no podrá ser inferior al aprobado por el Congreso para el ejercicio anual anterior; sin embargo, mediando una causa justificada y fundada, el monto presupuestado podrá ser modificado por el Congreso (Artículo 90, Párrafo Segundo); además contará con los recursos que se señalan para el Fondo de Administración de Justicia en las Leyes respectivas, Fondo que será administrado por el Consejo de la Judicatura del Estado (Artículo 90, Párrafo Segundo) ⁸⁰⁰.

En esta misma tesitura, el Artículo 100 establece los principios básicos que deben observarse en la administración de los recursos económicos de que dispongan los servidores públicos responsables del gobierno estadual y de los municipios, al establecerse en su primer párrafo que los recursos económicos de que disponga el Gobierno del Estado y los Municipios así como sus respectivas administraciones públicas descentralizadas, se administrarán con eficiencia y honradez, de acuerdo a las metas a que estén destinados dentro de sus respectivos Presupuestos de Egresos ⁸⁰¹.

⁸⁰⁰ El Artículo 90 ha sido modificado en dos ocasiones. El texto original sin modificación, corresponde al texto vigente del primer párrafo. La primera reforma se llevó a cabo por Decreto número 104 promulgado el 3 de octubre de 1997 por el Lic. Héctor Terán Terán y publicado en el *Periódico Oficial* número 40 del mismo día, adicionando un segundo, tercero y cuarto párrafos cuyos textos son los que a continuación se transcriben: "Para garantizar su independencia económica, los Poderes Legislativo y Judicial, contarán con Presupuesto propio, el que administrarán y ejercerán en los términos que fijen las leyes respectivas. Estos no podrán ser inferiores a los aprobados por el Congreso para el ejercicio anual anterior y alcanzará por lo menos el 1.5% y 2.5%, para cada uno de los Poderes respectivamente, del total del Presupuesto de Egresos para el ejercicio correspondiente a las dependencias del Gobierno del Estado, sin considerar para estos efectos las aportaciones de la Federación para programas especiales ni los financiamientos de terceros. El Congreso podrá modificar, por causa justificada y fundada, los porcentajes indicados (Párrafo Segundo). Las partidas extraordinarias y de emergencia que se determinen como tales, no se tomarán en cuenta para fijar los porcentajes citados en este párrafo (Párrafo Tercero). El Poder Judicial contará y administrará igualmente, con los recursos que se señalan para el Fondo de Administración de Justicia en las Leyes respectivas, administrado por el Consejo de la Judicatura del Estado (Párrafo Cuarto)". La segunda reforma, realizada mediante Decreto número 192 promulgado el 5 de agosto de 1998 por el Lic. Héctor Terán Terán y publicado en el *Periódico Oficial* número 35, Sección I, el 28 del mismo mes y año, modificó el segundo párrafo y derogó el tercero, para quedar en los términos expuestos.

⁸⁰¹ El texto completo de este Artículo es nuevo y fue adicionado a la Constitución por Decreto número 39 promulgado el 4 de diciembre de 1996 por el Lic. Héctor Terán Terán y publicado en el *Periódico Oficial* número 60 del 20 de diciembre de 1996.

Como una segunda parte del Artículo en comentario, se establece el procedimiento que debe seguirse para la adjudicación de los contratos sobre adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que en cumplimiento de sus objetivos deban llevar a cabo la administración pública estadual y la municipal, incluyendo a las empresas y organismos que integran el sector paraestatal, procedimiento que se llevará a cabo a través de licitaciones públicas y convocatorias públicas, para que se presenten libremente proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, garantías, formas de pago, oportunidad y demás circunstancias pertinentes (Artículo 100, Párrafo Segundo).

En el caso que las licitaciones mencionadas no fuesen idóneas para asegurar dichas condiciones, es decir, precio, calidad, financiamiento, garantías, formas de pago y oportunidad, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos, y demás elementos para acreditar la economía, eficiencia y honradez que garanticen las mejores condiciones financieras, comerciales y de servicio (Artículo 100, Párrafo Tercero).

Así mismo, el cuarto párrafo dispone que deben implementarse y ejercerse estrictos sistemas de control para garantizar el uso racional y la esmerada conservación de los bienes muebles del Estado y para operar las bajas, venta, permuta o donación de los mismos cuando por su estado físico o cualidades técnicas ya no sean útiles o funcionales. Así también, deberá darse debido cumplimiento a las disposiciones legales que resulten aplicables cuando se hubieren extraviado, robado, accidentado o destruido. Y el quinto párrafo ordena que el manejo de los recursos económicos del Estado se sujetará a las bases del Artículo en comento.

Por último, un complemento indispensable que resulta preventivo, se localiza en el sexto y último párrafo de este Artículo 100 al disponerse la sujeción de los servidores públicos responsables de incumplimiento de las bases establecidas en este numeral, a las disposiciones del Título Octavo de la propia Constitución mismo que se refiere a las responsabilidades de los servidores públicos.

Por otra parte, pero aún dentro del tópico de los servidores públicos, la Constitución del Estado prevé dos conceptos: el primero, relativo al término del cargo bajo el supuesto de entrar a su desempeño con posterioridad al día señalado por la propia Carta Magna, en cuyo caso, sólo durarán en sus funciones el tiempo que les faltare para cumplir con el período correspondiente (Artículo 108); y el segundo, con la finalidad de lograr la plena vigencia de los ordenamientos de la Ley Címera, ésta estatuye la formalidad y obligación a los depositarios del poder público a comprometerse formalmente a cumplir y hacer cumplir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la propia del Estado y las leyes que de ellas emanen; estableciendo en su numeral 107 que nadie podrá entrar en el desempeño de ningún cargo o empleo del Estado sin que previamente preste la protesta de Ley. La fórmula de la protesta y la autoridad ante quien deba hacerse estará determinada en la Ley.

La Carta Magna estadual en su Artículos 109 establece las fórmulas de la protesta del Gobernador, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y de los miembros del Consejo de la Judicatura, misma que se rinde ante el Congreso del Estado o la Comisión Permanente en su caso ⁸⁰². Por su parte el Artículo 110 ordena que el Secretario de Gobierno, el Procurador de Justicia y los demás altos funcionarios del Estado, deberán rendir la protesta ante el Gobernador, en tanto que los demás empleados la rendirán en la forma que determinen las leyes respectivas ⁸⁰³.

Otros aspectos que consideramos pueden incluirse en esta parte superestructural de la Constitución Política del Estado, son los relativos a la reformabilidad y a la inviolabilidad de la propia Carta Magna estadual, mismos que se encuentra ínsitos en su Título Décimo.

Para poder adicionar o reformar la Constitución del Estado, se requiere agotar el procedimiento que se señala en los dos primeros párrafos

⁸⁰² Las fracciones IV y V del Artículo 22 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California establecen las fórmulas y las formas, en que el Presidente del Congreso presta su protesta de Ley ante el propio Congreso, y la protesta que les toma a los Diputados.

⁸⁰³ Resulta interesante hacer notar que la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California* es omisa en cuanto a este punto, es decir, no señala forma ni fórmula para que los servidores públicos adscritos al Ejecutivo estadual presten su protesta de Ley. Por su parte, tanto la *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California* como la *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California* sí establecen la forma y los funcionarios ante quien se rendirá la protesta por parte de los empleados de dichas funciones.

del numeral 112, a saber: a) el proyecto de adición o reforma debe ser aprobado por acuerdo de las dos terceras partes del número total de Diputados; b) el proyecto aprobado, así como la copia de las actas de los debates que se hubieran realizado, se envía a los Ayuntamientos, quienes disponen de un mes para emitir su voto a favor o en contra de la adición o reforma; y c) si del cómputo efectuado por el Congreso de los votos recibidos de los Ayuntamientos se demuestra que hubo mayoría a favor, la adición o reforma se declarará parte de la Constitución (Párrafo Primero). En caso de transcurrir el mes de plazo dado a los Ayuntamientos para emitir su voto sin remitirlo al Congreso, se entenderá que aceptan la adición o reforma (Párrafo Segundo).

Una cuestión que salta a la vista ante la redacción del precepto que se comenta, es la ausencia del señalamiento expreso de quién puede iniciar una reforma o adición. Ante esta circunstancia "hay que poner en juego una de las reglas de interpretación constitucional que establece que la ley fundamental debe ser interpretada como un todo, como un conjunto armónico, armonizando una normas en relación con las otras" ⁸⁰⁴. De esta forma y atendiendo la regla general que sobre potestad de iniciativa prevé el Artículo 28 de la Constitución, al determinar que la iniciativa de Leyes y Decretos corresponde a los Diputados, al Gobernador, al Tribunal Superior de Justicia y a los Ayuntamientos, podemos fácilmente inferir que la iniciativa de adición y reforma constitucionales corresponde a los mismos organismos señalados.

Otra situación, no menos importante e interesante que la anterior, es la relativa a los límites del poder reformador de la Constitución, y en este sentido, el mismo numeral en comento implica, tácitamente, que no puede darse una reforma total de la Constitución. En efecto, cuando el Artículo 112 señala que "esta Constitución sólo podrá adicionarse o reformarse..." , se está presuponiendo que la Carta Magna sigue existiendo como tal y que no ha sido abrogada por otra. La lógica nos indica que sólo puede adicionarse o reformarse algo existente para dejarlo en el mismo *status* vigente con la respectiva reforma o adición; ya que si por el contrario, dicha reforma fuera en el sentido de crear algo nuevo, estaríamos en presencia del fin de lo antes existente.

⁸⁰⁴ Jorge Madrazo, "Comentario al Artículo 135" en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Comentada*; 7a. ed. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-Porrúa, 1995, 2 Vols., Tomo II, p. 1373

Dentro de este contexto, entendiendo que no puede darse una reforma total a la Constitución, ya que esto equivaldría a su destrucción, cabe la pregunta ¿hasta dónde es posible reformarla sin llegar a ese extremo? Al ser la Carta Magna omisa al respecto y considerando lo antes dicho, debemos colegir que el poder reformador de la Constitución puede actuar sin sobrepasar el límite de las declaraciones o decisiones fundamentales, entendidas éstas, según ya lo analizamos ⁸⁰⁵, como la normativización o juridización de los principios básicos que expresan los postulados ideológico-normativos que condensan los objetivos de los factores reales de poder; en consecuencia las reformas, sin modificar o hacer nugatorias esas declaraciones, deben ser concretas y precisas con el objeto de hacer más dinámicos y eficaces los postulados fundamentales enmarcados en la Constitución.

Preciso resulta hacer notar además, que en Baja California, la propia Constitución otorga injerencia a la ciudadanía para opinar sobre las reformas realizadas a la propia Ley Fundamental del Estado, ya que el tercer párrafo del numeral en comentario, establece expresamente que las reformas o adiciones efectuadas a la Carta Magna estatal, aprobadas de conformidad al procedimiento señalado, podrán ser sometidas a Referéndum, de conformidad a las disposiciones que establezca la Ley ⁸⁰⁶. Sobre el particular, líneas arriba mencionamos que la *Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California* prevé la figura del referéndum ⁸⁰⁷, el cual es clasificado en el Inciso a) de la Fracción I de su Artículo 25, para los efectos del punto que tratamos, como referéndum constitucional y definido como el proceso mediante el cual los ciudadanos manifiestan su aprobación o rechazo a las modificaciones, reformas, adiciones o derogaciones a la Constitución que sean trascendentes para la vida pública del Estado (Artículo 21, Fracción I); proceso que puede ser solicitado por el Gobernador, los ayuntamientos, siempre que lo soliciten cuando menos dos de ellos y los ciudadanos que representen cuando menos el 2.5% de la Lista Nominal (Artículo 29) ⁸⁰⁸.

⁸⁰⁵ *Videre supra.*, Capítulo Tercero, Parágrafo II, inciso B), pp. 104 a 106

⁸⁰⁶ Este párrafo fue adicionado a la Carta Magna estatal, como párrafo tercero, al reformarse por primera ocasión el Artículo 112, mediante Decreto número 105 promulgado el 6 de octubre de 1997 por el Lic. Héctor Terán Terán y publicado en el *Periódico Oficial* número 41 de la misma fecha Decreto

⁸⁰⁷ *Vid. supra.* este mismo parágrafo, p. 321 y la nota 770

⁸⁰⁸ La *Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California*, en sus artículos del 24 al 69, regula la organización y desarrollo de los procesos de referéndum, señala las autoridades competentes para

Esta secuencia de pensamiento nos lleva, como consecuencia, a la declaración sobre la inviolabilidad de la Constitución expresada en el último numeral de la Carta bajacaliforniana, mas antes, resulta importante destacar el cuarto y último párrafo del Artículo en comento (112), que también implicó una innovación al no estar contenido en otras Constituciones estatales ⁸⁰⁹ y que a la letra dice: "Las adiciones o reformas hechas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que afecten a esta Constitución, serán inmediatamente adoptadas por el Congreso del Estado, mediante Dictamen, referente a la afectación del texto de ésta, y a la parte de su cuerpo en que deba de incorporarse, aprobado por mayoría calificada, produciendo una declaratoria de reforma o adición constitucional, que deberá promulgarse sin necesidad de ningún otro trámite" ⁸¹⁰. Este texto, de una manera tácita establece un reconocimiento al estadio federativo de la entidad bajacaliforniana, asumiendo la supremacía de la Constitución federal sobre la estadual, permitiéndonos concluir el profundo respeto del Constituyente y del Poder Revisor bajacaliforniano y al Código supremo del país y la ubicación tan clara y precisa que realizaron de la Carta local respecto de la federal, dejando entrever el concepto de autonomía estadual.

El Capítulo Segundo del Título Décimo, último de la Constitución, se refiere a la inviolabilidad de la misma, y de la lectura de su único Artículo, el 113 ⁸¹¹, se pueden deducir las siguientes tres hipótesis:

a) La primera es que aun cuando por alguna rebelión o estado grave de emergencia se interrumpa su observancia, la Constitución no perderá su fuerza y vigor (Párrafo Primero); supuesto que

calificar su procedencia y eficacia, términos para solicitarlo, los requisitos de la solicitud y de los solicitantes, y los porcentajes de participación ciudadana en la votación para la aprobación o rechazo del referéndum.

⁸⁰⁹ Cfr. Aurora Arnáiz Amigo, *op. ult. cit.*, pp. 196 y 197

⁸¹⁰ Este párrafo fue modificado al realizar la segunda reforma al Artículo 112, mediante Decreto número 33 promulgado el 6 de enero de 1999 por el Lic. Alejandro González Alcocer y publicado en el *Periódico Oficial* número 3 el 15 del mismo mes y año. El texto original de este párrafo, anteriormente el tercero, establecía que: "Las adiciones o reformas hechas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que afecten a esta Constitución, serán inmediatamente adoptadas por el Congreso y promulgadas sin necesidad de algún otro trámite".

⁸¹¹ El texto del Artículo 113 reza: "Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aún cuando por alguna rebelión o estado grave de emergencia se interrumpa su observancia (Párrafo Primero). Si se estableciere un gobierno surgido en contravención a los principios que ella contiene, tan pronto como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia y con sujeción a la misma y a las leyes que de ella hayan emanado, serán juzgados aquellos que la hubieran infringido (Párrafo Segundo)".

aunque entraña una aparente contradicción, su sentido es claro y preciso, pues se contrae a una fuerza moral y a un vigor jurídico, mismos que si bien pueden ser suplantados o violentados, continuarán considerándose como jurídicamente válidos a pesar de su supuesta ineficacia.

b) El segundo supuesto señala que si se entronizara un gobierno surgido en contravención a los principios contenidos en la Constitución, se restablecerá su observancia tan pronto como el pueblo recobre su libertad (Párrafo Segundo *in capitæ*); es decir, el restablecimiento de la observancia de la Norma Suprema es automático cuando se cumple el requisito *sine qua non* del triunfo de las armas que sostienen al régimen legítimo, ya que en caso contrario, si por una rebelión ⁸¹² se llegase a imponer un nuevo orden jurídico, más tarde se podría convertir éste en un estado de derecho que reclame para sí la inviolabilidad de sus propias normas.

c) La tercera hipótesis, de índole punitiva, ordena que con sujeción a la Constitución y a las leyes promulgadas conforme a ella, sean juzgados los que la hubieren infringido (Párrafo Segundo *in fine*), poniendo de manifiesto el sentido de legalidad del régimen constitucional, pues aún en una situación política de esta naturaleza, los reos de tales delitos para ser castigados deben ser antes juzgados a través de un proceso y leyes previa y legalmente establecidos ⁸¹³.

Íntimamente relacionado con el numeral en comentario, se encuentra la hipótesis del Artículo 111, que dispone que los poderes del estado legítimamente constituidos no podrán reconocer, bajo ningún concepto, a los individuos que usurpen el Poder ejecutivo de la Unión o del Estado, por medio de una sonada, motín o cuartelazo (Párrafo Primero); y tampoco podrán reconocer la renuncia de los funcionarios que se haya obtenido por medio de la fuerza o la coacción moral (Párrafo Segundo).

⁸¹² El Título Primero de la Sección Cuarta del Libro Segundo del Código Penal para el Estado de Baja California, en sus Artículos del 273 al 287, habla de los Delitos contra la Seguridad del Estado, y específicamente el Artículo 273, entre otros supuestos, tipifica como rebelión la utilización de la violencia y el uso de las armas, por los que no sin militares en ejercicio, para tratar de abolir o reformar la Constitución Política del Estado.

⁸¹³ Cfr. Francisco Arturo Schroeder Cordero, "Comentario al Artículo 136" en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Comentada*; 7a. ed. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-Porrúa. 1995, 2 Vols., Tomo II, p. 1382

En otro orden de ideas, también en la parte superestructural de la Constitución existe otro concepto que es omiso en muchas constituciones; la relativa a la declaración del asentamiento de la Capital estadual como residencia de los órganos en que se desarrolla el poder público. En Baja California, el Artículo 96 del Código Supremo señala a la ciudad de Mexicali como capital del Estado, previendo la posibilidad de su traslado a otro sitio cuando, al efecto, exista el acuerdo de dos terceras partes del número total de Diputados que integren el Congreso.

Como corolario de todo lo expuesto, podemos con facilidad inferir que a lo largo de su vida constitucional, Baja California siempre ha abrevado en las prístinas fuentes de las que proviene el reconocimiento de los derechos básicos que han dejado en toda la nación mexicana el sello inmarcesible de los principios que determinan y señalan el ser, el deber y el querer ser del mexicano como ser social, genérico y político, específicamente hablando, cuando en ejercicio de su voluntad inalienable declara la forma de gobierno republicano, representativo y democrático en un Estado Federal; pues en el septentrional y fronterizo Estado se consolida la conciencia de la unidad de la parte integradora e integrante del todo.

En efecto, en el ejemplo bajacaliforniano presenciamos el reconocimiento del auténtico federalismo como la unidad de lo múltiple en el respeto de la pluralidad, en la negación del absolutismo y en la afirmación de la relatividad al tomar como ejemplo la Carta Suprema nacional, reconocerla y defender su supremacía, pero asentando con meridiana claridad el principio de autodeterminación que desemboca en el ejercicio de su propia autonomía.

Baja California y su pueblo cifran parte de su orgullo en ser integrantes de una federación, de un país que está en pleno proceso de alcanzar su destino histórico; y esa integración trasciende el aspecto pasivo de la circunstancia geográfica para realizar en sí la participación activa y coadyuvar en el mejoramiento de las instituciones que, una vez locales, son ahora nacionales.

Mas la parte más cercana de su orgullo estriba en ser no sólo un Estado más de los que integran a México, sino en ser el Estado que, por su ubicación en el mapa nacional, ha sabido vencer obstáculos reales y formales generados, tanto por las vicisitudes de su propia historia, como por los avatares

de un desarrollo acorde con una globalización que, mal comprendida, motiva una transculturización engendradora del desconocimiento de nuestras propias raíces, y eso mismo; historia y globalización, han motivado el acendrado nacionalismo, el marcado patriotismo y la profunda mexicanidad que se respira en los valles, costas y desiertos bajacalifornianos y se comprende con la forma de ser del habitante peninsular.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El primer antecedente legal para el establecimiento en la península, es la licencia otorgada a los padres jesuitas Eusebio Francisco Kino y Juan María de Salvatierra por el virrey don José de Sarmiento Valladares, Conde de Moctezuma y Tula el 6 de febrero de 1697. El objeto de dicha licencia fue, que sin cargo a la Real Hacienda, pudiesen entrar a las Californias y evangelizar a los naturales, autorizándoles para recabar los fondos necesarios, concediéndoles los fueros de un Cabo Superior Militar, facultándolos para nombrar personas para la administración de justicia y contratar soldados a su costa.

SEGUNDA. A pesar de haber sido siempre parte integrante del territorio nacional, Baja California no fue reconocida como Estado de la Federación sino hasta hace poco más de cuarenta y nueve años, el 16 de enero de 1952. Hasta antes de la primera mitad del siglo XVIII, la división política de la Nueva España consideraba a la Provincia de la Vieja California y a partir de 1752, pasó a formar parte de las Provincias Internas.

TERCERA. A la consumación de nuestra independencia, el 27 de septiembre de 1821, el Decreto de Convocatoria para el Congreso Constituyente Mexicano, menciona a la Antigua o Baja California en su calidad de "Gobierno", para efectos de elección de un diputado propietario y un suplente, significando que Baja California era considerada como una entidad política diferente y separada de las demás que integraban a la Nación Mexicana; sin embargo el Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824 determinó que las Californias quedaran en calidad de Territorios no obstante que el dictamen de la Comisión de división política consideró a las Californias como un Estado más de la Federación. La Constitución de 1824 determinó nuevamente como Territorio a las Californias.

CUARTA. Durante el período centralista, las Siete Leyes Constitucionales consideraron a las Californias, al igual que los demás Estados, como un Departamento más; en tanto que las Bases de Organización Política de 1843, si bien las nombran como Departamento, le dan una categoría de Territorio por la

sujeción más inmediata a las autoridades centrales; declarándose en otro Artículo que su denominación sería de Territorio.

QUINTA. El Plan de La Ciudadela de 1846 sustituyó al centralismo por el federalismo, apareciendo por vez primera las Californias como Estados de la Federación; sin embargo, el Acta de Reformas, fundamentada en el Voto Particular de don Mariano Otero de 1847, volvió a considerarlas como Territorios. El Congreso Extraordinario Constituyente que creó la Constitución de 1857, pugnó por la desaparición de la figura del Territorio, pero se conservó el de Baja California debido a su escasa población y a su, por ende, baja potencialidad económica.

SEXTA. En 1877, para efectos administrativos, el Territorio fue dividido en dos distritos, circunstancia que no significó entonces un deseo de erigir en su momento dos Estados. Esta calidad política y división fue también considerada por el Constituyente de 1916-1917, a pesar de la petición expresa y oficial de algunos ayuntamientos bajacalifornianos para que se erigiera el Territorio en un Estado de la Federación. Sin embargo, por Decreto publicado el 7 de febrero de 1931, se reforman los Artículos 43 y 45 de la Constitución dividiendo el Territorio de Baja California en dos; el Norte con capital en Mexicali y el Sur con capital en La Paz, dificultando la posibilidad legal de que, una vez satisfechos los requisitos constitucionales, se convirtiese la península en un solo Estado.

SÉPTIMA. La Constitución puede ser real y ontológica por una parte y jurídico-positiva por la otra. La primera es la que es y vive dentro de un pueblo a lo largo de su historia y se proyecta hacia el futuro, pues se resume en el ser y el querer ser. La segunda es el conjunto de normas básicas y supremas cuyo contenido puede o no reflejar la constitución real. Habiendo una adecuación entre ambas, estamos en presencia de la legitimidad de la Constitución, es decir, hay correspondencia entre los factores reales de poder y la normativización de los mismos. La autodeterminación de un pueblo se manifiesta en la existencia de un orden jurídico, es decir, que conforme a la lógica jurídica, toda constitución positiva, debe ser el elemento normativo en que se realizan las potestades de autodeterminación y autolimitación de la soberanía del pueblo, mismas que se manifiestan a través del poder constituyente. También en la Constitución se plasma la estructura fundamental y suprema del Estado, implicando por tanto la forma de organización del mismo y de su gobierno, la competencia de las

diversas funciones en que se divide el poder público y los principios relativos a la circunstancia y el *status* de los gobernados frente a los órganos del gobierno.

OCTAVA. Los factores reales de poder que influyen en forma determinante en la creación de la Constitución, en sus reformas substanciales y en la actividad de los órganos del Estado, pueden resumirse en los ámbitos económico, cultural, religioso y político, pudiendo desarrollarse por separado o en íntima relación. Las decisiones fundamentales son la normativización o juridización de esos principios básicos o factores reales de poder. Tales decisiones, en nuestra Carta Magna son: Políticas, Jurídicas, Económicas y Religiosas.

NOVENA. El Estado Federal se caracteriza por una descentralización de forma especial y grado más elevado, compuesto de miembros que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad general. Esto presupone la existencia de un territorio, una población y un régimen jurídico general que determine una federación representativa de la personalidad del propio Estado, manteniendo cada una de las partes cierta autonomía, en tanto se tiende a limitar la fuerza del gobierno central. Los elementos del Estado Federal son: un orden jurídico supremo, autonomía estadual, coextensión de los órdenes jurídicos derivados de la Constitución y medios preservativos de la integridad del orden.

DÉCIMA. El sistema federal mexicano nació como una continuación del sistema de Diputaciones Provinciales creadas por la Constitución Gaditana de 1812 en las que se desarrolló la descentralización de las Provincias, permitiéndose así enfocar más directamente soluciones específicas a problemas específicos, sin necesidad de la espera que se requería cuando se tenía que acudir a la Capital del Virreinato.

DÉCIMA PRIMERA. Las Entidades Federativas son entes con personalidad jurídica reconocida por la Constitución y representan porciones del Estado Federal, teniendo capacidad para adquirir derechos y obligaciones tanto en sus relaciones recíprocas como frente al Estado Federal, así como en las relaciones de coordinación con personas físicas o morales que no estén colocadas en la situación de autoridad. Su característica esencial y primordial es la autonomía, consistente en la facultad para autodeterminarse en su régimen interior, es decir, otorgarse su propia Constitución sin contravenir la Constitución General. Las

autoridades locales son electas y nombradas de acuerdo con las normas de la propia Carta local. Los elementos de una entidad federativa son: territorio, población, orden jurídico y funciones en que se desarrolla el poder público.

DÉCIMA SEGUNDA. Soberanía es el poder, la dinámica, la actividad que desarrolla un pueblo para autodeterminarse y autolimitarse, es decir, darse un conjunto de lineamientos o estructuras jurídicas y políticas que son plasmados en la Constitución y que excluye cualquier injerencia externa o distinta a la nación o pueblo que le pudiese ser impuesta. La soberanía es una, inalienable e indivisible. La soberanía popular es un concepto primario y constitutivo del Estado. La Norma Suprema, al establecerlo, lo valora y formaliza frente a todos. Por ser un concepto primario, es inamovible; existe aún cuando no se le reconozca, proclame o niegue. La diferencia entre soberanía y autonomía estriba en la capacidad para autodeterminarse. En el primer caso, el Estado puede organizarse sin estar constreñido a ninguna voluntad ajena; en tanto que en la autonomía se otorga la facultad de autorregularse, o sea, darse sus propias normas, supeditándose a las indicaciones de una potestad ajena. Los diferentes tipos de autonomía que poseen las entidades federativas son: democrática, constitucional, legislativa, administrativa y judicial.

DÉCIMA TERCERA. Establecida la diferencia entre soberanía y autonomía, y demostrada la real existencia de la autonomía estadual, que no soberanía; de acuerdo a la técnica jurídico-constitucional y por puridad conceptual, debiera ser reformado el Artículo 40 de la Constitución Federal para declarar: "*Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y popular, compuesta de Estados libres y autónomos con capacidad para autorregularse e integrados en un Estado Federal según los principios de esta Ley fundamental*".

DÉCIMA CUARTA. La repartición de competencias no tiene una regla definida, aunque de hecho se sigue el principio de otorgar al gobierno central competencia exclusiva para todas las cuestiones que afecten los intereses generales de la federación. Las facultades expresas, limitadas o explícitas son las que enumera la Constitución para que sean ejercidas por los poderes federales y cualquier acto realizado en ejercicio de las facultades no conferidas es nulo, ya que el límite de las facultades explícitas está donde termina su expresa enumeración. Las facultades reservadas, según el supuesto del

Artículo 124 de la Constitución, son las que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales y su ejercicio, por ende, corresponde a los Estados. Las facultades implícitas son aquellas que el Congreso concede, a través de una Ley, a alguno de los órganos federales con el objeto de hacer efectiva una de las funciones expresas que por sí solas no podrían ejercitarse.

DÉCIMA QUINTA. La mayor injerencia de la Federación en los asuntos internos de los Estados conlleva a un debilitamiento de esta forma de Estado. En la medida que la Constitución y las autoridades federales permitan un mejor y mayor desarrollo autonómico en materia jurídica-constitucional, política y económica; el Estado Federal se verá fortalecido.

DÉCIMA SEXTA. Para la reforma de la Constitución se requiere la satisfacción de dos requisitos: el primero consiste en que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde la reforma; y el segundo, en que dicha reforma sea aprobada por la mayoría de las legislaturas locales.

DÉCIMA SÉPTIMA. La iniciativa para la reforma a la Constitución en el sentido de incluir a Baja California entre los Estados de la Federación, fue de fecha 5 de noviembre de 1951 y recibida por las comisiones respectivas de la Cámara de Diputados el 21 del mismo mes y año; siendo aprobada el 29 de noviembre y enviada al Senado para los efectos constitucionales. La Cámara de Senadores acusó recibo el 30 de noviembre, fue turnada a las comisiones dictaminadoras y aprobada sin modificaciones en la sesión del 5 de diciembre de 1951, ordenándose su pase a las legislaturas de los Estados para los efectos del Artículo 135. Habiendo sido aprobado el proyecto por 18 legislaturas estatales, el Senado procedió a elaborar un Proyecto de Declaratoria de Reformas que fue turnado a la Cámara de Diputados en donde se ordenó se pasase al Ejecutivo. El Decreto de Reformas fue publicado el 16 de enero de 1952, dos meses y once días después de elaborada la iniciativa, fecha en la que se tiene como formalmente erigido el Estado de Baja California.

DÉCIMA OCTAVA. Fue necesario hacer uso de las facultades implícitas con la finalidad de crear una Ley que hiciera efectiva la reforma hecha a la Constitución. Dicha Ley estableció que se debía nombrar un Gobernador Provisional quien debía convocar a elecciones de Legislatura Constituyente, de

Gobernador y Legislatura Constitucionales; y señaló los medios, plazos y sanciones para instrumentar dichas elecciones.

DÉCIMA NOVENA. El 29 de marzo de 1953 se llevaron a cabo las elecciones de los siete diputados que integraron el Constituyente del Estado con la participación de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, Unión Nacional Sinarquista, Federación de Partidos del Pueblo y otras coaliciones de asociaciones políticas. Los candidatos del Partido Revolucionario Institucional ganaron todos los sitios para el Constituyente.

VIGÉSIMA. La Sesión Solemne de Apertura del Congreso Constituyente se llevó a cabo el 5 de mayo de 1953 bajo la presidencia del Lic. Alejandro Lamadrid Jr., llevando la secretaría el Dr. Francisco Dueñas Montes. El Constituyente Bajacaliforniano trabajó durante poco más de 3 meses en 18 sesiones oficiales y muchas otras extraoficiales para elaborar un modelo de Constitución que incluyó en su estructura formal ciento trece Artículos en diez Títulos divididos en capítulos, más diecinueve Artículos Transitorios. La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California fue promulgada el día 15 de agosto de 1953 y publicada al día siguiente, domingo 16 de agosto de 1953, en el Tomo LXVI, número 23 del *Periódico Oficial* del Estado.

VIGÉSIMA PRIMERA. La constitución jurídico-positiva se puede dividir en tres partes; una dogmática, otra orgánica y una superestructural. La primera enuncia los derechos públicos subjetivos, la segunda da los lineamientos generales de organización del poder público; y la tercera sin dogmatizar derechos de los particulares ni cimentar las bases organizativas del gobierno, está dirigida formalmente y por igual a todos los individuos y autoridades.

VIGÉSIMA SEGUNDA. En la actualidad por mandato de la Constitución Federal y por imitación, existe una tendencia a que las Cartas constitucionales de los Estados sean una copia fiel o una Ley reglamentaria de la Constitución de la República, realidad a la que no escapa Baja California; si bien en su promulgación fue una Carta Magna de avanzada en la que se captaron los anhelos del pueblo para traducirlos en formas jurídicas elevadas al rango de preceptos constitucionales, mismos que aún prevalecen.

VIGÉSIMA TERCERA. La parte dogmática de la Constitución Bajacaliforniana se desarrolla en un sólo Artículo, el 7, toda vez que resulta innecesario repetir la enunciación que hace la Constitución federal en los Artículos 2 al 28, sin embargo, en otras partes de la Carta local se establecen derechos públicos subjetivos en los que la Carta Magna Bajacaliforniana resultó pionera al instituir conceptos novedosos, algunos de los cuales posteriormente fueron integrados a la Constitución Federal; entre otros fueron: la Defensoría de Oficio en materia civil y administrativa (Arts. 74 y 75), Igualdad Jurídica del hombre y la mujer (Art. 98), la protección de la propiedad literaria y artística (Art. 101), la protección de la estabilidad del hogar y la constitución del patrimonio familiar (Art. 104).

VIGÉSIMA CUARTA. La parte orgánica se divide en tres grandes ramas; la relativa a la función ejecutiva, a la legislativa y a la jurisdiccional.

VIGÉSIMA QUINTA. Por lo que toca a la función ejecutiva, la Constitución del Estado ordena que su ejercicio se deposita en un Gobernador; enumera los requisitos para serlo, su durabilidad, sus facultades y obligaciones, siguiendo en términos generales los lineamientos que establece la Carta Magna del País. Regula la actuación del llamado Secretario General de Gobierno que limita los poderes omnímodos del Gobernador a través del refrendo, buscando un equilibrio en el desarrollo de la función ejecutiva; aunque de hecho, sus atribuciones son más bien formales y decorativas. Por puridad jurídica y con fundamento en el párrafo cuarto del Artículo 112 de la Constitución del Estado, debería realizarse la modificación correspondiente al Artículo 43 y señalar que "los impedimentos para volver a ocupar el cargo de Gobernador son los que consigna el Artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" y no el 115 como actualmente se establece.

VIGÉSIMA SEXTA. Respecto a la función legislativa, ésta es ejercida por una asamblea de representantes denominada Congreso del Estado, compuesta por hasta 25 Diputados electos cada tres años. Dieciséis, que representan a cada uno de los Distritos Electorales del Estado, son electos en forma directa según el principio de mayoría relativa, y hasta nueve que son asignados según el principio de representación proporcional. La Carta Magna enumera los requisitos para ser diputado y los impedimentos; los requisitos de instalación del Congreso, su funcionamiento y sus facultades. Refiere también las facultades

de la Comisión Permanente formada por diez Diputados en ejercicio, siete propietarios y tres suplentes o supernumerarios.

VIGÉSIMA SÉPTIMA. La parte dinámica de esta función corresponde al proceso legislativo: la iniciativa de leyes y decretos pertenece a los diputados, al Gobernador, al Tribunal Superior de Justicia, al Tribunal de Justicia Electoral, a los Ayuntamientos, al Instituto Estatal Electoral y a los ciudadanos residentes en el Estado. Toda iniciativa debe sujetarse a dictamen de la Comisión respectiva, discusión por el Congreso, votación, y en su caso, aprobación. Corresponde al Gobernador cumplir los dos últimos pasos del proceso; la promulgación y publicación, para que la iniciativa adquiera el carácter de Ley. Durante el proceso, se da injerencia al Gobernador, al Poder Judicial y a los Ayuntamientos, con el objeto de que esté presente un representante que, sin voto, participe en los trabajos cuando el asunto está relacionado con la función respectiva.

VIGÉSIMA OCTAVA. Referente a la función jurisdiccional, tiene como principal objetivo, de una manera preeminente e imparcial, la resolución por un órgano del Estado de las controversias jurídicas que se plantean entre dos o más partes contrapuestas, sean éstas particulares o autoridades.

VIGÉSIMA NOVENA. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, de conformidad con la Carta Magna estadual, es un órgano independiente de cualquier autoridad administrativa cuya función principal es resolver las controversias de carácter administrativo y fiscal entre los particulares y la Administración Pública Estatal o Municipal, así como la determinación de la preferencia de créditos fiscales entre el Fisco Estatal y los Fiscos Municipales; sin embargo, como consecuencia puramente formal de una construcción orgánica, debiera adscribirse el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado a la función jurisdiccional, bajo la denominación capitular "De la Justicia Administrativa", proponiéndose la inclusión de un nuevo texto al Artículo 55 para señalar que "El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado es un órgano de justicia administrativa y especializado del Poder Judicial, con plena jurisdicción para substanciar y resolver las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre los particulares y la Administración Pública Estatal o Municipal; las suscitadas entre el fisco estatal y los fiscos municipales sobre preferencia de créditos fiscales; así como las derivadas de

resoluciones que se dicten por autoridades competentes en aplicación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado está dotado de imperio suficiente para hacer cumplir sus resoluciones y goza de independencia presupuestal para garantizar la imparcialidad de su actuación." Como consecuencia de la reforma propuesta se precisa modificar el texto de otros artículos constitucionales ínsitos en el Capítulo II del Título Quinto relativo al "Poder Judicial", a efecto de integrar al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado a los demás órganos por medio de los cuales se ejerce el Poder Judicial del Estado.

TRIGÉSIMA. La función jurisdiccional *stricto sensu* en el Estado, es decir la judicial propiamente dicha, es ejercida por el Tribunal Superior de Justicia, el Tribunal de Justicia Electoral, los Juzgados de Primera Instancia, los Juzgados de Paz, los Jurados. La Constitución establece su composición, requisitos para ser designados, atribuciones y responsabilidades. El Tribunal Superior de Justicia está integrado con trece Magistrados Numerarios como mínimo y tres Supernumerarios. Su Presidente es electo por el Pleno de entre sus miembros cada año. El Presidente del Tribunal Superior de Justicia puede ser reelecto. Para alcanzar una auténtica independencia, autoridad y responsabilidad de quienes ejercen la función jurisdiccional, la Carta Magna del Estado establece disposiciones que regulan la función jurisdiccional y que se dividen en cuatro sectores relativos a la designación de los integrantes de los órganos jurisdiccionales, la estabilidad en sus funciones, remuneración decorosa y un sistema de responsabilidad de los jueces

TRIGÉSIMA PRIMERA. El Consejo de la Judicatura del Estado, integrante de la función jurisdiccional como órgano auxiliar o de apoyo, se compone de siete miembros, de los cuales uno es el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien a su vez lo es del Consejo y tiene voto de calidad en caso de empate; el Presidente del Tribunal de Justicia Electoral; un Magistrado y un Juez de Primera Instancia electos mediante insaculación; y por último, tres Consejeros elegidos por el Congreso del Estado, por mayoría calificada. La intervención del Congreso en el nombramiento de los Consejeros de la Judicatura no ayuda a que se perfile como una realidad la interdependencia autonómica que equilibra realmente la dinámica de las tres funciones en que se desarrolla el Poder

Público. Esta circunstancia bien pudiera resolverse si el nombramiento de estos tres Consejeros se hiciese por insaculación en el Congreso de entre nueve propuestos por los Colegios de Abogados debidamente registrados.

TRIGÉSIMA SEGUNDA. El Tribunal de Justicia Electoral, es la máxima autoridad jurisdiccional electoral en el Estado, con la función principal, como órgano especializado del "Poder Judicial", de garantizar el cumplimiento del principio de legalidad de los actos y resoluciones electorales. La Constitución del Estado regula su integración, forma de elección, competencia y facultades. La inclusión de este Tribunal en la función jurisdiccional reviste un importante paso en la incorporación orgánica de tribunales especializados que por diversas razones y en distintas épocas han surgido fuera del ámbito de esta función y que formalmente se han mantenido dentro de la esfera del Ejecutivo.

TRIGÉSIMA TERCERA. La representación y el ejercicio de las funciones del Ministerio Público corresponden al Procurador General de Justicia, a los Subprocuradores y a los Agentes de la Institución. El Procurador es nombrado por el Congreso a propuesta del Gobernador, quien lo puede remover libremente. Los Subprocuradores y los Agentes del Ministerio Público son nombrados y removidos por el Gobernador del Estado a propuesta del Procurador. El Procurador General de Justicia también representa al Estado en las acciones y controversias constitucionales cuando el mismo Estado sea parte, tenga interés jurídico o se afecte su patrimonio.

TRIGÉSIMA CUARTA. La asesoría jurídica al Gobernador está a cargo del Consejero Jurídico del Ejecutivo, titular de la Secretaría Jurídica y Prevención Social, quien, entre sus funciones, representa al Gobernador en las controversias constitucionales en las que el Ejecutivo del Estado sea parte.

TRIGÉSIMA QUINTA. El Procurador General de Justicia y la Institución del Ministerio Público, al intervenir en la administración de justicia, deben permanecer en el Capítulo del "Poder Judicial", limitando las funciones de aquel Servidor Público a lo que implica la procuración de justicia; en tanto que las atribuciones conjuntas de representación del Estado y asesoría jurídica del Ejecutivo, deben quedar en manos del Consejero Jurídico y su regulación constitucional establecerse en la parte relativa a la función ejecutiva.

TRIGÉSIMA SEXTA. Entre las normas superestructurales tenemos la declaración política y propia de la entidad sobre su territorio, la autonomía estadual -mal llamada soberanía-, los símbolos nacionales y estaduais, y los derechos y obligaciones de los habitantes del Estado.

TRIGÉSIMA SÉPTIMA. La Constitución reputa como Servidores Públicos a los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial, los funcionarios y empleados, y en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Estatal o Municipal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. Las diversas clases de responsabilidad que se pueden imputar a un Servidor Público son las derivadas del juicio político, penales o administrativas, las que se substancian a través de procedimientos distintos y autónomos, previendo sanciones diversas impuestas por órganos diferentes, no pudiendo imponerse dos veces sanciones de la misma naturaleza por una sola conducta.

TRIGÉSIMA OCTAVA. Como una forma de preservar y fortalecer la autonomía estadual, es recomendable la adición a la Carta Magna estadual con un Artículo que prevea la situación de la "desaparición de todos los poderes constitucionales" referida en la Fracción V del Artículo 76 de la Constitución federal, para evitar la injerencia del Senado y la posibilidad de un gobernador provisional que no cumpla con los requisitos establecidos por la propia Constitución estadual; además, de esa manera se conjura el peligro político que resulta de la indisposición que pueda existir entre el gobierno local y federal.

TRIGÉSIMA NOVENA. La adición o reforma a la Constitución procede cuando es aprobada por dos terceras partes del total de los Diputados y la mayoría de los Ayuntamientos. La facultad de iniciativa, por interpretación constitucional, corresponde a los Diputados, al Gobernador, al Tribunal Superior de Justicia, al Tribunal de Justicia Electoral, a los Ayuntamientos, al Instituto Estatal Electoral y a los ciudadanos residentes en el Estado. Las adiciones o reformas no pueden afectar las decisiones fundamentales, antes deben cumplir el objetivo de hacer más dinámicos y eficaces los postulados fundamentales de la Constitución. En Baja California todas las adiciones o reformas a la Constitución federal, que afecten su Carta Magna, son inmediatamente adoptadas por el Congreso estadual mediante dictamen referente a la afectación

de su texto y a la parte de su cuerpo en que deba incorporarse, aprobado por mayoría y promulgadas sin necesidad de ningún otro trámite.

CUADRAGÉSIMA. La Constitución de Baja California es inviolable y no pierde su fuerza ni vigor aunque alguna rebelión o estado grave de emergencia interrumpa su observancia; ya que, tan pronto el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia y los que la hubieran infringido serán juzgados con sujeción a la misma Carta Suprema y a las leyes promulgadas conforme a ella.

CUADRAGÉSIMA PRIMERA. Del estudio de la Carta Magna bajacaliforniana se desprende el profundo respeto que el Constituyente tenía de la Constitución federal y la ubicación tan clara y precisa que realizaron de la Carta local respecto de la federal, dejando entrever en forma tácita, el concepto de autonomía estadual.

CUADRAGÉSIMA SEGUNDA. La grave carencia de fuentes bibliográficas para integrar un Derecho Constitucional Estadual, hace necesario el apoyo de las autoridades para lograr su adecuado desarrollo como un medio para el fortalecimiento de la autonomía del Estado. Esto puede lograrse mediante la instrumentación y establecimiento dentro de los programas de estudio en Escuelas y Facultades de Derecho de la materia de Derecho Constitucional Estadual.

CUADRAGÉSIMA TERCERA. Baja California es un Estado que debe ser tomado como ejemplo, no sólo porque ha hecho productivo su desértico territorio, sino porque a lo largo de su historia política y constitucional ha dado muestras su población, de un acendrado patriotismo y se ha cifrado por un adelanto institucional que ha motivado el que muchos volteen la vista hacia este Estado limítrofe del Noroeste Mexicano.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

I. LIBROS

- ADAMS, John R.- *Edward Everett Hale*; Boston, Twayne Publishers, s/f.
- AGEL, Jerome con BERNSTEIN, Richard B.- *Amending America; If We Love the Constitution So Much, Why Do We Keep Trying to Change It?*; New York, Times Books-Random House, 1993
- AKZIN, Benjamín.- *Estado y Nación*; 1ª. ed. México, FCE, 1970
- ARENAL FENOCHIO, Jaime del.- "Supremo Poder Conservador" en *Diccionario Jurídico Mexicano*; 10ª. ed. México, Porrúa-UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, 4 Vols.
- ARIAS, Juan de Dios y OLIVARRÍA Y FERRARI, Enrique.- *México a Través de los Siglos; IV. México Independiente 1821-1855*; 15ª. ed. México, Cumbre, 1979
- ARNAIZ AMIGO, Aurora.- "Consideraciones Generales del Concepto de Soberanía" en *Revista de la Facultad de Derecho de México*; T. XX, Nos. 79-80, Julio-Diciembre de 1970. México, UNAM, 1970
- .- *Derecho Constitucional Mexicano*; 2ª. ed. México, Trillas, 1990
- .- *Instituciones Constitucionales Mexicanas*; 1ª. ed. México, UNAM, Textos Universitarios, 1975
- .- *Soberanía y Potestad*; 1ª. ed. México, UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1971, 2 Vols.
- ARTEAGA NAVA, Elisur.- *Derecho Constitucional*; Pról. de José Francisco Ruiz Massieu; 2ª. ed. México, Oxford University Press, 1999
- .- *Derecho Constitucional Estatal*; Pról. de José Francisco Ruiz Massieu; México, Porrúa, 1988
- .- "Notas para un Derecho Constitucional Estatal" en *Revista de Investigaciones Jurídicas*; Año 3, Núm. 3. México, Escuela Libre de Derecho, 1979
- .- "Notas para un Derecho Constitucional Estatal (Segunda Parte)" en *Revista de Investigaciones Jurídicas*; Año 5, Núm. 5. México, Escuela Libre de Derecho, 1981

- .- "Notas para un Derecho Constitucional Estatal (Tercera Parte)" en *Revista de Investigaciones Jurídicas*; Año 7, Núm. 7. México, Escuela Libre de Derecho, 1983
- .- *Tratado de Derecho Constitucional*; Pról. de José Francisco Ruiz Massieu; 1ª. ed. México, Oxford University Press, 1999, 4 Vols.
- BAEGERT, Juan Jacobo.- *Noticias de la península americana de California*; México, Antigua Librería Robredo de José Porrúa e hijos, 1942
- BAKER, George.- *México ante los ojos del ejército invasor de 1847; (diario del coronel Ethan Allen Hitchok)*; 1ª. ed. México, UNAM, 1978
- BARCO, Miguel del.- *Historia Natural y Crónica de la Antigua California; (Adiciones y Correcciones a la Noticia de Miguel Venegas)*; Edición, estudio preliminar, notas y apéndices de Miguel León-Portilla; 1ª. ed. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Históricas, 1973
- BARRAGÁN BARRAGÁN, José (Introducción y notas).- *Actas Constitucionales Mexicanas (1821-1824)*. I. *Diario de las Sesiones de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano, instalada según previenen el Plan de Iguala y Tratados de la Villa de Córdoba*; II. *Actas del congreso constituyente mexicano; Vol. I*; III. *Actas del congreso constituyente mexicano; Vol. II*; IV. *Actas del congreso constituyente mexicano; Vol. III*; V. *Diario de las sesiones del Congreso Constituyente de México*; VI. *Sesiones extraordinarias del Congreso Constituyente con motivo del arresto de algunos señores diputados*; VII. *Diario de la Junta Nacional Instituyente del Imperio Mexicano*; VIII. *Diario de las Sesiones del Congreso Constituyente de la Federación Mexicana; sesiones del mes de abril de 1824*; IX. *Diario de las Sesiones del Congreso Constituyente de la Federación Mexicana; sesiones del mes de mayo de 1824*; Introducción y notas de José Barragán Barragán; 2ª. ed. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980, 9 Vols.
- .- *Introducción al Federalismo; (La Formación de los Poderes en 1824)*; 1ª. ed. México, UNAM-Coordinación de Humanidades, 1978
- BARRÓN ESCAMILLA, Martín.- *Guía Histórica de Baja California*; 1ª. ed. Ensenada, Editorial El Sol de Baja-Museo Regional de Historia, 1992
- BASSOLS BATALLA, Ángel.- *El Noroeste de México; Un estudio geográfico-económico*; 1ª. ed. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Económicas, 1972
- BERNSTEIN, Richard B. con AGEL Jerome.- *Amending America; If We Love the Constitution So Much, Why Do We Keep Trying to Change It?*; New York, Times Books-Random House, 1993

- BIDART CAMPOS, Germán J.- *El Derecho Constitucional del Poder; I. El derecho constitucional del poder comparado; El Congreso; II. El Poder Ejecutivo; El Poder Judicial*; Buenos Aires, EDIAR, 1967. 2 Vols.
- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo.- *Derecho Constitucional*; Prólogo y Notas de Pablo Lucas Verdú; Reimpr. Madrid, Tecnos, 1973
- BLAISDELL, Lowell L.- *La Revolución del desierto; Baja California, 1911*; 1ª. ed. en español. Mexicali, UABC-SEP, 1993
- BODENHEIMER, Edgar.- *Teoría del Derecho*; Traducción de Vicente Herrero; 1ª. Reimpr. México, FCE, 1971
- BOJÓRQUEZ, Mario.- *Bitácora de Viaje de Fortúm Ximénez; Descubridor y Conquistador de la Isla de la California*; 1ª. reimpr. Mexicali, Instituto de Cultura de Baja California, 1994
- BÓRQUEZ, Djed (Seudónimo de Juan de Dios Bojórquez).- *Crónica del Constituyente*; 2ª. ed. México, s/e, 1967
- BURGOA, Ignacio.- *Antología de su Pensamiento; 1934-1986; Estudios, comentarios y denuncias contra funcionarios públicos*; comp. y presentación de Ignacio Burgoa Llano; 1ª. ed. México, s/e, 1987
- .- *Derecho Constitucional Mexicano*; 1ª. ed. México, Porrúa, 1973
- .- *Las Garantías Individuales*; 7ª. ed. México, Porrúa, 1972
- CABALLERO, Gloria y RABASA, Emilio O.- *Mexicano: ésta es tu Constitución*; 1ª. reimpr. a la 10ª. ed. México, Miguel Angel Porrúa-Cámara de Diputados de la LVI Legislatura, 1996
- .- *Mexicano: ésta es tu Constitución*; 11ª. ed. México, Miguel Angel Porrúa-Cámara de Diputados de la LVI Legislatura, 1997
- CALDWELL, Gaylon L. y LAWRENCE, Robert M.- *Teoría y Práctica del Gobierno Actual de los Estados Unidos*; México, Diana, 1972
- CALVILLO, Manuel.- "La Consumación de la Independencia y la Instauración de la República Federal 1820-1824; I. Los Proyectos de Constitución para México 1822-1824; II.", en *La República Federal Mexicana; Gestación y Nacimiento*; Obra conmemorativa de la fundación de la República Federal y de la Creación del Distrito Federal en 1824; 1ª. ed. México, Departamento del Distrito Federal, 1974, 8 Vols.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime.- "Comentario al Artículo 116" en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Comentada*; 7ª. ed. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-Porrúa, 1995. 2 Vols.
- y FARAH GEBARA, Mauricio.- "Comentario al Artículo 115" en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Comentada*; 7ª.

- ed. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-Porrúa, 1995. 2 Vols.
- CARPISO, Jorge.- "Constitución y Revolución", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*; T. XX, Nos. 79-80, Julio-Diciembre de 1970. México, UNAM, 1970
- .- *El Presidencialismo Mexicano*; 1ª. ed. México, Siglo XXI, 1978
- .- *Federalismo en Latinoamérica*; 1ª. ed. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1973
- .- *La Constitución Mexicana de 1917*; 1ª. ed. México, UNAM-Coordinación de Humanidades, 1969
- CARRÉ DE MALBERG, R.- *Teoría General del Estado*; Trad. de José León Depetre, Pref. de Héctor Gros Espiell; 2ª. ed. en español, México, Fac. de Derecho-UNAM-FCE, 1998
- CARRILLO FLORES, Antonio.- *La Justicia Federal y la Administración Pública*; 2ª. ed. México, Porrúa, 1973
- CASO, Antonio.- *Sociología*; 4ª. ed. México, Stylo, 1945
- CASTILLO VELASCO, José María del.- *Apuntamientos para el Estudio del Derecho Constitucional Mexicano*; Presentación de Humberto Lira Mora; ed. facsimilar de 1ª. ed. príncipe de 1870. México, PRI, 1976
- CHAVEZMONTES, Julio.- *Heridas que no cierran*; 1ª. ed. México, Grijalbo, 1988
- CHEVALLIER, Jean-Jacques.- *Los Grandes Textos Políticos; desde Maquiavelo a nuestros días*; Trad. de Antonio Rodríguez Huescar, Pref. de André Siegfried; 5ª. ed. Aguilar, 1965
- CLAVIJERO, Francisco Javier.- *Historia de la Antigua o Baja California*; Traducción del Italiano del Prbro. Nicolás García San Vicente; ed. facsimilar de la de 1852. México, SEDENA, 1972
- COMISIÓN Nacional de Derecho Humanos, *Los Derechos Humanos de la Mujer*, México, CNDH, 1992
- COMISIÓN Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Restauración del Senado.- *Acta Constitutiva de la Federación; Crónicas*; Introducción y compilación de José Barragán Barragán. México, 1974
- .- *Constitución Federal de 1824; Crónicas*; México, 1974. 2 Vols.
- CORONADO, Mariano.- *Elementos de Derecho Constitucional Mexicano*; Prólogo de Jorge Carpizo; ed. facsimilar de la 3ª. ed. de 1906. México, UNAM-Coordinación de Humanidades, 1977

- CORTÉS, Hernán.- *Cartas de Relación*; Nota Preliminar de Manuel Alcalá; 5ª. ed. México, Porrúa, 1970
- COSTELOE, Michael P.- *La Primera República Federal de México (1824-1835); (Un estudio de los partidos políticos en el México Independiente)*; 1ª. ed. Madrid, FCE, 1975
- COULANGES, Fustel de.- *La Ciudad Antigua; Estudio sobre el Culto, el Derecho, las Instituciones de Grecia y Roma*; Traducción de M. Giges Aparicio. Buenos Aires, Albatros, 1942
- COUTURE, Eduardo J.- "Las garantías constitucionales del proceso civil" en *Estudios de derecho procesal en honor de Hugo Alsina*; Buenos Aires, s/e, 1946
- CROSSMAN, R. H. S.- *Biografía del Estado Moderno*; Trad. de J.A. Fernández de Castro y Carlos Villegas; 1ª. reimpr. de la 2ª. ed. en español. México, FCE, 1970
- CUE CÁNOVAS, Agustín.- *Historia social y económica de México (1521-1854)*; 3ª. ed. 2ª. reimpr. México, Trillas, 1967
- DIAZ DEL CASTILLO, Bernal.- *Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España*; 10ª. publ. México, Fernández Editores, 1973
- DUBLÁN, Manuel y LOZANO, José María.- *Legislación Mexicana ó Colección Completa de las Disposiciones Legislativas; Expedidas desde la Independencia de la República*; México, Imprenta del Comercio a cargo de Dublán y Lozano, 1876
- DUEÑAS M., Francisco.- *Historia del Constituyente en el Estado de Baja California*; Mexicali, Instituto de Investigaciones Históricas del Estado de Baja California (Prof. Pablo L. Martínez), 1988
- DUVERGER, Maurice.- *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*; Pról. de Pablo Lucas Verdú; 5ª. ed. Barcelona, Ariel, 1970
- ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio.- *Apuntes para la historia del Derecho en México. I. Los Orígenes; II. Nueva España; III. Nueva España; Derecho Privado y Derecho de Transición; IV. México; Relaciones Internacionales 1821-1860*; Pról. de Germán Fernández del Castillo. México, Polis-Publicidad y Ediciones-Antigua Librería Robredo, 1937-1948, 4 Vols.
- FARAH GEBARA, Mauricio y CÁRDENAS GRACIA, Jaime.- "Comentario al Artículo 115" en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Comentada*; 7ª. ed. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-Porrúa, 1995. 2 Vols.

- FARRAND, Max.- *The Framing of the Constitution of The United States*; New Haven, Yale University Press, 1913
- FAYA VIESCA, Jacinto.- *El Federalismo Mexicano; El Régimen Constitucional del Sistema Federal*; 2ª. ed. México, Porrúa, 1998
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge.- "Derechos Humanos y Ombudsman en México" en *Problemas Actuales del Derecho Constitucional; Estudios en Homenaje a Jorge Carpizo*; 1ª. ed. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994
- FERRER DE MENDIOLEA, Gabriel.- "La Creación del Estado de Baja California" en *Memoria del Primer Congreso de Historia Regional*; Mexicali, Gobierno del Estado de Baja California, 1958. 2 Vols.
- FISCHBACH, Oskar Georg.- *Teoría General del Estado*; Trad. de Rafael Luengo Tapia, adiciones de Luis Legaz; 3ª. ed. México, Editora Nacional, 1968
- FIX FIERRO, Héctor.- "Comentario al Artículo 17" en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Comentada*; 7ª. ed. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-Porrúa, 1995, 2 Vols.
- y FIX-ZAMUDIO, Héctor.- "Comentario al Artículo 100" en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Comentada*; 7ª. ed. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-Porrúa, 1995, 2 Vols.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor.- *Comentarios a la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*; 2ª. ed. México, Porrúa, 1996
- .- *Latinoamérica: Constitución, Proceso y Derechos Humanos*; 1ª. ed. México, UDUAL-Miguel Angel Porrúa, 1988
- y FIX FIERRO, Héctor.- "Comentario al Artículo 100" en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Comentada*; 7ª. ed. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-Porrúa, 1995, 2 Vols.
- FLORES MAGÓN, Ricardo, *et al.*- *Regeneración 1900-1918*, Prólogo, selección y notas de Armando Bartra, 1ª. ed. México, ERA-SEP, Colección Lecturas Mexicanas Segunda Serie, No. 88,1987
- FLORES ZAVALA, Ernesto.- *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*; Pref. de Luis Recasens Siches, Pról. de Mariano Azuela Jr.; 14ª. ed. México, Porrúa, 1972
- GAMAS TORRUCO, José.- *El federalismo mexicano*; Pról. de Sergio García Ramírez; 1ª. ed. México, SEP, 1975

- GÁMIZ PARRAL, Máximo N.- *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*; 1ª. ed. México, UNAM-Facultad de Derecho, 1990
- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo.- *Introducción al Estudio del Derecho*; Pról. de Virgilio Domínguez; 17ª. ed. México, Porrúa, 1970
- GARCÍA-PELAYO, Manuel.- *Derecho Constitucional Comparado*; 7ª. ed. Madrid, Manuales de la Revista de Occidente, 1964
- GARZA RAMÍREZ, María Luisa.- *El golfo de California, mar nacional*; 1ª. ed. México, UNAM-Fac. Ciencias Políticas y Sociales, 1976
- GARZA, Sergio Francisco de la.- *Derecho Financiero Mexicano*; México, Porrúa, 1978
- GAXIOLA, Jorge F.- *Algunos Problemas del Estado Federal; La Naturaleza del Estado Federal, Interpretación del Artículo 133 Constitucional; La Autonomía Hacendaria*; México, Cultura, 1941
- GÓMEZ ROBLEDO, Antonio.- *México y el Arbitraje Internacional; el Fondo Piadoso de las Californias, la Isla de la Pasión, El Chamizat*; 1ª. ed. México, Porrúa, 1965
- GONZÁLEZ CALDERÓN, Juan A.- *Derecho Constitucional Argentino*; Buenos Aires, J. Lajouane & Cía. Editores, 1931. 3 Vols.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo.- *La democracia en México*; 4ª. ed. México, ERA, 1971
- GONZÁLEZ FLORES, Enrique.- *Manual de Derecho Constitucional*; 4ª. ed. México, Textos Universitarios, 1974
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel.- "Comentario al Artículo 92" en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Comentada*; 7ª. ed. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-Porrúa, 1995. 2 Vols.
- .- *El Federalismo*, 1ª. ed. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995
- y MORALES BECERRA, Alejandro.- "El Supremo Poder Conservador", en *Estudios Jurídicos en Memoria de Alfonso Noriega Cantú*; 1ª. ed. México, Porrúa, 1991
- .- *La intervención federal en la desaparición de poderes*; 1ª. ed. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983
- GONZÁLEZ RAMÍREZ, Manuel.- *La Revolución Social de México; I. Las ideas - La violencia; II. Las instituciones sociales; El problema económico; III. El problema agrario*; 1ª. ed. México, FCE, 1960-1965-1966, 3 Vols.
- HALE, Edward E.- *His Level Best, and Other Stories*; Boston, Roberts Brothers, 1872

- .- "The Queen of California" en *The Atlantic Monthly; a Magazine of Literature, Art, and Politics*; Vol. XIII, Marzo de 1864, No. LXXVII; Boston, Ticknor and Fields, 1864
- HAMILTON, Alexander; MADISON, James y JAY, John.- *El Federalista*; Pról. de Gustavo R. Velasco; 2ª. ed. México, FCE, 1957
- HAURIOU, André; GICQUEL, Jean y GÉLARD, Patrice.- *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*; Trad. castellana y adaptación de José Antonio González Casanova, 2ª. ed. Barcelona, Ariel, 1980
- HELLER, Hermann.- *Teoría del Estado*; Ed. y Pról. de Gerhart Niemeyer; 6ª. reimpr. de la 1ª. ed. México, FCE, 1971
- HERNÁNDEZ, Octavio A.- *Mil y un planes, tres revoluciones y una última Constitución*; reimpr. de la 3ª. ed. en *Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones*; México, Miguel Angel Porrúa, 1988
- HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Rosaura.- *Ignacio Comonfort; Trayectoria Política. Documentos*; 1ª. ed. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Históricas, 1967
- HERRERA Y LASSO, Manuel.- "Errores Técnicos y Vicios Institucionales de la Constitución" en *El Pensamiento Jurídico de México en el Derecho Constitucional*; México, Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México-Librería de Manuel Porrúa, 1961
- .- *Estudios Constitucionales; Primera Serie*; reimpr. a la 1ª. ed. México, JUS, 1983
- .- *Estudios Constitucionales; Segunda Serie*; 1ª. ed. México, JUS, 1964
- HITLER, Adolf.- *Mi Lucha*; Trad. de Alberto Saldivar P.; 4ª. publ. México, Diana, 1958
- HUMBOLDT, Alexander von.- *Ensayo Político sobre el Reino de la Nueva España*; Resumen Integral de Florentino M. Torner, México, CGE, 1953
- JAY John; HAMILTON, Alexander y MADISON, James.- *El Federalista*; Pról. de Gustavo R. Velasco; 2ª. ed. México, FCE, 1957
- JELLINEK, Georg.- *Teoría General del Estado*; Trad. y Pról. de Fernando de los Ríos. Buenos Aires, Albatros, 1974
- JORDÁN, Fernando.- *El Otro México; Biografía de Baja California*; México, Gobierno del Estado de Baja California Sur, 1976
- KECSKEMETI, P.- "El Pensamiento Político en Norteamérica", en J. P. Mayer et al. *Trayectoria del Pensamiento Político*; 3ª. ed. México, FCE, 1966

- KELSEN, Hans.- *Esencia y Valor de la Democracia*; Trad. de la 2ª. ed. alemana por Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz y Lacambra. México, Editora Nacional, 1974
- .- *Teoría General del Derecho y del Estado*; Trad. de Eduardo García Maynez; 3ª. ed. México, UNAM, 1969
- .- *Teoría General del Estado*; Trad. de Luis Legaz-Lacambra. México, Editora Nacional, 1972
- KRIEGER, Emilio.- *En defensa de la Constitución; Violaciones presidenciales a la Carta Magna*; 1ª. ed. México, Grijalbo, 1994
- LAGO CARBALLO, Antonio.- "Los regímenes políticos iberoamericanos", en Maurice Duverger, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Pról. de Pablo Lucas Verdú; 5ª. ed. Barcelona, Ariel, 1970
- LANZ DURET, Miguel.- *Derecho Constitucional Mexicano; y Consideraciones sobre la Realidad Política de Nuestro Régimen*; Pról. de Alfonso Noriega Jr.; 4ª. impr. de la 5ª. ed. México, C.E.C.S.A., 1977
- LARA PONTE, Rodolfo.- "Comentario al Artículo 4" en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Comentada*; 7ª. ed. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-Porrúa, 1995, 2 Vols.
- LASSALLE, Ferdinand.- *¿Qué es una Constitución?*; Intr. de Franz Mehring, Trad. de W. Roces. Buenos Aires, Ed. Siglo Veinte, 1975
- LAWRENCE, Robert M. y CALDWELL, Gaylon L.- *Teoría y Práctica del Gobierno Actual de los Estados Unidos*; México, Diana, 1972
- LEE BENSON, Nettie.- *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano*; México, El Colegio de México-FCE, 1955
- LEÓN-PORTILLA, Miguel.- "El Septentrión novohispano; Baja California; La labor de los dominicos" en *Visión Histórica de la Frontera Norte de México*; Mexicali, UABC-Centro de Investigaciones Históricas UNAM-UABC, 1987, 3 Vols.
- .- "Los pobladores aborígenes; Baja California" en *Visión Histórica de la Frontera Norte de México*; Mexicali, UABC-Centro de Investigaciones Históricas UNAM-UABC, 1987, 3 Vols.
- LOEWENSTEIN, Karl.- *Teoría de la Constitución*; Traducción de Alfredo Gallego Anabitarte; 2ª. ed. Barcelona, Ariel 1976
- LÓPEZ DE GOMARA, Francisco.- *Historia General de las Indias; I. Hispania Victrix; II. Conquista de Méjico*; Barcelona, Orbis, 1985, 2 Vols.

- LOZANO, José María.- *Tratado de los Derechos del Hombre; Estudio del Derecho Constitucional Patrio en lo relativo a los Derechos del Hombre*; ed. facsimilar de la 1ª. de 1876. México, Porrúa, 1972
- y DUBLÁN, Manuel.- *Legislación Mexicana ó Colección Completa de las Disposiciones Legislativas; Expedidas desde la Independencia de la República*; México, Imprenta del Comercio a cargo de Dublán y Lozano, 1876
- MADARIAGA, Salvador de.- *Hernán Cortés*; 5ª. ed. Buenos Aires, Ed. Sudamericana, 1951
- MADISON, James; HAMILTON, Alexander y JAY, John.- *El Federalista*; Pról. de Gustavo R. Velasco; 2ª. ed. México, FCE, 1957
- MADRID HURTADO, Miguel de la.- *El pensamiento económico en la Constitución Mexicana de 1857*; Intr. de José Gamas Torruco; 2ª. ed. México, Porrúa, 1982
- .- *Estudios de Derecho Constitucional*; Presentación de Héctor Fix-Zamudio; 1ª. ed. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1977
- MADRAZO, Jorge.- "Comentario al Artículo 135" en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Comentada*; 7ª. ed. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-Porrúa, 1995, 2 Vols.
- .- *Reflexiones Constitucionales*; 1ª. ed. México, Porrúa, 1994
- MAJO FRAMIS, Ricardo.- *Vida de los Navegantes y Conquistadores Españoles del Siglo XVI*; 1ª. ed. Madrid, Aguilar, 1946
- MALDONADO, Braulio.- *Baja California; Comentarios Políticos*; 3ª. ed. México, B. Costa-Amic Editor, 1960
- MARGÁIN MANAUTOU, Emilio.- *De lo Contencioso Administrativo; de Anulación o de Ilegitimidad*; 5ª. ed. México, Porrúa, 1995
- MARQUET GUERRERO, Porfirio.- *La Estructura Constitucional del Estado Mexicano*; 1ª. ed. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1975
- MARTÍNEZ BAEZ, Antonio.- "El Federalismo Mexicano y la Desaparición de los Poderes de los Estados" en *El Pensamiento Jurídico de México en el Derecho Constitucional*; México, Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México-Librería de Manuel Porrúa, 1961
- MARTÍNEZ, Pablo L.- *Historia de la Baja California*; 2ª. ed. México, Ed. Baja California, 1956

- MATHES, Miguel.- "El Septentrión novohispano; Baja California; Intentos hispanos de asentamientos en la península" en *Visión Histórica de la Frontera Norte de México*; Mexicali, UABC-Centro de Investigaciones Históricas UNAM-UABC, 1987, 3 Vols.
- MAYER, J. P. et al.- *Trayectoria del Pensamiento Político*; 3ª. ed. México, FCE, 1966
- MELGAR ADALID, Mario.- "Comentario al Artículo 100" en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Comentada*; 7ª. ed. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-Porrúa, 1995, 2 Vols.
- MIRANDA, José.- *Las Ideas y las Instituciones Políticas Mexicanas; Primera Parte 1521-1820*; Prólogo de Andrés Lira; ed. facsimilar de la 1ª. ed. de 1952; México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1978
- MONTESQUIEU, Carlos de Secondat, barón de la Brède y.- *Del Espíritu de las Leyes*; 1ª. ed. Buenos Aires, Editorial Claridad, 1971
- MONTIEL Y DUARTE, Isidro Antonio.- *Derecho Público Mexicano*; México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1882
- MORA, José María Luis.- *México y sus Revoluciones*; ed. y prólogo de Agustín Yañez; 3ª. ed. México, Porrúa, 1977, 3 Vols.
- MORALES BECERRA, Alejandro y GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel.- "El Supremo Poder Conservador", en *Estudios Jurídicos en Memoria de Alfonso Noriega Cantú*; 1ª. ed. México, Porrúa, 1991
- MORENO, Daniel.- *Derecho Constitucional Mexicano*; 1ª. ed. México, Ed. Pax-México, 1972
- .- *El Pensamiento Jurídico Mexicano*; 1ª. ed. México, Porrúa, 1966
- MOYA PALENCIA, Mario.- *Temas Constitucionales*; 1ª. ed. México, UNAM-Coordinación de Humanidades, 1978
- MOYANO PAHISSA, Angela.- *California y sus relaciones con Baja California; (Síntesis del desarrollo histórico de California y sus repercusiones sobre Baja California)*; 1ª. ed. México, SEP-FCE, 1983
- NAVA NEGRETE, Alfonso.- "Autonomía del Tribunal Fiscal de la Federación" en *Autonomía y Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación; Tercera Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, Diciembre de 1994*; 1ª. ed. México, Tribunal Fiscal de la Federación, 1995
- NORIEGA CANTÚ, Alfonso.- "El Supremo Poder Conservador" en *Revista de la Facultad de Derecho de México*; T. XXVIII, No. 111, Septiembre-Diciembre de 1978; México, UNAM, 1978

- O'GORMAN, Edmundo.- *Historia de la Divisiones Territoriales de México*; 5ª. ed. México, Porrúa, 1973
- OLIVARRÍA Y FERRARI, Enrique y ARIAS, Juan de Dios.- *México a Través de los Siglos; IV. México Independiente 1821-1855*; 15ª. ed. México, Cumbre, 1979
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús.- "Comentario al Artículo 108" en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Comentada*; 7ª. ed. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-Porrúa, 1995, 2 Vols.
- .- "Comentario al Artículo 109" en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Comentada*; 7ª. ed. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-Porrúa, 1995, 2 Vols.
- .- "Comentario al Artículo 111" en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Comentada*; 7ª. ed. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-Porrúa, 1995, 2 Vols.
- ORTIZ RUBIO, Pascual.- *La Revolución de 1910; Apuntes históricos*; 2ª. ed. México, Botas, 1937
- OTERO, Mariano.- *Obras; Recopilación, Selección, Comentarios y Estudio Preliminar de Jesús Reyes Heróles*; 1ª. ed. México, Porrúa, 1967, 2 Vols.
- OVALLE FAVELA, José; BUSTAMANTE, Jorge A.; CARPIZO, Jorge; FIX ZAMUDIO, Héctor; GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y QUIROZ CUARÓN, Alfonso.- *Temas y problemas de la administración de justicia en México*; 1ª. ed. México, Miguel Angel Porrúa, 1985
- PALAVICINI, Félix F. et al.- *México; Historia de su Evolución Constructiva*; México, "Libro, S. de R.L.", 1945, 4 Vols.
- PEREYRA, Carlos.- *Hernán Cortés*; Reimpr. México, Editora Nacional, 1972
- PIÑERA RAMÍREZ, David (Coordinador).- *Visión Histórica de la Frontera Norte de México*; Mexicali, UABC-Centro de Investigaciones Históricas UNAM-UABC, 1987, 3 Vols.
- PIÑERA RAMÍREZ, David.- "El contexto geográfico; Baja California" en *Visión Histórica de la Frontera Norte de México*; Mexicali, UABC-Centro de Investigaciones Históricas UNAM-UABC, 1987, 3 Vols.
- QUAIFE, M. M.- *Diario Histórico del Presidente Polk (1845-1849)*; I. *El Diario*; II. *Documentos Anexos*; Recop., Trad., Pról. y Notas de Luis Cabrera. México, Antigua Librería Robredo, 1948, 2 Vols.
- RAAT, William Dirk.- *Los Revoltosos; Rebeldes Mexicanos en los Estados Unidos; 1903-1923*; 1ª. ed. en español, México, FCE, 1988

- RABASA, Emilio.- *El Artículo 14; Estudio Constitucional y el Juicio Constitucional: Orígenes, Teoría y Extensión*; Pról. de F. Jorge Gaxiola; 3ª. ed. México, Porrúa, 1969
- .- *La Constitución y la Dictadura; Estudio sobre la Organización Política de México*; Pról. de Andrés Serra Rojas; 4ª. ed. México, Porrúa, 1968
- .- *La Evolución Histórica de México*; 2ª. ed. México, Porrúa, 1956
- RABASA, Emilio O. y CABALLERO, Gloria.- *Mexicano: ésta es tu Constitución*; 1ª. reimpr. a la 10ª. ed. México, Miguel Angel Porrúa-Cámara de Diputados de la LVI Legislatura, 1996
- .- *Mexicano: ésta es tu Constitución*; 11ª. ed. México, Miguel Angel Porrúa-Cámara de Diputados de la LVI Legislatura, 1997
- RAMÍREZ FONSECA, Francisco.- *Manual de Derecho Constitucional*; 2ª. ed. México, PAC, 1981
- RECASENS SICHES, Luis.- *Tratado General de Sociología*; 2ª. ed. México, Porrúa, 1958
- REYES HEROLES, Jesús.- *El Liberalismo Mexicano; I. Los Orígenes; II. La Sociedad Fluctuante; III. La Integración de las Ideas*; 2ª. ed. México, FCE, 1974, 3 Vols.
- RÍO, Ignacio del.- *A la Diestra Mano de las Indias; Descubrimiento y ocupación colonial de la Baja California*; 1ª. ed. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Históricas, Serie Historia Novohispana No. 42, 1990
- .- "El Septentrión novohispano; Baja California; El período de las misiones jesuitas 1697-1768" en *Visión Histórica de la Frontera Norte de México*; Mexicali, UABC-Centro de Investigaciones Históricas UNAM-UABC, 1987, 3 Vols.
- RIVA PALACIO, Vicente (Director de la Obra) et al.- *México a Través de los Siglos; I. Historia Antigua y de la Conquista; II. El Virreinato, Historia de la Dominación Española en México desde 1521 á 1808; III. La Guerra de Independencia; IV. México Independiente 1821-1855; V. La Reforma*; 15ª. ed. México, Cumbre, 1979. 5 Vols.
- ROA BÁRCENA, José María.- *Recuerdos de la Invasión Norteamericana (1846-1848)*; ed. y pról. de Antonio Castro Leal; 2ª. ed. México, Porrúa, 1971, 3 Vols.
- RODRÍGUEZ, Ramón.- *Derecho Constitucional*; Pról. de Ignacio Carrillo Prieto; ed. facsimilar de la 2ª. ed. de 1875. México, UNAM-Coordinación de Humanidades, 1978

- ROMERO, Jesús C.- "El Fondo Piadoso de las Californias" en *Memoria del Primer Congreso de Historia Regional*; Mexicali, Gobierno del Estado de Baja California, 1958, 2 Vols.
- ROSS, Stanley R.- "Madero" en *Genios y Líderes de la Historia*; versión especial preparada por Josefina Zoraida Vázquez, según la ed. orig. publ. por Grijalbo; 1ª. ed. México, PROMEXA, 1980
- ROUAIX, Pastor.- *Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*; 1ª. ed. Puebla, Gobierno del Estado de Puebla, 1945
- RUIZ, Eduardo.- *Curso de Derecho Constitucional y Administrativo*; Intr. de Emilio Pardo. México, Tip. de la Secretaría de Fomento, 1888, 2 Vols.
- .- *Derecho Constitucional*; Pról. de Manuel Barquín Álvarez; ed. facsimilar de la 2ª. ed. de 1902. México, UNAM-Coordinación de Humanidades, 1978
- RUIZ, Ramón Eduardo.- *Triumphs and Tragedy; a history of the mexican people*; New York, W.W. Norton & Company, 1992
- SALMERÓN, Celerino.- *Las Grandes Traiciones de Juárez; A través de sus Tratados con Inglaterra, Francia, España y Estados Unidos*; 3ª. ed. Méjico, JUS, 1966
- SÁNCHEZ DE TAGLE, Francisco Manuel.- "Discurso del señor don Francisco Manuel Sánchez de Tagle en la sesión del 15 de diciembre (1835) sobre la creación de un Poder Conservador" en *Revista de la Facultad de Derecho de México*; T. XXIX, No. 112, Enero-Abril de 1979. México, UNAM, 1979
- SANTIAGO CRUZ, Francisco.- *Baja California; Biografía de una Península*; 1ª. ed. México, JUS, 1969
- SAYEG HELÚ, Jorge.- *El Poder Legislativo Mexicano*; 1ª, ed, México, Editores Mexicanos Unidos, 1983
- .- *Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano*; 1ª, ed, México, Porrúa, 1987
- .- *Introducción a la Historia Constitucional de México*; 1ª. ed. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1978
- SCHMITT, Carl.- *Teoría de la Constitución*; Intr. de Francisco Ayala; Reimpr. México, Editora Nacional, 1970
- SCHROEDER CORDERO, Francisco Arturo.- "Comentario al Artículo 136" en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Comentada*; 7ª. ed. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-Porrúa, 1995, 2 Vols.

- SCHWARTZ, Bernard.- *Los Poderes del Gobierno; Comentarios sobre la Constitución de los Estados Unidos; I. Poderes Federales y Estatales; II. Poderes del Presidente*; Trad. de José Juan Olloqui Labastida y Julieta Campos; 1ª. ed. México, UNAM-Fac. de Derecho, 1966, 2 Vols.
- SEARA VÁZQUEZ, Modesto.- *Derecho Internacional Público*; 3ª. ed. México, Porrúa, 1971
- SERRA ROJAS, Andrés.- *Ciencia Política; Estructura y Proyección de las Instituciones Políticas Contemporáneas*; México; Instituto Mexicano de Cultura, 1971. 2 Vols.
- .- *Trayectoria del Estado Federal Mexicano; Ideas e Instituciones Políticas*; colaboración de Andrés Serra Rojas Beltri; 10ª. ed. Porrúa, 1991
- SIERRA, Justo.- "Historia General" en *Obras Completas del Maestro Justo Sierra*; ed. ordenada y anotada por Francisco Giner de los Ríos; México, UNAM, 1948
- .- "Juárez; Su Obra y Su Tiempo" en *Obras Completas del Maestro Justo Sierra*; ed. dirigida por Agustín Yañez y anotada por Arturo Arnaiz y Freg; 2ª. ed. México, UNAM, 1956
- SOLÍS, Antonio de.- *Historia de la Conquista de Méjico; Población y Progresos de la América Septentrional conocida por el nombre de Nueva España*; París, Garnier Hnos., 1844
- TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando.- *Introducción al Estudio de la Constitución; I. El significado de "Constitución" y el Constitucionalismo*; 1ª. ed. México, UNAM-Coordinación de Humanidades, 1979
- .- *Sobre el Sistema Jurídico y su Creación*; 1ª. ed. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1976
- TAYLOR, Lawrence Douglas.- *La campaña magonista de 1911 en Baja California: El apogeo de la lucha revolucionaria del Partido Liberal Mexicano*; 1ª. ed. Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 1992
- TENA RAMÍREZ, Felipe.- *Derecho Constitucional Mexicano*; 11ª. ed. México, Porrúa, 1972
- .- *Leyes Fundamentales de México 1800-1976*; 7ª. ed. México, Porrúa, 1976
- THOMAS, Hugh.- *Conquest; Montezuma, Cortés, and the Fall of Old Mexico*; 2ª. impr. New York, Simon & Schuster, 1994
- TOCQUEVILLE, Alexis de.- *La Democracia en América*; Prefacio de J. P. Mayer, Introducción de Enrique González Pedrero; 2ª. reimpr. México, FCE, 1973

- TORRE VILLAR, Ernesto de la.- *La Constitución de Apatzingán y los Creadores del Estado Mexicano*; 2ª. ed. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Históricas, 1978
- TREVIÑO GARZA, Adolfo J.- *Tratado de Derecho Contencioso Administrativo*; 1ª. ed. México, Porrúa, 1997
- TRUEBA, Alfonso.- *Ensanchadores de México*; 2ª. ed. México, JUS, 1959
- .- *La Expulsión de los Jesuitas o el Principio de la Revolución*; 2ª. ed. México, JUS, 1957
- TRUEBA URBINA, Alberto.- *La Constitución Reformada; ¿Qué es una Constitución Político-Social?; La Constitución de 1917 y sus reformas al día*; 4ª. ed. Librería Herrero Editorial, 1963
- VALADÉS, Adrián.- *Historia de la Baja California 1850-1880*; Pról. de Miguel León-Portilla; 1ª. ed. México, UNAM-Ins. de Investigaciones Históricas, 1974
- .- *Temas Históricos de la Baja California*; 1ª. ed. México, JUS, 1963
- VALADÉS, Diego.- "Problemas de la Reforma Constitucional en el Sistema Mexicano" en *Los Cambios Constitucionales*; 1ª. ed. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1977
- VALADÉS, José C.- *Historia General de la Revolución Mexicana*; 1ª. ed. México, Ed. Mexicanos Unidos, 1976, 5 Vols.
- VALLARTA, Ignacio L.- "Votos que como Presidente de la Suprema Corte de Justicia dió en los Negocios más Notables; Cuestiones Constitucionales", en *Obras Completas del C. Lic. Ignacio L. Vallarta; Primera Serie*; ed. arreglada por Alejandro Vallarta, México, J. Joaquín Terrazas e hijo, Impr., 1895, 5 Vols.
- VENEGAS, Miguel.- *Noticias de la California y de su Conquista Temporal y Espiritual hasta el Tiempo Presente 1757*; México, Ed. Layac, 1943
- VERNI, Vicente.- *El Rescate de la Provincia Mexicana*; 1ª. ed. México, Costa-Amic, 1964
- VILLASEÑOR Y VILLASEÑOR, Alejandro.- *El 14 de marzo de 1858. El Tratado Wyke-Zamacona. El Golpe de Estado de Paso del Norte; Juárez y la Baja California*; 1ª. ed. México, JUS, 1962
- VIZCARRA SCHUMM, Salvador.- "Apuntes sobre la Baja California", en *Siner; Ayer en Cuapá; Boletín del Archivo Histórico del Gobierno del Estado de Baja California*, Año 6, Vol. 4, Octubre-Diciembre 1999, No. 22. Mexicali, Archivo Histórico del Estado, 1999

- WALTER MEADE, Adalberto.- *Baja California; tierra extremosa y riqueza en los mares; Monografía estatal*; 2ª. ed. México, SEP, 1994
- WEBER, Max.- *Economía y Sociedad; Esbozo de sociología comprensiva*; Trad. de José Medina Echavarría *et al.*; 1ª. reimpr. de la 2ª. ed. México, FCE, 1969, 2 Vols.
- YAÑEZ, Agustín.- *Introducción a "Juárez; Su Obra y Su Tiempo"* en *Obras Completas del Maestro Justo Sierra*; ed. dirigida por Agustín Yañez y anotada por Arturo Arnaiz y Freg; 2ª. ed. México, UNAM, 1956
- ZARCO, Francisco.- *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*; estudio preliminar de Antonio Martínez Báez; México, El Colegio de México, 1956

II. DICCIONARIOS

- BURGOA O., Ignacio.- *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*; 1ª. ed. México, Porrúa, 1984
- .- *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*; 1ª. reimpr. a la 5ª. ed. México, Porrúa, 1998
- DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO DE BAJA CALIFORNIA; 1ª. ed. Mexicali, Instituto de Cultura de Baja California, 1989
- DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO ESPASA; 8ª. ed. Madrid, Espasa-Calpe, 1979, 24 Vols.
- DICCIONARIO OCÉANO de Sinónimos y Antónimos; Barcelona, Océano, s/f
- DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael.- *Diccionario de Derecho*; 15ª. ed. México, Porrúa, 1972
- ESCRICHE, Joaquín.- *Diccionario Razonado de Legislación civil, penal, comercial y forense; ó sea Resumen de las Leyes, usos, prácticas y costumbres, como asimismo de las doctrinas de los jurisconsultos*; Paris, Imprenta de P. Dupont et G.-Laguionie, 1831
- GARCÍA-PELAYO Y GROSS, Ramón.- *Pequeño Larousse Ilustrado*; 2ª. reimpr. de la 13ª. ed. México, Ediciones Larousse, 1989
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS.- *Diccionario Jurídico Mexicano*; 10ª. ed. México, Porrúa-UNAM, 1997, 4 Vols.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA.- *Diccionario de la Lengua Española*; 19ª. ed. Madrid, s/e, 1970

VELÁZQUEZ DE LA CADENA, Mariano; GRAY, Edward e IRIBAS, Juan L.- *New Revised Velázquez, Spanish and English Dictionary*, New Jersey, New Win Publishing, Inc., 1985

III. LEGISLACIÓN

- CÁRDENAS VELASCO, Filiberto.- *Leyes y Reglamentos de Baja California*; 1ª. ed. Tijuana, Cárdenas Editor y Distribuidor, 1992
- CÓDIGO CIVIL para el Estado de Baja California de 1973
- CÓDIGO PENAL para el Estado de Baja California de 1989
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS de 5 de febrero de 1917; 14ª. ed. México, Editorial Andrade, 1977, 3 Vols.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; COMENTADA; 7ª. ed. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-Porrúa, 1995, 2 Vols.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; COMENTADA Y CONCORDADA; 15ª. ed. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-Porrúa, 2000, 5 Vols.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA de 16 de agosto de 1953 (Se consultó directamente el original publicado en el *Periódico Oficial* del Estado, así como las reformas y adiciones publicadas en el mismo medio).
- LEGISLACIÓN PÚBLICA ESTATAL; *Constitución, leyes orgánicas, municipal, de hacienda y de desarrollo urbano; Estado de Baja California*; 1ª. ed. México, Escuela Libre de Derecho-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la ELD-CONACYT-IMSS, 1984
- LEY de Expropiación del Estado de Baja California del 28 de febrero de 1954
- LEY de Instituciones y Procesos Electorales de Baja California del 30 de octubre de 2000
- LEY de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California del 15 de diciembre de 1994 (Abrogada)
- LEY de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California del 10 de octubre de 1997 (Abrogada)
- LEY de Participación Ciudadana del Estado de Baja California del 16 de febrero de 2001

- LEY de Protección y Defensa de los Derechos del Menor y la Familia en el Estado de Baja California* del 15 de octubre de 1999
- LEY de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California* del 31 de enero de 1984
- LEY del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California* del 20 de octubre de 1989
- LEY del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado* del 31 de enero de 1989
- LEY Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California* del 31 de marzo de 1989 (Abrogada)
- LEY Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California* del 4 de octubre de 1995
- LEY Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California* del 20 de enero de 1986
- LEY Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Baja California* del 30 de septiembre de 1989
- LEY Orgánica de la Defensoría de Oficio del Estado de Baja California* del 30 de junio de 1981
- LEY Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California* del 31 de julio de 1989 (Abrogada)
- LEY Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California* del 17 de abril de 1998
- REGLAMENTO Interior del Consejo de la Judicatura del Estado de Baja California* del 23 de octubre de 1998
- REAL ORDENANZA para el establecimiento e instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España; 1786; Introducción de Ricardo Rees Jones; 1ª. ed. facsimilar de la de 1786. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Históricas, 1984*
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.-** *Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales*, Edición Oficial. México, Talleres Gráficos de la Nación, 1929

IV. DOCUMENTAL

ACTAS DE LAS SESIONES del Congreso Constituyente del Estado de Baja California en Archivo Histórico del Estado, Mexicali, B. Cfa.

APÉNDICE 1917-1985, (al Semanario Judicial de la Federación) Tercera Parte

APÉNDICE AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN 1917-1995, Tomo III, Administrativo

APÉNDICE DE JURISPRUDENCIA 1917-1988 AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, Vol. VII

ARCHIVO del Centro de Investigaciones Históricas UNAM-UABC-A.G.N.

ARCHIVO Histórico del Estado, Mexicali, B. Cfa

CIGUATÁN, Revista del Departamento de Difusión del Instituto de Investigaciones Históricas del Estado de Baja California, (Varios números)

DIARIO DE LOS DEBATES de la *Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*. (Se consultaron principalmente los relativos a las XLI y XLII Legislaturas).

DIARIO DE LOS DEBATES de la *Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*. (Se consultaron principalmente los relativos a las XLI y XLII Legislaturas).

DIARIO de los Debates del CONGRESO CONSTITUYENTE; ed. bajo la dirección de Fernando Romero García. México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1922. 2 Vols.

DIARIO de los Debates del CONGRESO CONSTITUYENTE de BAJA CALIFORNIA

DIARIO OFICIAL, Organo del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. (Varios números).

DICTÁMENES DE LA COMISIÓN REDACTORA del Congreso Constituyente en Archivo Histórico del Estado, Mexicali, B. Cfa.

EL HERALDO, Tijuana, B. Cfa., (Varios números)

EXCÉLSIOR, México, D.F., (Varios números)

FONDO DIRECCIÓN GENERAL DE GOBIERNO IIIH.- Instituto de Investigaciones Históricas de la UABC, Mexicali-Tijuana, varios años.

FONDO GOBERNACIÓN IIIH.- Instituto de Investigaciones Históricas de la UABC, Mexicali-Tijuana, varios años.

INFORME rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente el señor Lic. Agapito Pozo al terminar el año de 1968, México, Antigua Imprenta de Murguía, S.A., 1968

MOCIÓN DEL DIPUTADO CONSTITUYENTE por el 5o. Distrito, Francisco H. Ruiz, sobre el Proyecto de Constitución, s/f, en Archivo Histórico del Estado, Mexicali, B. Cfa.

PERIÓDICO OFICIAL, Órgano del Gobierno del Estado de Baja California. (Varios números).

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Quinta Época, Segunda Sala, Tomo LXV.

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Sexta Época, Pleno, Tomo CXXXIII.

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Séptima Época, Volumen 78, Tercera Parte, Segunda Sala .