

Antecedentes Históricos del estado de Baja California y su Congreso

SALVADOR MORALES RIUBI

Como semblanza histórica del Gobierno de Baja California, podemos señalar que el 1.º de Enero de 1867 se crea el Partido Norte de la Baja California, con sede en Santo Tomás. A partir de ese momento, el poder existente sufrió inestabilidades, ya que era constantemente trasladado según los intereses económicos que se fueron presentando. El Gobierno permanece en Ensenada, designándose Sub-Prefecto a Antonio Jáuregui, llegándose a convertir en sede del Gobierno del Partido Norte.

En 1910, bajo la influencia del Partido Liberal Mexicano dirigido desde Los Angeles, C.A; por Ricardo y Enrique Flores Magón, Baja California se une a la Revolución Maderista y, debido a los numerosos extranjeros que había en sus filas, se les tacha de filibusteros por los porfiristas, quienes afirmaban que los magonistas querían entregar este territorio a E.U.A.

Después de innumerables luchas, en las que se acusa a los bajacalifornianos de apoyar el filibusterismo, además de la toma de poder de las ciudades de Tecate y Ensenada; Madero con Villa y Pascual Orozco, toman Ciudad Juárez, con lo que se determina el triunfo de la Revolución, pero los magonistas no respetan el armisticio y siguen luchando, tratando de imponer sus ideas y no el cambio de hombres que pregonaban; apoderándose de Tijuana el 9 de Mayo de 1911, decidiendo el Presidente Interino León de la Barra.

El 29 de julio de 1911, en sustitución del Coronel Vega, es nombrado Jefe Político el General Manuel Gordillo Escudero, quien entrega el puesto al Ingeniero José Espinoza Ayala, cuando el Distrito de Ensenada, por elección popular forma su Primer Ayuntamiento. Al subir al poder Victoriano Huerta, nombra a Miguel V. Gómez Jefe Político del Territorio Norte; lo substituye en octubre de

1913 el General Francisco N. Vázquez, quien es eliminado por un cuartelazo dirigido por el Coronel Fortunato Tenorio, Jefe de Artillería de Ensenada, en agosto de 1914.

La Convención de Aguascalientes designa al Coronel Estaban Cantú como jefe político del territorio; quien se caracteriza por su afán de progreso al construir escuelas, caminos y promover el aumento de la población. Este gobernante se sostiene hasta 1920 en que, ante el asesinato de Carranza en Tlaxcalantongo, se rebela contra el Presidente Adolfo de la Huerta, quien envía a la península a un contingente al mando del Gral. Abelardo L. Rodríguez. El Coronel Estaban Cantú renunció sin combatir, entregando el Distrito Norte al Delegado de Huerta, Luis M. Salazar; posteriormente pasa el gobierno al Ing. Manuel Balarezo el 29 de septiembre de 1921. El siguiente año lo substituye el Gral. Inocente Lugo y, a fines de octubre, sube al poder el Gral. Abelardo L. Rodríguez.

Por la misma época entra en vigor en E.U.A. la «Ley Seca», lo que provoca la afluencia de visitantes de ese país a nuestra frontera en busca de diversiones. Con estos ingresos se inició el desarrollo económico. A fines de 1929 renunció el Gral. Abelardo L. Rodríguez y los gobernantes subsecuentes no pudieron sostener el ritmo de progreso que él había iniciado; la derogación de la «Ley Seca» provocó la reducción de visitantes y poco después estalla la terrible depresión económica del año 1930. El 7 de febrero de 1931, entra en vigor la reforma constitucional que divide a la península en 2 Territorios Federales por el paralelo 28.0 Norte.

En 1933, siendo Presidente de México el Gral. Rodríguez, se concedió a las ciudades de Mexicali, Tijuana y Ensenada, la franquicia aduanal como Perímetro Libre, privilegio que a partir de 1937 se extiende a toda la península.

El 23 de Enero de 1937, el Gral. Lázaro Cárdenas del Río inicia la Reforma Agraria en Mexicali al entregar 100,000 Has. a 5,000 campesinos, quienes formaron 44 ejidos, era entonces Gobernador el Tte. Cor. Rodolfo Sánchez Taboada; de 1940 a 1948 se construye el ferrocarril Sonora-Baja California, que la une definitivamente al resto del país.

Posteriormente, un grupo de antiguos residentes de Baja California formaron una Comisión Legislativa para redactar la Constitución Política del Territorio de Baja California Norte, la que se publica oficialmente el 15 de agosto de 1950. Finalmente, al llenar los requisitos demográficos y económicos que le permitían cumplir los compromisos gubernamentales, el 16 de Enero de 1952 es publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto del Congreso de la Unión, mediante el cual comunica la creación del Estado Libre y Soberano de la Baja California.

El Congreso Constituyente de Baja California se instituyó el 5 de Mayo de 1953, fue conformado por 7 individuos por vez primera en los anales de la historia de este girón de nuestra patria, e inicia sus labores dando comienzo la existencia formal del más joven de los Estados Libres y Soberanos de la Federación Mexicana.

Posteriormente se redacta la Constitución del Estado el 16 de agosto de 1953, donde se establecen las bases fundamentales para la creación de la I Legislatura Constitucional del Estado de Baja California, siendo Gobernador Provisional del Estado, el Lic. Alfonso García González. A los 15 días después de aprobada la Constitución, el Gobernador Provisional convocó a elecciones para elegir a la 1 Legislatura del Estado para Gobernador Constitucional del mismo, las cuales se verificaron el día 25 de octubre de 1953. Más adelante, se declara electo por esta Honorable Legislatura al Lic. Braulio Maldonado Sandez, como Primer Gobernador Constitucional del Estado de Baja California.

Dado lo anterior el día 5 de noviembre de 1953, sin necesidad de previa citación, se reunieron, en el recinto que oficialmente se destinó para ello, las personas que, habiendo obtenido mayoría de votos en las elecciones para diputados, hubieren obtenido también el registro de su constancia de mayoría. Una vez reunidos procedieron, aplicando en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión, se constituyeron en junta preparatoria del Primer Congreso del Estado, nombrando para el efecto un Presidente y dos Secretarios.

El día 11 de noviembre la I Legislatura del Estado, después de haber rendido sus integrantes la protesta de Ley, se declara legítimamente instalada para iniciar el primer periodo ordinario de su ejercicio legal, el 12 de noviembre de 1953. Tres días después de la apertura de sesiones, el Congreso del Estado inició la calificación de las elecciones de Gobernador, procediendo previamente al cómputo general de los votos emitidos en el Estado y declaró Gobernador Constitucional electo a quien tuvo mayoría de votos, esta declaratoria fue enviada al Gobernador Provisional, quien la promulgó en un plazo de tres días y la mandó publicar por bando solemne, en todas las poblaciones del Estado, el domingo siguiente al de su promulgación.

El día 10 de diciembre de 1953, la Legislatura se reunió en sesión solemne, para recibir la protesta del Gobernador Constitucional del Estado, quien al terminar el acto asumió el ejercicio de sus funciones; en esta sesión, el Gobernador Provisional rindió informe de su gestión.

Para el ejercicio de las facultades de este Congreso que se rigió por el Reglamento Interior del Gobierno del Congreso de la Unión se requería de un ordenamiento básico que estatuyera la forma y función indicada para su realización, por ello, se creó una Ley Orgánica del Congreso del Estado, en la cual se fijan los procedimientos de constitución del mismo y demás formas de actuación relativas a la expedición de leyes y decretos y resolución de otros casos en que se requiera la intervención del Poder Legislativo y que esté asignada por la Constitución del Estado.

En virtud de lo anterior y en uso de sus facultades, el Ejecutivo presentó una iniciativa de Ley del Congreso del Estado de Baja California, la cual fue aprobada por unanimidad en el salón de sesiones del H. Poder Legislativo, en la ciudad de Mexicali, Baja California, a los 12 días del mes de noviembre de 1980, siendo Gobernador del Estado el Lic. Roberto de la Madrid Romandia.

Actualmente se encuentra en funciones en nuestro Estado de Baja California, la XV Legislatura desempeñándose en su Segundo Periodo Ordinario de Sesiones en el Segundo año de su ejercicio

legal, el cual comprende del 11 de Abril al 30 de Junio del año en curso, cuya Mesa Directiva se conforma por el C. Dip. Salvador Morales Riubi en calidad de Presidente del Congreso, como Vicepresidente el C. Dip. Juan Meneses Jiménez, con carácter de Secretario de la Mesa Directiva el C. Dip. Miguel Angel Barraza Chiquete y Prosecretario el C. Dip. Juan Hernández Rodríguez.

Análisis del Régimen Jurídico que regula las Relaciones entre el Congreso de la Unión y el Congreso del estado de Baja California

A).- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Sección II

De la Iniciativa y Formación de las Leyes

Artículo 71.- «El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I.- Al Presidente de la República;

II.- A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, y

III.- A las Legislaturas de los Estados.»

Título Séptimo

Previsiones Generales

Artículo 124.- «Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados».

Título Octavo

De las Reformas de la Constitución

Artículo 135.- «La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas y adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas por las adiciones y reformas».

B).- Constitución Política del estado Libre y Soberano de Baja California

Capítulo II

De las Prerrogativas de los Diputados y de las Facultades del Congreso

Artículo 27 Fracción II.- «Son facultades del Congreso:

II.-Iniciar ante el Congreso de la Unión, las Leyes y decretos que sean de la competencia del Poder Legislativo de la Federación, así como proponer, la reforma o derogación de unas y otras»;

Título Décimo

De las Reformas a la Constitución

Artículo 112 último párrafo.- «Las adiciones y reformas hechas a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, que afecten a esta Constitución, serán inmediatamente adoptadas por el Congreso y promulgadas sin necesidad de algún otro trámite».

C).- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California

Capítulo III

De la Presidencia de la Mesa Directiva

Artículo 37 Fracción V.- “Son atribuciones del Presidente del Congreso:

V.- Firmar con el Secretario, decretos, acuerdos, oficios, fe de erratas, informes y todo comunicado que expida el Congreso del Estado, así como el acta de la sesión anterior inmediatamente después de haber sido aprobada y toda iniciativa o convenio de coordinación, colaboración y cooperación técnica que se promuevan ante el Congreso de la Unión, con los Congresos de las demás Entidades Federativas, con los Municipios, con otros Poderes e instituciones de educación superior, científicas o tecnológicas;».

Título Séptimo

De los Organos Dependientes y Auxiliares del Congreso del Estado

Capítulo I

De la Oficialía Mayor

Artículo 167 Fracción IV.- « La Oficialía Mayor, tendrá las siguientes atribuciones:

IV.- Ejecutar, cuando se le requiera, los convenios de coordinación, colaboración y cooperación técnica que celebre el Congreso del Estado con el Congreso de la Unión, con los Congresos de las demás Entidades federativas, con los Municipios, con los otros Poderes e instituciones de educación superior, científicas o tecnológicas, y ...”

Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República

Es menester mencionar, como antecedente; que el día 9 de febrero de 1996, la XV Legislatura del Estado de Baja California, firmó de conformidad el Convenio General de Colaboración para el Sistema de Integración y Desarrollo de Información Legislativa denominado «EL IILSEN’, presentado por el Senador José Luis Medina Aguilar, en su carácter de Presidente del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República.

El Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República fue creado por Acuerdo del Pleno del propio Organismo Legislativo, el día 07 de Diciembre de 1995, el cual tiene por objeto proporcionar al Senado, a sus Comisiones, a los ciudadanos y a las distintas Legislaturas de los Estados, información de las diversas disciplinas y especialidades que demanden sus actividades legislativas, así como organizar y operar un sistema de documentación en materias o temas de su interés y llevar la interconexión del instituto con otros similares de otros institutos del país y del extranjero.

A continuación se procederá a analizar el régimen jurídico expuesto, y que es de importancia en la ponencia que se presenta:

a).- La Carta Magna, en base a lo dispuesto en el artículo 73; ha establecido la esfera competencial del Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, asignándole en forma expresa al primero, las materias sobre las cuales realizará su tarea legislativa, y reservando a los Estados las facultades no concedidas explícitamente a los funcionarios federales. Existen dos esferas de poderes públicos: federal y local, y existe entre estas distribución de facultades. El poder federal sólo puede llevar a cabo las funciones que en forma expresa le otorga la Constitución, y el estatal; todo aquello que no esté reservado a la federación. La invasión de competencias contraviene a la Constitución, pues viola la soberanía de los Estados.

b).- Asimismo, es importante recordar que la Ley Suprema, le otorga la facultad de iniciar Leyes o decretos, tanto al Presidente de la República, a las Legislaturas de los Estados; como al Congreso

de la Unión, por lo que es su obligación transformar la realidad económica y social a través de la creación de leyes, y que a su vez permiten una conciliación entre los intereses de la sociedad. No cualquier persona está facultada para iniciar una ley, dentro de nuestro sistema jurídico. Las Legislaturas de los Estados, tienen la facultad de acuerdo al Pacto Federal, sin embargo, cada ciudadano tiene la libertad de sugerir al Ejecutivo o a algún representante popular local o federal, la conveniencia de expedir una ley o decreto, para que en ejercicio de su facultad de iniciativa, presenten el proyecto si están de acuerdo con su contenido.

c).— La Constitución, como Ley Fundamental del país, es una norma que es susceptible de ser modificada, ya que se dedica a regir en forma eficaz la vida económica, social y política del mismo, el cual está en una constante necesidad de evolución, y atendiendo a ese dinamismo, por mandato constitucional, se establece como los preceptos constitucionales que la conforman, pueden ser reformadas o adicionadas. Conforme al Principio del Pacto Federal, esto se traduce en una participación activa de los Estados en la aceptación o rechazo de las reformas o adiciones propuestas, con el único fin de que las reformas constitucionales posean mayor firmeza y no se puedan alterar y modificar tan fácilmente por razón de su misma trascendencia.

d).— En cuanto a lo establecido en la Constitución Política del Estado de Baja California, en su artículo 27 fracción II; se le otorga a la Legislatura Local, la facultad de iniciar Leyes o decretos, ante el Congreso de la Unión en materias que sean competencia de la Federación, así como proponer adiciones y reformas, al igual que derogaciones a preceptos federales.

e).— La Constitución Local en el numeral 112, señala en forma determinante que cualquier adición o reforma a la Constitución Federal que le afecte a esta, será adoptada inmediatamente, sin necesidad de trámite alguno, ordenando así su promulgación.

Necesidades de cooperación, comunicación e intercambios de experiencias entre el Congreso de la Unión y la legislatura del estado de Baja California

En la actualidad, nos percatamos de la existencia de vacíos y lagunas de ley, en las relaciones entre el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, toda vez que en ocasiones la práctica legislativa de los Estados, se ve mermada por una falta de comunicación con el órgano federal, lo que ocasiona un retraso en resolución de la solicitud de adecuaciones de las normas jurídicas, a las reformas o adiciones de los diferentes ordenamientos de carácter federal, así como de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, existe un desconocimiento de las exposiciones de motivos que dieron origen a esas modificaciones de índole federal como a las concernientes a la Constitución que se han efectuado, y que el tener un precedente claro y un dominio de su contenido, darían una mayor comprensión al Congreso Estatal.

Se ha hecho costumbre, que las Legislaturas de los estados, al plantear un proyecto de iniciativa de ley de competencia federal, se pierden en el trámite efectuado, ya que a ciencia cierta, se conoce la fecha en que se remitió dicho proyecto pero no el resultado del mismo, es decir; si fue aprobado o desechado. Por lo que sería recomendable, que los representantes estatales que hayan formulado el proyecto de ley respectivo, tuvieran acceso a conocer la fase de estudio en que se encuentre el mismo.

Las Legislaturas de los estados y el Congreso de la Unión deben actuar de manera conjunta y bajo un mismo criterio, a fin de que exista una homogeneidad en las leyes existentes, tanto locales como federales, y no se provoquen en la vida jurídica y social de la nación errores tales como preceptos inconstitucionales, leyes sin un fondo trascendental para ser aplicadas, dualidad y contradicciones de leyes, entre otros. Lo anterior, con el propósito de que exista coherencia y orden en el sistema jurídico mexicano.

En vista de los avances tecnológicos, afirmamos que la actividad legislativa estatal se ha visto beneficiada enormemente, pero no ha sido aprovechada por carecer de una conexión directa con el Congreso de la Unión a través de otro medio, ya



Aspecto del salón de sesiones de Baja California

sea por correo electrónico; y poder tener de una manera pronta y eficiente, un conocimiento general de los archivos de ese órgano supremo, y con ello estar en la posibilidad de superar y vencer las limitaciones físicas y temporales que se tienen hasta el momento debido a la distancia y el tiempo, y así tener un claro y exacto conocimiento de las propuestas de reforma o de leyes; así como del acceso a los precedentes históricos de tales propuestas de reformas o derogación.

En otro aspecto, creemos necesario sea creado un cuerpo especializado de asesores en la materia de Técnica Legislativa, mismos que estén dispuestos a capacitar a los diferentes cuerpos jurídicos conformados dentro de las comisiones de las Legislaturas de los Estados, y de manera especial en aquellos que carezcan de un cuerpo colegiado de tal naturaleza.

Lo expuesto con anterioridad, es un aspecto que se ha descuidado en nuestra práctica legislativa, no obstante la diversidad de las comisiones que conforman el Congreso de la Unión, no se ha dado el apoyo necesario a los Congresos Estatales, con la asistencia de personal técnico que los auxilie y los asesore en los diversos problemas que enfrenta para realizar sus funciones tanto legislativas como administrativas, que le son exclusivas por su naturaleza. Esto superaría la improvisación, con la

cual se realiza varias de las actividades de los propios representantes.

En base a lo anterior, y siendo una de las funciones primordiales de la XV Legislatura el desarrollar en forma amplia y coordinada las relaciones tanto con el Congreso de la Unión como con las diferentes Legislaturas de los Estados, nos permitimos proponer ante esta Honorable Cámara de Diputados lo siguiente:

PRIMERO.— La adopción de un sistema informativo de fuentes legislativas único, el cual contenga diversos archivos, entre los que sería idóneo que se contemplarán los de carácter histórico, exposición de motivos, y un archivo de iniciativas en trámite, dictámenes, debates, votación y aprobación respecto de los principales ordenamientos jurídicos, así como los textos completos vigentes de los mismos.

SEGUNDO.— El Congreso de la Unión en relación con los Congresos del Estados, requieren de personal capacitado en áreas programáticas sustantivas, que puedan examinar en forma crítica los proyectos de ley producidos por el Ejecutivo, señalando anomalías, debilidades y sugiriendo cambios.

TERCERO.— Se propone la formulación de un Convenio, el cual aborde un interés específico, para contribuir al logro de los objetivos propuestos en común; mediante el intercambio directo de apoyo legislativo, doctrinal y técnico-operativo.

CUARTA.— La impartición de cursos y capacitación al personal, sobre técnica legislativa; así como de otras materias, que resulten trascendentes en el estudio de cualquier proyecto de iniciativa de ley, y a su vez proporcionar apoyo y asesoría técnica para un mejor desarrollo del quehacer legislativo. Dichos cursos, se sugiere se celebren cada tres meses.

QUINTO.— Se sugiere, que el Congreso de la Unión rinda un informe respecto a todas aquellas iniciativas de reforma o decretos de ley, que se le hayan planteado por medio del Congreso del Estado, en relación a la etapa procesal legislativa en que se encuentra, teniendo un margen de 30 días para brindarlo.