

LOS CONSTITUYENTES Y LA CONSTITUCIÓN DE BAJA CALIFORNIA SUR. UNA REFLEXIÓN A VEINTICINCO AÑOS DE SU PROMULGACIÓN

Alfonso GUILLÉN VICENTE

SUMARIO: I. *Las bodas de plata de la Constitución de Baja California Sur*. II. *Antecedentes históricos*. III. *El Congreso Constituyente*.

I. LAS BODAS DE PLATA DE LA CONSTITUCIÓN DE BAJA CALIFORNIA SUR

Dentro de la Segunda Semana de Ciencias Sociales y Humanidades organizada por la Universidad Autónoma de Baja California Sur, en el segundo semestre de 2000, tuvo lugar una mesa redonda con algunos de los diputados constituyentes sudcalifornianos, a propósito de las bodas de plata de la promulgación de la carta magna de la media península.

El temario incluyó básicamente tres asuntos:

- a) El testimonio de los constituyentes sobre el momento histórico que vivía la región al momento de los debates que dieron origen al documento rector de la sociedad local.
- b) La opinión de los personajes sobre algunos de los temas que toca la Constitución local y que en la actualidad se encuentran a debate.
- c) Una evaluación de la vigencia de los postulados constitucionales a veinticinco años de su promulgación.

En esa ocasión, los diputados constituyentes: María Luisa Salcedo de Beltrán y Eligio Soto López destacaron la importancia de la carta magna de Sudcalifornia al recordar que “estábamos viviendo todos los sudcalifornianos una vida o unas normas prestadas, ...prestadas porque estábamos manejados por las normas del Distrito Federal”. Al rememorar su

participación en la elaboración del documento rector de la vida de la media península, afirmaron que habían construido una Constitución, “que tiene 176 artículos con 16 transitorios”, “...para un territorio que contaba en ese entonces con 160 mil habitantes, ...[con] mil seiscientos cuartos de hotel, ...[con] una producción pesquera de 30 mil toneladas, ...[con] mil ciento treinta kilómetros de carreteras pavimentadas, incluyendo la Transpeninsular, y...[con] una población que luchaba por convertirse en estado”. Y desde luego, se mostraron orgullosos al decir que fue “la primera Constitución del país que hace 25 años plasmó la educación secundaria obligatoria”.

En este trabajo pretendemos incorporar nuestra modesta contribución a la reflexión sobre el significado del Congreso Constituyente de Baja California Sur, al señalar algunos acontecimientos significativos de la historia regional que ayudan a explicar los alcances y limitaciones de la carta magna de Sudcalifornia.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Es cierto que los sudcalifornianos tuvieron durante varias décadas del siglo XX, como única práctica electoral, la de votar por un diputado federal cada tres años y por la Presidencia de la República, cada seis años. Pero este destino no fue, a nuestro juicio, producto de la fatalidad o el olvido del centro. Llegó a consecuencia de la posición de la media península en las elecciones presidenciales de 1924, cuando se enfrentaron Plutarco Elías Calles y el revolucionario sinaloense Ángel Flores. A nivel nacional, el que después sería el “jefe máximo” y fundador del Partido Nacional Revolucionario aplastó a su rival con el 84% de la votación. Sin embargo, en Sinaloa y Baja California ganó Ángel Flores.¹

Este desafío, lanzado al poder central durante la gestión del primer gobernante civil, nativo y electo de la historia contemporánea sudcaliforniana, Agustín Arriola Martínez, tuvo desde luego una implacable respuesta, perdida en medio de la marejada de medidas centralizadoras que terminaron por subyugar o mediatizar las experiencias de autonomía que vivieron diversas entidades federativas en el periodo revolucionario.

1 Ramírez Rancaño, Mario, “Estadísticas electorales: presidenciales”, *Revista Mexicana de Sociología*, año XXXIX, vol. XXXIX, núm. 1, enero-marzo de 1977, tabla 27, p. 289.

Después de 1924, un fugaz episodio trastornó la pacífica vida cívica de la región, esa que en 1952 fue calificada por el distinguido profesor Jesús Castro Agúndez como “triste y llena de oprobiosas mancedumbres”, “cadena casi interminable de dolorosas renunciaciones, de impúdicas y vergonzosas imposiciones, de graves deslealtades hacia la voluntad popular”.²

En medio de la turbulenta sucesión presidencial de 1952, con la disidencia a nivel nacional encabezada por el general Miguel Henríquez Guzmán, en el entonces territorio sur de Baja California, un grupo de priístas descontentos con lo que consideraron una imposición del candidato a diputado federal, decidieron participar bajo las siglas del Partido Nacionalista de México, que por lo demás apoyaba la candidatura de Adolfo Ruiz Cortines.³ Únicamente 1,420 sufragios se le reconocieron al candidato opositor a la diputación federal en la región, pero su candidatura sirvió para que los calisureños recordaran, como lo señaló el propio Castro Agúndez que: “el respeto a la voluntad popular ha sido siempre una meta inconquistada por el pueblo sudcaliforniano”.

Fuera del importante 7% obtenido por el Partido Popular Socialista en la elección del diputado federal de 1967 y de las esporádicas apariciones del Partido Acción Nacional en 1958 y 1973, con candidatos propios a la única curul que se disputaba, no existió algo de mención en los procesos electorales federales que tuvieron lugar en la región en el periodo inmediato anterior a la conversión de territorio a estado.

Ni el partido oficial ni la oposición contaban entonces con una estructura permanente a nivel local, ni con actividad que no fuera la puramente electoral cada tres años. Como la persona designada por el presidente de la República para ocupar la gubernatura reunía el poder civil y militar en el territorio y los ayuntamientos habían desaparecido en 1928, la actividad política verdaderamente significativa se dio al margen de los partidos políticos y a través de un organismo cívico, el Frente de Unificación Sudcaliforniano, enfocado a tener un gobernador civil y nativo, a la reimplantación de los municipios y a la reinstalación del Supremo Tribunal de Justicia.⁴ El cumplimiento de estas peticiones sólo podía cumplirse

2 Martínez, Pablo L., *Archivo Histórico*, La Paz, Baja California Sur.

3 *Idem*.

4 Entrevista del autor al fundador del FUS, doctor Francisco Cardoza Carballo, septiembre de 1984.

cabalmente con la conformación del estado libre y soberano y con la promulgación de la Constitución local.

La demanda del “reconocimiento de su mayoría de edad cívica”,⁵ uno de los motores que impulsaron los movimientos de afirmación regional en la historia contemporánea de Sudcalifornia, estuvo casi siempre ligada al deseo de tener una legislación propia y democrática, adecuada a las necesidades de la sociedad local y vinculada al afán por contar con organismos y funcionarios propios en la impartición de la justicia. Detrás de esas aspiraciones estaba una voluntad popular que se alimentaba de esas cortas pero importantes experiencias de ejercicio de la autonomía regional que se dieron a mediados del siglo XIX, con la Asamblea Legislativa y el Estatuto Orgánico, y en medio de la Revolución mexicana, con las jefaturas políticas de Félix Ortega y Urbano Angulo.

En efecto, la memoria histórica de todos aquellos que lucharon, desde 1945 a 1970, porque su media península tuviera los mismos derechos e instituciones que las demás entidades federativas, les enseñó a relacionar la implantación de un régimen jurídico acorde con las necesidades de los calisureños con las acciones que los nativos emprendieron para sacar a la región de la postración en la que se encontraba. Ahí quedaba la Ley Orgánica del 25 de abril de 1850, promulgada por el Congreso de la Unión a solicitud de la diputación territorial para que, “de acuerdo con ella, las autoridades... [locales pudieran] ejercer su acción con la suficiente independencia para atender las exigencias públicas y al progreso del Territorio”.⁶ Ahí vivía el Estatuto Orgánico del 12 de febrero de 1860, dado a conocer por la Asamblea Territorial porque “ningún pueblo [puede]... existir sin leyes fundamentales para su gobierno y garantía de los derechos de los ciudadanos”.⁷ Ahí se mecía el recuerdo de los ayuntamientos sudcalifornianos inmediatamente posteriores a la promulgación de la Ley Orgánica Municipal del 13 de abril de 1917, formas vivas de expresión de la sociedad local que fueron escuela donde se formaron los hombres que intervendrían en el primer gobierno civil, nativo y electo de la vida del sur-peninsular en el siglo XX, el de Agustín Arriola hijo (1920-1924).

5 “El eco de California”, *Semanario*, La Paz, Baja California Sur, 16 de mayo de 1986, núm. 5,776.

6 Valadés, Adrián, *Historia de la Baja California 1850-1880*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Históricas, 1974, p. 21.

7 *Ibidem*, p. 85.

Después vinieron los gobernadores nombrados por el presidente de la República por mandato constitucional, y los sudcalifornianos parecieron acostumbrarse a la idea de ser dirigidos por extraños y a que todos los puestos públicos, aún los de boleros y peluqueros, fueran ocupados por gente de “fuera”.⁸ Privados de los ayuntamientos por largos años, conocieron casi siempre delegados nombrados al antojo del gobernante en turno. Sin el concurso del Tribunal Superior de Justicia, estuvieron condenados a ser regidos por las leyes del Distrito Federal y a esperar meses, o tal vez años, para conocer el destino de sus asuntos civiles y penales.

III. EL CONGRESO CONSTITUYENTE

Las elecciones de diputados al H. Congreso Constituyente, celebradas el 10 de noviembre de 1974 recogieron casi 35 mil sufragios de un padrón de 74 mil electores. El Partido Revolucionario Institucional obtuvo poco más del 83% de los votos, pero no llegó al 40% si calculamos sobre el total de empadronados. El Partido Acción Nacional participó y recogió dos mil votos, mismos que alcanzó el Partido Popular Socialista.⁹

Bajo la presidencia del profesor Manuel Davis Ramírez y con la asistencia de siete presuntos diputados, el H. Congreso Constituyente de Baja California Sur se instaló el 25 de noviembre de 1974 a las 11 de la mañana, conducido por el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de manera supletoria. Una vez iniciados los trabajos de la Comisión Instaladora y de las dos Comisiones Dictaminadoras, que se ocuparían de calificar las elecciones de los presuntos diputados constituyentes, el presidente del Congreso, profesor Armando Trasviña Taylor, se dirigió a sus colegas en los términos siguientes:

Hemos llegado ya al momento de unimos al desarrollo de las demás entidades de la República, con decisión y responsabilidad propias, con el de-

8 Entrevista del autor al doctor Francisco Cardoza Carballo, dirigente y fundador del Frente de Unificación Sudcaliforniano.

9 Datos de la Comisión Estatal Electoral de Baja California Sur.

se involucre de nuestros propios recursos, con la promoción e iniciativa de nuestras propias ideas...

...Necesitamos cumplir con el pueblo que nos eligió y responderemos, con la seguridad de realizar hasta el último esfuerzo, una Constitución legítima, una Constitución nuestra, que sea útil a todos, y que se parezca en mucho a la manera de ser del sudcaliforniano.¹⁰

Dos fueron, a nuestro juicio, las barreras que se oponían al cumplimiento cabal de esta aspiración de los constituyentes. La primera tenía que ver con la dificultad de legislar sobre el ramo pesquero, considerado entonces como “el renglón económico fundamental de nuestro estado”.¹¹ En efecto, en la comparecencia del licenciado Rafael Castillo Castro, ex diputado federal y ex presidente de la Comisión de Pesca de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, los diputados constituyentes de la media península conocieron, por un lado, la invitación del otrora legislador federal a “establecer bases para el desarrollo pesquero de nuestra entidad... (pues con ello) estarán realmente prohibiendo, estarán adoptando una novedad, un aspecto verdaderamente nuevo dentro de la legislación de las Constituciones locales”.¹²

Por otra parte, el mismo licenciado Castillo Castro comentó que en la legislación pesquera nacional “existen disposiciones expresas sobre esas materias... pero desde luego que son de competencia federal”.¹³ Lo que lo llevó a señalar que podrían establecerse en la carta magna sudcaliforniana disposiciones en materia de recursos pesqueros, pero “con el carácter de coadyuvantes, sin que pugnen con el contenido de la Constitución federal”.¹⁴

El otro obstáculo estaba en el propio sistema electoral mexicano de aquella época que, aunque ya incorporaba los diputados de partidos, se caracterizaba por su centralización y exclusión de las oposiciones, y en el momento histórico que vivían las movilizaciones cívicas en la media península a principios de los 70 del siglo XX. El estado de latencia en que pareció quedar el Frente de Unificación Sudcaliforniano, después de

10 Estado de Baja California Sur, H. Congreso Constituyente, *Diario de los Debates*, La Paz, Baja California Sur, enero de 1976.

11 *Ibidem*, sesión del 4 de diciembre de 1974, p. 3.

12 *Ibidem*, p. 9.

13 *Diario de los Debates*, *op. cit.*, nota 11, p. 14.

14 *Diario de los Debates*, Estado de Baja California Sur, H. Congreso Constituyente, p. 15.

la renuncia de sus dirigentes en 1965, y la forma en que las demandas del movimiento cívico denominado Loreto 70 fueron tramitadas por el gobierno federal, siempre dentro de cauces políticamente manejables, a nuestro parecer influyeron en el notable hecho de que las normas jurídicas en el renglón electoral no reflejaron de modo alguno las aspiraciones democráticas de los sudcalifornianos. Parecieron ser más bien un reflejo, tal vez aumentado, del centralismo y el autoritarismo que prevalecían a nivel nacional. Por ejemplo, los espacios que el Ejecutivo de la Unión concedió a los partidos de oposición con registro para revitalizar la vida electoral parlamentaria fueron aún más reducidos en la media península.

Al estrenarse como entidad federativa, el Congreso local de Baja California Sur se integró con 7 diputados electos por el sistema de mayoría relativa y un número no determinado de diputados de partido. Así lo dispuso la Constitución Política del estado del 15 de enero de 1975. En cuanto a los diputados de partido, se indicaba que todo partido político registrado que no lograra mayoría en uno o más distritos y que obtuviera el 6%, por lo menos, de la votación total en la elección respectiva, tendría derecho a que se le acreditara un diputado, aquél de sus candidatos que obtuviera el mayor número de sufragios.

La idea de incluir en el sistema electoral local las curules denominadas de partido, que por lo demás era una adaptación de la disposición contenida en la carta magna del país, había sido introducida al debate del H. Congreso Constituyente por el Comité Directivo Estatal del Partido Popular Socialista en su comparecencia del 18 de diciembre de 1974.¹⁵ En esa ocasión, se leyó un documento que insistía en que las Constituciones de las entidades federativas no debían estar contra el pacto federal y que el propósito del gobierno echeverrista, de “ampliar el régimen democrático” al bajar del 2.5% al 1.5% el porcentaje requerido para acceder a los diputados de partido, tenía que encontrar respuesta en los gobiernos estatales y sus leyes electorales.

Para proponer la presencia de los diputados de partido a nivel local, el Popular Socialista consideró que “el desarrollo económico, político y social alcanzado por el estado de Baja California Sur, requiere a su vez la ampliación del sistema democrático para impulsar con mayor vigor el bienestar de los sudbajacalifornianos”. Además opinó que: “en nada se perjudica la estabilidad política ni el carácter revolucionario de las insti-

15 *Ibidem*, pp. 6 y ss.

tuciones con la participación de los partidos minoritarios”.¹⁶ Sin embargo, el porcentaje requerido por la Constitución local para acreditar curules de partido, quedó por encima de lo dispuesto por la carta magna de la Federación.

El resultado de los trabajos del H. Congreso Constituyente de Baja California Sur estuvo bien definido en las palabras que su presidente dirigió a los representantes populares sudcalifornianos, en la sesión de clausura de los trabajos el 9 de enero de 1975, al subrayar, por un lado, su convicción de que “este documento representa el sentir de nuestro pueblo”; mientras que reiteraba que se trataba de una Constitución “que está acorde con el momento actual que vive México”.¹⁷

¹⁶ *Ibidem*, p. 11.

¹⁷ Estado de Baja California Sur, H. Congreso Constituyente, *Diario de los Debates*, La Paz, Baja California Sur, enero de 1976, sesión del 9 de enero de 1975, p. 13.