

## PRESENTACIÓN

*Consideramos una tarea muy grata introducir ante los juristas mexicanos la excelente monografía redactada por el joven investigador, profesor Héctor Lucero Antuna, sobre la evolución político constitucional del Estado de Baja California Sur.*

*La importancia de este trabajo, además de los méritos intrínsecos del estudio cuidadoso efectuado por su autor, radica en la aportación que su obra significa para la evolución del derecho constitucional de nuestras Entidades Federativas.*

*Si pasamos revista a la bibliografía constitucional, que es amplia, pero tampoco suficiente para el grado de desarrollo que ha alcanzado la doctrina jurídica mexicana en otros campos del conocimiento del Derecho; podemos advertir con claridad el descuido y el abandono en el cual se encuentra el análisis de las instituciones fundamentales de los Estados de la Federación.*

*Inclusive la documentación existente sobre las Constituciones locales es bastante limitada, si se contrasta con la constante y reiterada publicación del texto de la Constitución Federal, y tomando en cuenta que únicamente se han elaborado tres recopilaciones completas de las Leyes Fundamentales de las Entidades Federativas.*

*La primera fue realizada por Mariano Galván Rivera en el año de 1828, con el título de Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos, cuyos tres pequeños volúmenes contienen el texto de las Constituciones expedidas por los gobiernos locales de acuerdo con los lineamientos de nuestra primera Carta Federal de 4 de octubre de 1824.*

*La segunda serie fue publicada en dos volúmenes por el Gobierno Federal, con la denominación de Constituciones Políticas de los Estados de la República Mexicana, México, 1902, con las leyes fundamentales de carácter local expedidas durante la vigencia de la Constitución Federal de 5 de febrero de 1857.*

*La última se compone también de dos volúmenes, recopilados por la profesora Margarita de la Villa, con el nombre de Constituciones vigentes de la República Mexicana, publicados en el año de 1962 por el entonces Instituto de Derecho Comparado de México, con el texto de las Cartas Fundamentales expedidas por las Entidades Federativas en consonancia con la Constitución Federal vigente de 5 de febrero de 1917.*

*A lo anterior debe agregarse el pequeño volumen recopilativo elaborado por la doctora Monique Lions y publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en el año de 1975, con el título de Reformas a las*

Constituciones vigentes en la República Mexicana: 1º de enero de 1960-31 de diciembre de 1972.

*No existe en la actualidad una obra, que por otra parte es indispensable, que consigne el texto vigente de las Constituciones de las Entidades Federativas, las que han experimentado numerosas reformas en los últimos años, de acuerdo con el gran número de modificaciones sufridas por nuestra Ley Suprema Federal, que ya rebasan las doscientas.*

*En esa virtud, debe destacarse la trascendencia del estudio efectuado por el profesor Lucero Antuna, respecto de una de las Constituciones locales más recientes en el ordenamiento mexicano, ya que es bien sabido que el Estado de Baja California Sur fue creado en el anterior Territorio Federal del mismo nombre, conjuntamente con el también nuevo Estado de Quintana Roo, que tenía la misma situación, por reforma constitucional federal publicada en el "Diario Oficial de la Federación", de 8 de octubre de 1974.*

*La investigación del profesor Lucero Antuna, se inicia con una breve reseña de los antecedentes históricos, políticos y constitucionales del Estado de Baja California Sur, estudio indispensable para comprender el contexto en el cual se desarrolló el procedimiento de creación del nuevo Estado.*

*A continuación, el autor realiza un análisis muy conveniente, tomando en cuenta la situación que se ha descrito con anterioridad, sobre los aspectos esenciales de las instituciones constitucionales de los Estados de la Federación, que con frecuencia son menoscabadas por el constante crecimiento de las atribuciones de las autoridades federales, si bien es verdad que ese aumento de los poderes centrales sobre los locales debe estimarse como un fenómeno que se observa en todos los sistemas federales que subsisten en la actualidad, incluyendo el de los Estados Unidos; pero la situación en nuestro país se ha desarrollado en forma desordenada y sin una planificación adecuada.*

*En efecto, el incremento de facultades de los órganos centrales, ha desprovisto a las Entidades Federativas de sus atribuciones de mayor trascendencia y en cambio, ha conservado los aspectos puramente formales de un sistema federal tradicional, como son los relativos a la supuesta soberanía de los Estados, por una parte, y por la otra, su facultad de expedir los códigos civiles, penales y los procesales correspondientes; aspectos que en la actualidad resultan artificiales y anacrónicos, pues ya se ha demostrado que las Entidades Federativas son autónomas y no soberanas.*

*En segundo término, la experiencia en el ordenamiento mexicano, se ha traducido en la copia o en la simple adaptación superficial de los códigos federales o de los del Distrito Federal, en los de los Estados, lo cual ha significado una multiplicación exagerada e innecesaria de los mencionados códigos, que no se justifica en nuestra época si se toma en consideración que la tendencia actual de los sistemas federales conduce hacia la unificación o al menos a la armonización de los propios códigos, como se desprende de la evolución que se ha producido inclusive en ordenamientos federales latinoamericanos simi-*

lares al nuestro, como los de Brasil y Venezuela, los que han efectuado una unificación completa.

Los dos aspectos históricos del federalismo clásico que hemos señalado anteriormente han sido superados por la vida jurídico-constitucional de nuestra época; pero por el contrario, en el ordenamiento mexicano se han descuidado los aspectos esenciales de los sistemas federales modernos, que descansan particularmente en las relaciones equilibradas entre los órganos centrales y los de carácter local en materia social, política y económica, y, en especial, en el sector financiero, para evitar lo que sucede en nuestro país, en donde no obstante ciertos correctivos recientes, pero incompletos, las autoridades federales perciben una parte desproporcionada de los ingresos económicos nacionales, y a la inversa, los recursos de las Entidades Federativas, por regla general, son insuficientes, por lo que los Estados dependen para su subsistencia, y en grado mayor, respecto de su desarrollo, de los medios que voluntariamente les quieran proporcionar los órganos centrales.

Otra materia importante que ha sido desatendida, es la que se refiere a la autonomía política de los Estados, los que se encuentran vinculados al centro para la designación de sus más altas autoridades, y por otra parte, han padecido numerosas intervenciones federales en sus atribuciones internas, sin que se hubiesen establecido, sino hasta muy recientemente, mecanismos jurídicos para evitar la constante injerencia de las propias autoridades centrales, como lo demostró el sobresaliente estudio del profesor Manuel Barquín sobre La desaparición de los poderes en las Entidades Federativas (publicado en "Anuario Jurídico. 2-1975", México, 1977, páginas 7-24), en el cual examina las facultades del Senado Federal establecidas por el artículo 76, fracción V, de la Constitución Federal, que han sido utilizadas con frecuencia como un instrumento de destitución de las autoridades locales, que se sitúan en una postura de oposición respecto de los poderes federales.

Este último problema ha preocupado recientemente al Ejecutivo Federal, si bien con sesenta años de retraso respecto del mandato del Constituyente, el cual determinó la necesidad de reglamentar legislativamente las mencionadas atribuciones del Senado Federal, y por ello fue que en los últimos meses de 1978, el Presidente de la República envió al Congreso Federal una iniciativa, que después de aprobada fue promulgada el 27 de diciembre de dicho año y publicada en el "Diario Oficial de la Federación" de 29 del mismo mes, con el nombre de Ley reglamentaria de la fracción V del Artículo 76 de la Constitución General de la República.

En nuestra opinión personal, si bien este último ordenamiento debe considerarse un adelanto respecto de la situación anterior, la solución que adopta no es plenamente satisfactoria, porque en realidad viene a introducir una nueva institución diversa de la llamada "desaparición de los poderes", que en realidad debe calificarse como "intervención federal", no prevista en nuestro texto constitucional, aun cuando resulta necesaria su inclusión, ya que se

*consagra en las Constituciones de países federales latinoamericanos como Argentina y Brasil, y por otra parte, esa nueva ley lo que hace es consagrar costumbres constitucionales que han alterado el espíritu del referido precepto constitucional federal, con la ventaja, eso sí, de introducir reglas precisas que eviten criterios discrecionales o inclusive arbitrarios que se habían venido aplicando con anterioridad.*

*En la segunda parte de su análisis, el profesor Lucero Antuna examina con detalle y con apoyo en documentos de primera mano y observaciones directas, el surgimiento constitucional del Estado de Baja California Sur, al estudiar en forma cuidadosa el procedimiento constitucional que finalizó con la declaratoria, ya mencionada, de 8 de octubre de 1974; incluyendo el estudio de las elecciones y su resultado, que culminó con la formación de su primer gobierno.*

*La tercera y última parte del estudio que examinamos, está dedicada al análisis de los aspectos esenciales de la nueva Constitución del Estado de Baja California Sur, en cuanto a los derechos del hombre que consagra; las facultades de los tres órganos tradicionales del poder, es decir, ejecutivo, legislativo y judicial, y finalmente, los requisitos para la reforma de la propia Ley Suprema.*

*Este examen minucioso y preciso del texto de la citada Carta Fundamental local, debe considerarse de gran significación, ya que hemos sostenido anteriormente, que son exiguos los estudios sobre las Constituciones de las Entidades Federativas, de manera que esta aportación del profesor Lucero Antuna debe continuarse por otros juristas mexicanos, los que deben prestar mayor atención a las Leyes Fundamentales de los Estados de la Federación en los cuales habitan, puesto que hasta la fecha, salvo excepciones, sólo ha existido la preocupación por el examen de la Constitución Federal; estudio este último que no debe abandonarse, pero que de ninguna manera se opone a que nuestros constitucionalistas residentes en los Estados aborden las instituciones esenciales de sus propias Constituciones.*

*Tenemos la convicción de que un renacimiento del estudio de estas instituciones locales no sólo enriquecerá considerablemente la ciencia jurídica constitucional mexicana, sino que repercutirá, o al menos así lo deseamos, en el fortalecimiento de las autonomías locales, como lo demuestra, así sea parcialmente, la circunstancia de que los estudios sobre la llamada “desaparición de poderes”, hubiesen llevado a la expedición de una ley federal para regular la atribución respectiva del Senado Federal.*

*El libro que introducimos, concluye con varios apéndices, el primero de los cuales contiene el texto vigente de la referida Constitución del Estado de Baja California Sur, que no obstante su reciente expedición, ha sufrido ya varias reformas, las que se explican tanto a través de las notas del autor, como con otros documentos legislativos que se consignan en los restantes apéndices de la obra.*

*Debemos concluir en el sentido de que la monografía del profesor Lucero Antuna debe servir de incentivo para la elaboración de una serie de estudios sobre las instituciones constitucionales de las Entidades Federativas, las que resultan indispensables para el conocimiento de nuestro sistema federal, cuyo análisis se ha limitado, según se ha afirmado reiteradamente en estas líneas, al estudio de la Constitución Federal.*

*Este trabajo de investigación será de consulta obligada para todos aquellos que se interesen en la evolución del derecho constitucional local, si se toma en consideración que sólo a través del examen de las instituciones fundamentales de las Entidades Federativas será factible el fortalecimiento de nuestro maltratado régimen federal, ya que contando con ese examen, sumado al análisis de las decisiones políticas fundamentales de la Constitución Federal, de las que deben participar los Estados de la Federación en los términos de los artículos 40, 41 y 115 de la primera, puede intentarse la configuración de un federalismo menos nominal y más efectivo, como lo requiere el desarrollo económico, político y social de nuestro país.*

*Es preciso tomar en cuenta, que los viejos moldes introducidos en la Constitución Federal de los Estados Unidos de 1787, y que tomamos como modelo, están siendo substituidos, inclusive en ese país, por instituciones más modernas y flexibles, que se han agrupado bajo el concepto del "federalismo cooperativo", el cual atiende al desarrollo armónico y equilibrado tanto de los órganos centrales como los de las Entidades Federativas, según lo demuestran los numerosos estudios jurídicos y las transformaciones operadas en época reciente en los mismos Estados Unidos y en otros países de régimen federal, como Suiza, Austria y la República Federal de Alemania.*

*Hacemos votos para que el profesor Héctor Lucero Antuna continúe en el futuro sus actividades de investigador jurídico, que con tan buenos auspicios ha iniciado a través de este valioso libro.*

HÉCTOR FIX-ZAMUDIO

*Ciudad Universitaria, enero de 1979.*