



CAPÍTULO PRIMERO

ORÍGENES Y PRIMERAS CONSTITUCIONES DE MÉXICO

I. BAJA CALIFORNIA. SU INICIO

Al investigar al pasado de Baja California, el primer hallazgo que se hace es que hasta fines del siglo XIX la península tiene una historia compartida en forma importante con Baja California Sur. Por esto la reflexión obliga a iniciar la investigación a partir de la península.

Así, se encuentra que

la península de Baja California es un brazo de tierra que tiene un área de 143,600 km², sin incluir las islas que bordean los aproximadamente 3000 km de costa. Estas islas agregan otros 1500 km al territorio peninsular. Se encuentra bañada por las aguas del Océano Pacífico (al oeste y al sur) y separada del resto del territorio mexicano en el noreste por el Río Colorado y después por el Golfo de California o Mar de Cortés. Hablamos de una península rugosa de 1200 km de largo y entre 45 y 250 km de ancho. En muchas partes está marcada por pendientes escarpadas y en general las vertientes de desagüe y acantilados se orientan hacia el Golfo. Por el lado occidental, el terreno desciende de forma progresiva en amplias planicies costeras.¹

Por su parte, Baja California cuenta “con una superficie total de 71,446 km², que representan el 3.65% de la superficie del

¹ Gobierno del Estado de Baja California, en www.bajacalifornia.gob.mx/portal/nuestro_estado/historia/transformacion.jsp, consultada el 29 de mayo de 2009.

país”²; sin incluir su territorio insular, tiene sus límites en la parte norte con la frontera de Estados Unidos de América, al este por el río Colorado y el mar de Cortés, al sur con el paralelo 28 y con Baja California Sur, y al oeste por el océano Pacífico; a su vez, tiene una colindancia con el estado de Arizona, por el cauce del río Colorado, de 28.5 km; en esta forma, su frontera con Estados Unidos tiene un total de 251.9 km.

Para entender Baja California, resultan afortunadas las palabras de Juan Manuel Vega Gómez, quien afirma que “sorprende lo joven que es Baja California y los pocos años que tienen de fundadas sus ciudades... la perspectiva no debe ser únicamente la historia, lo interesante de la región radica en su futuro... creo que está destinado a florecer con el paso de los años”³.

Por su parte, Ricardo Dagnino Moreno expuso que

la frontera, entre el norte de México y el Sur de los Estados Unidos de América, frontera que constituye, sin duda, una de las regiones más singulares del mundo. Heredera de una historia dinámica y no pocas veces dolorosa, es hoy una franja venturosa, colmada de posibilidades de mejoramiento económico y social, en la que su potencialidad supera, con mucho, a la de cualquier otro lugar con condiciones similares del planeta. Escenario binacional que en el contexto de la globalización y la creciente democratización de las sociedades fronterizas, propicia un nuevo protagonismo de los gobiernos locales que asumen un rol de gran trascendencia en la actualización y el perfeccionamiento del marco normativo.⁴

² Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en <http://cuentame.inegi.gob.mx/monografias/informacion/BC/Territorio/default.aspx?tema=ME&e=02>, consultada el 12 de agosto de 2009.

³ Vega Gómez, Juan Manuel, “Prólogo”, en Fernández Ruiz, Jorge y Márquez Gómez, Daniel (coords.), *Derecho administrativo del estado de Baja California*, México, Porrúa-UNAM, 2007, p. 19.

⁴ Dagnino Moreno, Ricardo, Discurso de inauguración del Primer Congreso de Derecho Internacional Transfronterizo México-USA, Mexicali, Baja California, 7 y 8 de noviembre de 2009, p. 1.

Respecto al origen de Baja California, Pablo Martínez afirma que

después de que los primeros pobladores de América cruzaron el estrecho de Behring, se originaron migraciones hacia el sur del continente, buscando lugares más propicios para la vida. Algunos de estos grupos se asentaron en el territorio que hoy corresponde a México. Aunque no se cuenta con una fecha precisa de la llegada de los primeros grupos humanos a la península californiana, los vestigios arqueológicos y los estudios etnohistóricos existentes indican que los primeros habitantes llegaron al menos hacia el 10,000 a. C.⁵

El origen de Baja California se encuentra en diversas leyendas antiguas, que trascendieron hasta hacerse tradición y encontrar un lugar en los primeros libros impresos: “contaban de una isla habitada por mujeres guerreras que estaban gobernadas por la reina Calafia”. Esta leyenda parece confirmarse con el reporte de uno de los capitanes de Cortés, que llegó con interés de conquista al antiguo señorío indígena de Colima, quien informó que habían encontrado la existencia de una isla no muy lejana, donde había muchas perlas, que era muy rica en oro y que estaba habitada por mujeres guerreras al mando de un reina. Cortés escribió al rey de España diciendo que iría a esos lugares y que lo tendría informado de lo que allí viera.⁶

El reconocido historiador bajacaliforniano, David Piñera Ramírez, en su obra *Historiografía de la frontera norte de México. Balance y metas de investigación*, realiza un recuento de lo que se ha publicado sobre la historia de la frontera norte, para reconstruir el pasado fronterizo. Con un criterio historiográfico, en el ámbito espacial, las sistematiza, en obras: relativas a la frontera norte, monografías estatales, historiadores y monografías de las

⁵ Martínez, Pablo L., *Historia de Baja California*, 2a. ed., México, Libros Mexicanos, 1956, p. 29.

⁶ Walther Meade, Adalberto, *Baja California, tierra extremosa y riqueza en los mares*, México, Secretaría de Educación Pública, 1989, p. 51.

ciudades; en el ámbito temporal, las va presentando en: pobladores aborígenes, septentrión novohispánico, la insurgencia y las primeras décadas de la vida independiente 1810-1846, la invasión norteamericana 1846-1848, la primera y la segunda mitad del siglo XIX (1850-1880), el porfirismo en la frontera 1880-1910, la Revolución mexicana, de Cárdenas a la Segunda Guerra Mundial 1934-1945.⁷ Siguiendo el criterio del maestro Piñera, la revisión del origen e historia de Baja California puede integrarse en estas etapas:

Durante la época colonial hubo intentos de colonización de Baja California. Adalberto Walther Meade, en la obra citada, da cuenta de varias expediciones, una de ellas al mando de Diego Hurtado de Mendoza, otra al mando de Hernando de Grijalva y otra más de Diego Becerra, quien fue muerto por Fortún Jiménez, quien siguió el viaje y llegó de manera imprevista a Baja California, para desembarcar en lo que ahora es la bahía de La Paz. “Ante las desgracias de las expediciones, Cortés decidió ponerse al frente de tres barcos para conocer y colonizar los nuevos lugares... el tres de mayo de 1535 desembarcó en la bahía descubierta por Jiménez, donde ahora está situada la ciudad de La Paz”⁸

Un fenómeno típico del norte de México fue la violencia que privó en las relaciones entre blancos y aborígenes, durante la época colonial y en gran parte del México independiente. Un considerable número de obras se refieren a esta circunstancia. Entre las relativas a la época de la Colonia se encuentran *Rebeliones indígenas en el noroeste de México en la época colonial* (1966) de María Teresa Huerta Preciado; *Rebeliones indígenas en el norte de la Nueva España (siglos XVI y XVII)*, de Ma. Elena Galaviz de Capdevielle (1967) y *Movimientos de resistencia y rebeliones indígenas en el norte de México (1680-1821)* de José Luis Mirafuentes Galván (1989).

⁷ Piñera Ramírez, David, *Historiografía de la frontera norte de México. Balance y metas de investigación*, México, Universidad Autónoma de Baja California-Universidad Autónoma de Nuevo León, 1990, p. 25-88.

⁸ Walther Meade, Adalberto, *op. cit.*, pp. 52 y 53.

Un historiador que ha estudiado con gran sensibilidad el norte mexicano es Miguel León-Portilla, quien paralelamente a sus prestigiados estudios sobre la cultura náhuatl ha realizado importantes aportaciones para el conocimiento de la península de Baja California. Entre estas obras se encuentra *Hernán Cortés y la Mar del Sur*, publicada en 1985, en la que presenta una fase de la vida de este personaje, en sus afanes como descubridor y explorador del océano Pacífico. Otra de las obras de este gran historiador mexicano es su investigación sobre *El ingenioso Don Francisco de Ortega, sus viajes y noticias californianas, 1932-1936* (1969), en la que aborda las experiencias de este personaje en su exploración de California. Considerada como una lectura indispensable, se encuentra también del doctor León-Portilla, la obra *Cartografía y crónicas de la antigua California*, publicada en 1989. En esta obra, a través de mapas de los siglos XVI, XVII y XVIII, explica cómo durante mucho tiempo se consideró que California era una isla.

Durante las misiones, los establecimientos se extendieron a partir de la fundación y fortificación de la misión de San Loreto. Hacia el sur de Loreto se fundaron la misión de San Juan Malibat Ligui, de poca duración, y la de Santa Rosalía de Mulegé en la bahía Concepción. En 1716 se fundó la misión de San Ignacio en Baja California Sur. Poco más al norte se localizó otro lugar, llamado La Piedad. Otros dos centros misionales de importancia fueron Santa Gertrudis y San Francisco de Borja. En 1767 se fundó la última misión jesuita en honor de María de Borja, a la que se le denominó Santa María de los Ángeles.

Los primeros misioneros de Baja California fueron de la orden de los jesuitas, quienes fueron expulsados en 1768, y llegaron a desarrollar 14 establecimientos misionales. Los jesuitas fueron reemplazados por los franciscanos.

La orden misionera de Santo Domingo fundó en 1773 la Misión de Nuestra Señora del Rosario, y en 1775, la misión de Santo Domingo de la Frontera. Por su parte, el primer establecimiento

misional en la Alta California se fundó en 1779, en San Diego, donde se formó el pueblo de San Fernando Velicatá. La tercera misión en 1780, llamada Misión de San Ferrer; la cuarta en 1786, San Miguel Arcángel, continuando con la quinta misión, en 1791, llamada Santo Tomás de Aquino. La última misión que se fundó en California en 1834 se llamó Guadalupe del Norte.

Durante las tribulaciones de la guerra de independencia, puede afirmarse que Baja California permaneció como espectador, por dos razones importantes: su lejanía del centro de México, y por el hecho de que la presencia española fue limitada. Al consumarse la independencia, con la acción de los indígenas californianos y la participación de los colonizadores misioneros Eusebio Francisco Kino y Juan María de Salvatierra, existían los poblados de La Paz, San Vicente, Santa Rosalía y otras. Estas ciudades no tuvieron el mismo grado de control español que otras regiones del resto del país. La población local era escasa, y excluyendo los puertos, lo demás eran rancherías de indígenas, que más bien fueron colonizados, pero nunca conquistados.

II. CONSTITUCIÓN DE 1824

Al consumarse la independencia, el pueblo mexicano tuvo que dar una larga lucha y recorrer un largo camino para conseguir su soberanía nacional real e ir estableciendo un sistema democrático. En esta primera etapa de independencia se tuvo que enfrentar a España, antigua metrópoli, que se negaba a reconocer la independencia. Hubo también que defenderse de las grandes potencias, que dieron lugar a las invasiones e intervenciones extranjeras, estadounidenses y francesas, que lograron quitarle a México más de la mitad de su territorio.

Patricia Galeana afirma que “en esta época la amenaza extranjera impidió, en buena medida, la organización del estado, al obligar a nuestro país a mantenerse a la defensiva con un gran aparato

militar”.⁹ Efectivamente, esta situación, además de la merma económica sufrida por las guerras y las luchas por el poder, originó un prolongado proceso de inestabilidad política.

Sobre la Constitución federal del cuatro de octubre de 1824 existen amplias fuentes de información. Héctor Fix-Zamudio relaciona entre las de mayor importancia y relativamente recientes:

*Primer Centenario de la Constitución de 1824; la República Federal Mexicana. Gestación y Nacimiento; Acta Constitutiva de la Federación. Constitución Federal de 1824. Crónicas; Actas Constitucionales Mexicanas (1821-1824); José Barragán Barragán, Introducción al federalismo; Vicente Fuentes Díaz, Bosquejo Histórico del Congreso Constituyente de 1822 a 1824, y Modesto Barragán Romero, Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos 1824 Génesis y Proyección; Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824; la obra colectiva La Constitución Federal de 1824 y Manuel González Oropeza, El Federalismo, entre otras.*¹⁰

Como puede observarse, son muy abundantes los estudios y la documentación sobre la Constitución Federal de 1824, tanto de sus antecedentes, nacimiento, creación e impacto, por lo que para efectos de este trabajo nos limitamos sólo a su descripción general y al examen del tratamiento que esta ley fundamental otorgó a Baja California como parte del Estado mexicano.

Después del Acta de Independencia de 1821, el gobierno quedó en manos de una junta que convocó a elecciones para nombrar un congreso constituyente. El congreso quedó integrado por dos grupos: el liberal federalista y el conservador centralista. El primero tenía entre sus representantes más destacados a Lorenzo de

⁹ Galeana, Patricia, *El camino de la democracia en México*, México, Archivo General de la Nación, Comité de Biblioteca e Informática de la Cámara de Diputados-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1998, p. 18.

¹⁰ Fix-Zamudio, Héctor, “El Poder Judicial en la Constitución de 1824”, en Valadés, Diego y Barceló Rojas, Daniel A. (coords.), *Examen retrospectivo del sistema constitucional mexicano*, México, UNAM, 2005, p. 112.

Zavala, Juan de Dios Cañedo, Valentín Gómez Farías, Juan Bautista Morales, Crescencio G. Rejón, Juan Cayetano Portugal y Miguel Ramos Arizpe. Entre los centralistas figuraban fray Servando Teresa de Mier, el padre José María B Herrera, José Ignacio Espinosa, Carlos Mario de Bustamante, Jiménez, Mangino, Cabrera y otros. El primer proyecto que se presentó fue el de don Miguel Ramos Arizpe. El acta declara:

la soberanía reside radical y esencialmente en la nación (artículo 3). Este primer proyecto, propone ya la adopción del sistema federal: La nación adopta para su gobierno la forma de república representativa, popular, federal (artículo 5). Sus partes integrantes son estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalla en esta Acta y en la Constitución general.

En una revisión del Acta, Francisco Paoli Bolio expresa que “dice el Acta que en las Constituciones de los estados no podrían oponerse a lo que se establece en la Constitución general”.¹¹

En la Constitución se establecen finalmente 19 estados y los territorios de la Alta y Baja California, Colima y Santa Fe de Nuevo México; sobre Tlaxcala dice que una ley constitucional fijará su carácter.

Ernesto de la Torre Villar afirma que “la constitución de 1824 revela un grado de desarrollo que la sociedad mexicana tuvo a principios del siglo XIX, un desarrollo no sólo en su organización política sino general”.¹² Por su parte, Camacho Quiroz sostiene que

La joven nación enfrentaba el dilema de mantener las instituciones del pasado virreinal, continuando la centralización del poder,

¹¹ Paoli Bolio, Francisco, “Reflexión retrospectiva sobre la Constitución de 1824”, en Valadés, Diego y Barceló Rojas, Daniel A. (coords.), *Examen retrospectivo del sistema constitucional mexicano*, México, UNAM, 2005, p. 45.

¹² Torre Villar, Ernesto de la, “La Constitución de 1824”, en Valadés, Diego y Barceló Rojas, Daniel A. (coords.), *Examen retrospectivo del sistema constitucional mexicano*, México, UNAM, 2005, p. 1.

o bien, formar una unión que, reconociendo las diferencias de cada región, proporcionara nuevos elementos de vinculación. Finalmente, triunfó el federalismo. Fue una decisión precedida por la polémica. Miguel Ramos Arizpe fue el primero en pronunciarse a favor de que las provincias tuviesen su propio gobierno, pues en tanto no lo hubiera se sucederían las arbitrariedades producto de la concentración del poder.¹³

En el mismo sentido, José María Serna de la Garza explica que “la forma federal del Estado se adopta en nuestro país desde los orígenes mismos de nuestra vida como Estado-nación independiente. Esto es, si en 1821 se consuma la independencia de España, en 1824 surge la primera Constitución mexicana, misma que adoptó la forma federal”.¹⁴

En Baja California, el movimiento independentista no se manifestó de la misma manera que en el resto de la nueva España, debido a la distancia, parcial aislamiento y dinámica propia del sistema misional. No fue hasta 1822 cuando se recibió la noticia de la consumación de la independencia y de la formación de un nuevo gobierno nacional, esto sin que en Baja California se hubieran dado brotes de violencia o insurrección.

El gobernante de la provincia de las Californias, José Ma. Argüello, se mostraba renuente a la noticia; esto, más la coincidencia de la llegada a las costas de la península del inglés Thomas Chochrane y su flota, proveniente de Sudamérica, en donde había estado luchando con los independentistas chilenos, provocaron el arribo del alférez Fernando de la Toba, para tomar la jura de independencia en San José del Cabo el 7 de marzo de 1822, y para junio llegó a Loreto el comisario imperial, canónigo Agustín Fer-

¹³ Camacho Quiroz, César, “El federalismo mexicano del siglo XIX, expresión de una nueva constitucionalidad”, en Valadés, Diego y Barceló Rojas, Daniel A. (coords.), *Examen retrospectivo del sistema constitucional mexicano*, México, UNAM, 2005, p. 20.

¹⁴ Serna de la Garza, José María, “Introducción al análisis del sistema federal”, en Valadés, Diego y Barceló Rojas, Daniel A. (coords.), *Examen retrospectivo del sistema constitucional mexicano*, México, UNAM, 2005, p. 11.

nández de San Vicente, para asegurar la adhesión de la provincia al régimen del emperador Agustín de Iturbide y establecer los primeros gobiernos municipales.

Desde los inicios de independencia, Baja California dio muestras de determinación soberana. Al respecto, Manuel González Oropeza afirma que

Con la Independencia y la decadencia del sistema misional comenzó el descuido de estas extensiones territoriales por el gobierno de México. La falta de recursos y el olvido en que las autoridades dejaron a los pobladores de la península fueron proverbiales, a pesar de que hubo intentos de atenderlos.¹⁵

Con relación al tratamiento que se dio a Baja California en la Constitución de 1824, se encuentra la base primera del Plan de la Constitución Política de la Nación, que en su artículo 9o. establece que “las provincias son: California Alta, California Baja...”. Así, se encuentra otro antecedente en el cual ya se le da tratamiento a Baja California como territorio federal en el artículo 7o. del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824 “los estados de la federación son por ahora los siguientes:... Las californias y el partido de colima (sin el pueblo de Tonila, que seguirá unido a Xalisco) serán por ahora territorios de la federación, sujetos inmediatamente a los supremos poderes de ella...”.

En la Constitución de 1824 se hace oficial la división de las californias. El artículo 5o. de esa Constitución establece que “las partes de esta federación son los estados y territorios siguientes:... el territorio de la alta California, el de la baja California...”. Dos años más tarde, Manuel Ortiz de la Torre representó a la Baja California como constituyente, al firmar la Constitución de 1824.¹⁶

¹⁵ González Oropeza, Manuel y Grijalva, Aidé, *Digesto constitucional mexicano. La Constitución Política de Baja California: nuestra historia*, México, Universidad Autónoma de Baja California-Prisma, 1998, p. 8.

¹⁶ Márquez Rábago, Sergio Ricardo, “Baja California”, en Cienfuegos Salgado, David (coord.), *Historia constitucional de las entidades federativas en México*, México, Porrúa-UNAM, 2007, pp. 23 y 24.

III. CONSTITUCIÓN DE 1836

Baja California fue desde 1823 hasta 1852 un territorio sujeto a los poderes centrales, y su organización política fue evolucionando a la medida de sus necesidades. Se afirma que “en el agitado siglo XIX mexicano, la cuestión de la forma federal fue un tema de violenta disputa. En 1836, por ejemplo, se adoptó una constitución de corte centralista que abolió el esquema federal”.¹⁷ Por su parte, Ignacio Burgoa Orihuela expone que

las medidas gubernativas de Gómez Farías provocaron el levantamiento que se conoce con el nombre de Religión y fueros, por cuyo motivo Santa Anna se hizo cargo del Poder Ejecutivo. Bajo la presión de los grupos conservadores que ya comenzaban a tomar cuerpo. Así, el sistema federal establecido en la constitución de 1824, se substituyó por el régimen central, expidiéndose en diciembre de 1835 las llamadas siete leyes constitucionales, ordenamiento que a pesar de haber cambiado la forma estatal de México conservó el principio de la división de poderes e instituyó diversas garantías a favor del gobernado.¹⁸

El 23 de octubre de 1835 fue firmado el documento normativo de características centralistas, denominado las “Bases para la nueva Constitución... se suprimió la denominación y estructura de los estados, dividiéndose el territorio nacional en departamentos, y para su gobierno, habría Gobernadores y juntas departamentales”.¹⁹

El 29 de diciembre de 1936 se publicó la sexta ley constitucional, denominada “División del territorio de la República y el

¹⁷ Serna de la Garza, José María, “Introducción al análisis del sistema federal”, en Valadés, Diego y Barceló Rojas, Daniel A. (coords.), *Examen retrospectivo del sistema constitucional mexicano*, México, UNAM, 2005, p. 11.

¹⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las garantías individuales*, 33a. ed., México, Porrúa, 2001, p.131.

¹⁹ Rabasa, Emilio O., *Historia de las Constituciones mexicanas*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 1994, p. 42.

gobierno interior de los pueblos”, la cual, compuesta de 31 artículos, imponía en su artículo 2o. lo siguiente: “el primer Congreso constitucional, en los meses de abril, mayo y junio del segundo año de sus sesiones, hará la división del territorio en departamentos por una ley; que será constitucional”. Esta ley constitucional determinó que la República se dividiría en departamentos, éstos en distritos y los distritos en partidos.

Así, el 30 de diciembre de 1936, el decreto de división territorial de esta Constitución centralista consagró en su artículo 2o. respecto al territorio de la república mexicana, que “su territorio se extiende a todo el que han comprendido los departamentos de Aguascalientes, las Californias...”. De esta manera, al instaurarse en esta Constitución el sistema de gobierno centralista, las californias tuvieron el carácter de departamento.