



EL DEVENIR DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA EN BAJA CALIFORNIA: DE LA INFLUENCIA GADITANA A LA CONSTITUCIÓN DE 1917

THE EVOLUTION OF THE POLITICAL- ADMINISTRATIVE ORGANIZATION IN BAJA CALIFORNIA: FROM THE CADIZ INFLUENCE TO THE 1917 CONSTITUTION

Edith González Cruz¹

Resumen: En este texto se analiza el devenir de la organización político-administrativa en Baja California, en el marco temporal que corre de 1825 a 1917. Una organización de gobierno que, en sus orígenes, se sustentó en la Constitución de Cádiz, a pesar de la existencia de la Constitución de 1824. La tensión política que vivía el país y el carácter periférico de ese territorio fueron factores que abonaron a la supervivencia de la Constitución gaditana entre 1825 y 1850, así como a la existencia de un fugaz gobierno autónomo. Tras esto, continuaría un proceso de centralización política que se expresó con mayor agudeza durante el porfiriato, lo que devino en parte de la protesta revolucionaria y la solicitud de autonomía política al Congreso Constituyente de 1916-1917.

Palabras clave: Baja California, Organización Político-Administrativa, Constitución de Cádiz, Constitución de 1917.

Abstract: This text analyzes the evolution of the political-administrative organization of Baja California, between 1825

¹ Universidad Autónoma de Baja California Sur. Correo electrónico: edith@uabcs.mx

to 1917. This government structure was based on the Constitution of Cadiz, despite the existence of the Constitution of 1824. The political tension in the country and the peripheral nature of the region were contributing factors to the survival of the Cadiz Constitution system from 1825 to 1850, as well as the existence of a fleeting autonomous government. Afterwards, an acute political centralization process would follow suit during the Porfirian regime which would prompt part of the revolutionary protest and request for political autonomy to the Constituent Congress of 1916-1917.

Keywords: Baja California, Political-Administrative Organization, Constitution of Cadiz, Constitution of 1917.

INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente trabajo es explicar el devenir de la organización político-administrativa del Territorio de la Baja California, entre 1825 a 1917.² Un territorio que en sus orígenes, como se dispuso en la Constitución de 1824, formó parte del denominado territorio de las Californias, que incluía a las provincias de la Baja California y de la Alta California, sujeto directamente a los supremos poderes de la federación, y cuya separación ocurrió en 1830. Fue la Constitución de Cádiz y algunos decretos que derivaban de ella las primeras bases que sustentaron la estructura de gobierno de ese espacio peninsular.

Varios son los estudiosos que refieren sobre la influencia gaditana en la hechura del marco jurídico para la construcción de la nueva nación. Por ejemplo, Tena Ramírez asienta:

² Con base en la *Ley de Convocatoria* para la instauración del Congreso Constituyente, que expidió la Junta Provisional Gubernativa, el 17 de noviembre de 1821, el territorio de México quedó dividido en provincias. Entre ellas estuvo la de Californias, cuya denominación jurisdiccional quedó sujeta a los cambios constitucionales que vivió el país durante el siglo XIX y segunda década del XX. De Provincia pasó a Territorio de Las Californias (1824), Departamento de Californias (1835) y Territorio de la Baja California (1847, 1857, 1917). Véase, Edmundo O' Gorman, *Historia de las divisiones territoriales en México* (México: Porrúa, 1994), 37-154.

...la Carta de Cádiz no sólo había regido durante el periodo de los movimientos preparatorios de la emancipación, así haya sido parcial y temporalmente, sino también por la influencia que ejerció en varios de nuestros instrumentos constitucionales, no menos que por la importancia que se le reconoció en la etapa transitoria que precedió a la organización constitucional del nuevo estado.³

En este mismo sentido se expresan María del Refugio González⁴ y José Luis Soberanes.⁵ Además, González apunta que parte importante del derecho de la metrópoli fue retomado también para resolver problemas específicos, sin dar mayores referencias. Se considera que un ejemplo es el Territorio de la Baja California, donde, frente al vacío en la Constitución de 1824 de un apartado especial para la organización político-administrativa de los territorios, los bajacalifornianos echaron mano del sustento jurídico que hasta entonces conocían, que era la Constitución de Cádiz y algunos decretos que derivaban de ella, como se da cuenta en los dos trabajos que se han encontrado al respecto: “Baja California y la Constitución de Cádiz, 1825-1850: un caso *sui generis* de supervivencia jurídica en el México Independiente”,⁶ y “La incorporación de la Baja California a la primera República Federal Mexicana”.⁷ En ambos textos se explica la supervivencia de la Constitución de Cádiz durante 1825-1850 para el establecimiento de la estructura de gobierno, conformada por tres órganos: jefatura política, diputación territorial y

3. Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-2005*, 25ª. ed. (México: Porrúa, 2008), 59.

4. María del Refugio González, *Estudio sobre la historia del derecho civil en México* (México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1981), 11, 13 y 88. <https://goo.glXrkuAk> Consultado el 7 de abril de 2024.

5. José Luis Soberanes Fernández, *Historia del derecho mexicano*, 9ª. ed. (México: Porrúa, 2002), 102, 114 y 144.

6. Marco Antonio Landavazo, “Baja California y la Constitución de Cádiz, 1825-1850: un caso *sui generis* de supervivencia jurídica en el México independiente”, *Revista Historias*, 35 (octubre 1996-marzo 1997): 77-89.

7. Marco Antonio Landavazo, “La Incorporación de la Baja California a la Primera República Federal Mexicana”, en *El Norte de México y la historia regional. Homenaje a Ignacio del Río*, coords. Marco Antonio Landavazo, Edith González Cruz, Dení Trejo Barajas (México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma de Baja California Sur, 2014), 281-301.

ayuntamientos. Una organización político-administrativa que no tuvo cabida en la Constitución de 1824, aunque en su artículo 50, fracción xxx, establecía que una de las facultades exclusivas del Congreso era expedir un plan de gobierno interno para los territorios, lo cual sucedió hasta 1850. El autor concluye que, si bien fue una irregularidad jurídica, dicha organización político-administrativa tuvo una efectividad política al convertirse en un entramado institucional mediante el cual se canalizaron deseos y aspiraciones locales, y se representaron de manera institucional al territorio y a sus grupos frente al gobierno central. El matiz con el segundo trabajo estriba en que este también centra su atención en las razones que llevaron a los constituyentes a darle a Baja California carácter de territorio.

Si bien *La organización política de la Baja California. Estatutos orgánicos y otros documentos de la diputación territorial (1850-1878)*⁸ es una compilación de documentos, entre ellos, estatutos orgánicos y acuerdos de la diputación territorial, es un texto vital como fuente para el estudio del andamiaje institucional que imperó en Baja California durante 1850 a 1878. Precisamente, el objetivo central del presente artículo es analizar ese orden institucional a la luz del marco normativo que se fue construyendo durante el siglo xix y la segunda década del xx, que allanó el camino a los habitantes de Baja California para el ejercicio político-administrativo.

Si bien Marco Antonio Landavazo ha apuntado en este sentido, este estudio no solo retoma el tiempo de la influencia de la Constitución gaditana, sino que se amplía hasta 1917, cuando termina el ayuno legal que impuso el gobierno central a partir de 1868, además de explicar las peculiaridades que se vivían entre el sur y la frontera, no obstante formar parte del mismo territorio. A continuación, se pasa a dar cuenta de ese devenir de Baja California que ha sido trazado en tres apartados: “La influencia gaditana y la fugaz autonomía política”, “Hacia el afianzamiento de la centralización

⁸. María Eugenia Altable, *La organización política de la Baja California. Estatutos orgánicos y otros documentos de la Diputación Territorial (1850-1878)* (México: Universidad Autónoma de Baja California Sur, Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. Sección Baja California Sur, 1998).

político-administrativa” y, por último, “La autodeterminación político-administrativa: una demanda pendiente”.

LA INFLUENCIA GADITANA Y LA FUGAZ AUTONOMÍA POLÍTICA

El artículo 5º de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 establecía que la federación se integraba por 19 estados y cuatro territorios. Entre estos últimos estaba el de la Baja California. Carácter que derivó de su pobreza demográfica y económica, como se desprende del debate que sobre los territorios federales se dio en el seno del Congreso Constituyente, en las sesiones del 7 y 9 de julio de 1824. Una discusión que suscitó la Comisión de Constitución⁹ al proponer que: “Cada territorio nombrará para la Cámara de Diputados un delegado que tenga voz, pero no voto en ella”.¹⁰ Entre los participantes hubo posturas encontradas:

[...] el diputado José Basilio Guerra, [del Estado de México], expresó: que él no veía la razón para privar a los territorios de elegir diputados, ya que sus ciudadanos tenían los mismos derechos que los habitantes de los estados. Don Manuel Crescencio García Rejón [de Yucatán] le respondió [...] que los territorios carecen de todos los elementos necesarios para ser estados [...] y sería extraño que participaran en la formación de las leyes que se dan para los estados [...]. El diputado Ibarra [del Estado de México] [...] propuso que los territorios que tuvieran una población superior a los 40 000 habitantes tuvieran un diputado con voz y voto y los que no alcanzaran tal cantidad tuvieran solo un delegado con voz y derecho de iniciativa.¹¹

⁹. Dicha comisión fue integrada por: Miguel Ramos Arizpe, Manuel Montes Argüelles, Rafael Mangino, Tomás Vargas y José de Jesús Huerta, representantes de Coahuila, Veracruz, Puebla, San Luis Potosí y Jalisco, respectivamente. Véase José Luis Soberanes Fernández, *Los debates parlamentarios en torno al Acta Constitutiva de la Federación de 1824 y Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824* (México: Consejo Editorial H. Cámara de Diputados, LXII Legislatura Cámara de Diputados, 2014), 266-270.

¹⁰. Soberanes, *Los debates*, 305.

¹¹. Soberanes, *Los debates*, 305-306.

El debate sobre los territorios continuó el 9 de julio, con la discusión de dos artículos propuestos por la misma Comisión de Constitución, que centraban su atención en el número de pobladores. Uno refería que los territorios que tuvieran más de 40,000 habitantes nombrarían un diputado federal con plenos derechos parlamentarios, mientras que aquellos que no alcanzaran dicha población podrían nombrar un diputado con voz en todas las materias y voto en lo que tuviera que ver con los territorios.¹² Esta discusión concitó la participación del diputado por Baja California, Manuel Ortiz de la Torre, pues las razones que se esgrimían sobre la representatividad de los territorios apuntaban hacia los soportes para justificar el carácter de estos, como eran la población y los elementos necesarios para su existencia.

Antes de traer aquí las palabras de Ortiz de la Torre, cabe decir que, al parecer, él era oriundo de la Provincia de Sonora, con varios años de residencia en la de México, y funcionario en el Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores. Su presentación en el Congreso ocurrió cuatro meses después, no obstante que en su nombramiento no se acató la *Ley de Convocatoria*, la Comisión de Poderes terminó aceptándolo por considerar que “la suma ignorancia e incultura de aquellos pueblos podía disculpar la inobservancia de la ley electoral”.¹³

Regresando al debate para conocer el discurso que pronunció el constituyente por Baja California:

Y aunque se les conceda a todos los territorios, sea cual fuere su población, el que elijan diputados con las mismas facultades que la de los estados, todavía los asociados que viven en los territorios resultarán inferiores en goces de los asociados que viven en los estados, porque aquellos no tienen como éstos el derecho de elegir senadores, el de votar para el nombramiento del Supremo Poder Ejecutivo y para la Suprema Corte de Justicia. Que la respuesta dada que los territorios

¹² Soberanes, *Los debates*, 306.

¹³ Robert Sidney Smith, “Manuel Ortiz de la Torre, economista olvidado”, *Revista de Historia de América*, núm. 48, (diciembre de 1959): 505-516. <https://www.jstor.org/stable/20137415> Consultado el 26 de junio de 2024.

concurriendo a formar la Constitución en el que se les niega el tener diputados, se sujetan a esta privación [...]. Que no se había contestado satisfactoriamente el argumento de la posesión en que están los territorios de elegir diputados, pues la respuesta de que esa posesión ha sido cuando no había estados, sino provincias todas iguales entre sí, y ahora los estados son soberanos, y no lo son los territorios.¹⁴

Esta participación contradice a Marco Antonio Landavazo, quien comenta sobre la ausencia de ese representante en el Congreso, y que “fue un factor, entre otros, que ayuda a entender la decisión de los diputados de otorgar a esa provincia el estatus político-administrativo de Territorio”.¹⁵ Si bien hay evidencias de la presencia y defensa que hizo Ortiz de la Torre, la escasez de habitantes y de recursos económicos fueron los criterios básicos para que la Provincia de la Baja California no alcanzara la calidad de estado, como se confirma en el “Discurso preliminar” del “Proyecto de Acta Constitutiva de la Nación Mexicana”. Ahí, la Comisión de Constitución se expresó “abrumada por las dificultades para fijar el número de estados que debían componer la federación mexicana”, pues consideró “que ni fuesen tan pocos que por su estención [sic] y riqueza pudiesen en breves años aspirar a constituirse en nación independiente, rompiendo el lazo federal; ni tantos que por falta de hombres y recursos viniese a ser impracticable el sistema”.¹⁶ Precisamente, en ese año de 1824, en la Baja California residían entre 5350 y 5700 personas, de las cuáles, un poco más de 40% se concentraba en la parte sur de la península, específicamente en

¹⁴. Soberanes, *Los debates*, 306-307.

¹⁵. Su incorporación tarde y la forma de elección es lo que presumimos ha llevado a Marco Antonio Landavazo a expresar que Baja California no tuvo representación en el Congreso Constituyente y que fuera una de las razones para que a esa provincia se le otorgara el estatuto político-administrativo de territorio. Véase Landavazo, “La incorporación”, 285. Por su parte, Fausta Gantús, Florencia Gutiérrez y María del Carmen León, consideran que el representante de la Baja California se incorporó tarde y que sí firmó el documento constitucional. Véase Fausta Gantús, Florencia Gutiérrez y María del Carmen León, *Segundo Congreso Constituyente 1823-1824. 200 años* (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2023), 52.

¹⁶. “Discurso preliminar” del “Proyecto de Acta Constitutiva de la Nación Mexicana”, citado en Marco Antonio Landavazo, “La incorporación”, 285.

San Antonio (1300) y San José del Cabo (entre 800 y 1000). La otra parte de la población estaba dispersa a todo lo largo de la provincia, donde algunos poblados no rebasaban la centena, como sucedía entre San Javier y San Francisco de Borja, a excepción de Loreto, que contaba con 800 habitantes; los que se encontraban entre El Rosario y San Miguel de la Frontera congregaban de 100 a 400 habitantes, la mayor parte de ellos aún con población indígena.¹⁷

En cuanto al aspecto económico, se aprovechó el informe de fray Francisco Troncoso, procurador general de las misiones bajacalifornianas, con fecha de 1824. En este describe la situación de penuria que se vivía en los centros misionales bajacalifornianos, la cual atribuía a la carencia de apoyo por parte del gobierno, que se manifestaba en la falta de envío de los sueldos de los soldados y los sínodos de los misioneros, así como en la inexistencia de proyectos para fomentar la colonización y el desarrollo de la región, no obstante las bondades naturales que existían a lo largo del espacio peninsular.¹⁸

Si bien el estatus de territorio que se le otorgó a la Baja California impedía a sus habitantes crear sus propias normas y elegir a sus principales autoridades, como se sancionaba en el artículo 50, fracción xxx, de la Constitución de 1824, referente a las facultades exclusivas del Congreso General;¹⁹ la inestabilidad política que se vivía en el país²⁰ llevó a que allí se estableciera una estructura de gobierno sin el

¹⁷. Dení Trejo Barajas, "La población de la California peninsular en el siglo xix", en Dení Trejo Barajas y Marco Antonio Landavazo, *Población y grupos de poder en la península de Baja California* (México: Universidad Autónoma de Baja California Sur, 1994), 18-20.

¹⁸. De Francisco Troncoso, firmado por fray Luis Carrasco, "Informe sobre el Territorio de la Baja California en el que se expresa el número de misiones y presidios, su población, así como sus frutos y producciones", México, septiembre de 1824, en Dení Trejo Barajas, *Informes económicos y sociales sobre Baja California 1824-1857* (México: Universidad Autónoma de Baja California Sur, Universidad Autónoma de Baja California, Secretaría de Educación Pública, 2002), 37-49.

¹⁹. Tena, *Leyes fundamentales*, 175.

²⁰. Dicha inestabilidad era el reflejo de una lucha entre dos posibles maneras de ser. Véase Edmundo O' Gorman, *La supervivencia política novohispana. Reflexiones sobre el monarquismo mexicano* (México: Fundación Cultural de Condumex, 1969), 9.

concurso de aquel, por lo menos hasta 1850. Una estructura de poder que se sustentó en los capítulos I y II del título VI de la Constitución de Cádiz, y en los decretos del 23 de mayo de 1812 (formación de los ayuntamientos constitucionales), 23 de junio de 1813 (sobre el gobierno económico-político de las provincias) y 11 de agosto de este mismo año (reglas para el gobierno de las diputaciones provinciales). De ahí que se comparta la idea que esgrime Marco Antonio Landavazo, de que en la Baja California se presentó “una forma irregular de supervivencia jurídica, esto es, el uso de una Constitución ajena al país, así sea parcialmente, en una época en que ya se contaba con un ordenamiento constitucional mexicano”.²¹

Con base en la Constitución gaditana, en 1825 se estableció en la Baja California una estructura institucional de gobierno, conformada por un jefatura política y una diputación territorial, sin historia en su vida de provincia y sin ser invocadas en la Constitución de 1824, como sí figuraron los congresos estatales y gobernadores para las entidades federativas.²² Los ayuntamientos, previstos también en la Carta gaditana, se habían instalado desde 1822 en San Antonio, San José del Cabo y Loreto, localidades que se distinguían por su importancia demográfica, económica y política;²³ a lo que se sumaba un diputado al Congreso de la Unión, ese sí dispuesto en los artículos 14 y 15 de la Constitución de 1824.²⁴

El teniente coronel de ingenieros José María de Echeandía fue nombrado por el presidente Guadalupe Victoria como jefe político superior y comandante general para gobernar

21. Marco Antonio Landavazo, “Federalismo y centralismo: orden institucional y conflicto político”, en *Historia General de Baja California Sur. II. Los procesos políticos*, coord. Edith González Cruz (México: Conacyt, Secretaría de Educación Pública del Estado de Baja California Sur, Universidad Autónoma de Baja California Sur, Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Plaza y Valdés, 2003), 252.

22. Tena, *Leyes fundamentales*, 191.

23. San Antonio se distinguía por su actividad ganadera, que nació bajo el influjo de la minería; San José del Cabo sobresalía por su actividad mercantil; y Loreto era la residencia del poder general de la provincia. Véase Marco Antonio Landavazo, “La disputa oligárquica por la hegemonía en Baja California, 1822-1837”, en Dení Trejo Barajas, Marco Antonio Landavazo, *Población y grupos de poder en la península de Baja California* (México: Universidad Autónoma de Baja California Sur, 1994), 74.

24. Tena, *Leyes fundamentales*, 169.

ambas Californias. De Echeandía instauró la jefatura política y la diputación territorial. Antes de abandonar Loreto, a donde había llegado en junio de 1825, para trasladarse a la sede de los poderes generales del territorio (San Diego), nombró al capitán José María Padrés como jefe político subalterno, con jurisdicción en la Baja California y residencia en Loreto. Una institución de gobierno que también estaba contemplada en la instrucción del 23 de junio de 1813.²⁵

En cuanto a las funciones de esas instituciones de gobierno, según esa misma instrucción del 23 de junio de 1813, a la Jefatura Política, presidida por un jefe político, concebida como el órgano superior de gobierno y cuyo representante era nombrado por la autoridad central, le correspondió, entre otras cosas: cuidar la tranquilidad pública; la ejecución de las leyes y órdenes de gobierno; vigilar que se procediera al nombramiento de los ayuntamientos; presidir, sin voto, el ayuntamiento de la capital; decidir sobre las elecciones controvertidas; dirigir la Junta Electoral para la elección de diputados nacionales; fungir como presidente de la diputación territorial y vigilar que esta desempeñara eficazmente sus obligaciones y encargos; además de ser el único conducto de comunicación entre las instancias de gobierno locales, y entre estas y la autoridad central.²⁶

La diputación territorial, integrada por siete ciudadanos electos,²⁷ tuvo a su cargo el establecimiento de los ayuntamientos, vigilar la buena inversión de los fondos públicos de

²⁵. Pablo L. Martínez, *Historia de Baja California* (México: Instituto Sudcaliforniano de Cultura, Archivo Histórico Pablo L. Martínez, 2011), 337-338.

²⁶. *Colección de decretos y órdenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias desde 24 de febrero de 1813 hasta 14 de septiembre del mismo año*. Tomo IV, 118-126. https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/coleccio-de-los-decretos-y-ordenes-que-han-expedido-las-cortes-generales-y-extraordinarias-desde-24-de-febrero-de-1813-hasta-14-de-septiembre-del-mismo-año-en-que-terminaron-sus-sesiones-comprende-ademas-el-decreto-expedido-por-las-cortes-extraordinarias-/html/0027cd54-82b2-11df-acc7-002185ce6064_136.html (Consultado el 22 de abril de 2024).

²⁷. La primera y segunda diputación territorial fueron integradas solo por residentes de Loreto; todavía en el bienio 1831-1832 estuvieron dos loretanos, ya en el siguiente bienio no figuró ninguno de ellos. Véase Marco Antonio Landavazo, *Baja California durante la primera República Federal. La estructura política, los intereses locales y los conflictos por el poder* (México: Universidad Autónoma de Baja California Sur, 1994), 49.

los pueblos; velar por la conservación de las obras públicas y promover la construcción de otras; la promoción de la educación conforme a los planes aprobados por los ayuntamientos; la realización del censo y las estadísticas; así como el fomento de la agricultura, la industria y el comercio.²⁸ Los ayuntamientos fueron los encargados de cuidar el orden, la educación de primeras letras, la salubridad y las obras públicas; la administración e inversión de los caudales propios y el impulso de la economía de su jurisdicción.²⁹

Así pues, sobre ese peculiar soporte institucional, los bajacalifornianos comenzaron a caminar política y administrativamente, aunque con sobresaltos entre los noveles grupos de poder (rancheros y comerciantes), quienes vieron en ese orden institucional no solo un medio de ejercicio político, sino también un espacio para la promoción de sus intereses privados, de ahí las desavenencias por su control. Una evidencia es el malestar de algunos habitantes de San Antonio por la contrariedad que les trajo el establecimiento de la municipalidad de La Paz:

[...] cuyo ayuntamiento se quejó ante el gobierno federal de que la “corta renta del ganado cimarrón” se volvía ahora “insignificante” porque “desde que en el [año] de 1831 el señor Monterde, jefe político, con orden del gobierno (o sin ella, según se dijo) estableció el ayuntamiento del puerto de La Paz, este ha sido el que se ha aprovechado de este ramo por estar en la costa, donde existe el ganado orejano”.³⁰

Ulises Urbano Lassépas también da cuenta de las desavenencias que ocurrían, en este caso, en el seno de la diputación territorial, las cuales atribuía a la “ambición de gobernar”.³¹ Si bien no era atribución de la Diputación el nombramiento del jefe político, las constantes ausencias de

²⁸ Colección de decretos, 112-117. Tena, *Leyes fundamentales*, 98-99.

²⁹ Colección de decretos, 105-111. Tena, *Leyes fundamentales*, 96-97.

³⁰ Marco Antonio Landavazo, “Federalismo y centralismo”, 254-255.

³¹ Ulises Urbano Lassépas, *Historia de la colonización de la Baja California y decreto del 10 de marzo de 1857* (México: Universidad Autónoma de Baja California, 1995), 206.

este, ya sea por descuido del poder central o por desacuerdos entre esos dos órganos de gobierno, llevó a que aquella se apropiara de esa atribución, lo que incitó a confrontaciones entre sus miembros, quienes representaban intereses de los grupos asentados en el sur de la península, que se habían ido formando al calor de las actividades agropecuarias y comerciales. Para 1835, la población de estos era de 4483 habitantes, 21% más que en 1824; mientras, en el norte o frontera se reportaban 805, que representaba 63% menos de la que había en este año.³²

No obstante el carácter de territorio de la Baja California previsto en la Constitución de 1824, que lo sujetaba directamente al poder central, ahí se instituyó una organización político-administrativa que le permitió en los hechos funcionar como un estado más de la federación. Contaba con un jefe político (poder ejecutivo), una diputación territorial (que a veces desempeñaba funciones legislativas) y ayuntamientos (gobierno municipal). El primero era designado por el poder central y los dos últimos eran nombrados por elección indirecta de los pueblos. De este andamiaje institucional, la diputación territorial sobresalió por su mayor efectividad debido a que era el órgano de gobierno más representativo del territorio, mientras el ayuntamiento representaba solo a su municipio, y el jefe político al gobierno central.

Aunque la diputación territorial fue suprimida durante los regímenes centralistas,³³ “siempre se invocó su presencia como necesaria para la solución de conflictos internos e incluso como órgano de gobierno rector en momentos de peligro por agresiones externas [...], como en la defensa del territorio frente al ejército norteamericano”.³⁴

Fue hasta abril de 1850, cuando el Congreso General facultó a la diputación territorial de la Baja California a expedir un estatuto orgánico donde detallara la organización

³². Trejo, “La población”, 22.

³³. María Eugenia Altable, *La organización política de la Baja California. Estatutos orgánicos y otros documentos de la Diputación Territorial (1850-1878)* (México: Universidad Autónoma de Baja California Sur, Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. Sección Baja California Sur, 1998), 12-13.

³⁴. Altable, *La organización política*, 21.

política del territorio y las atribuciones e integración de los órganos de gobierno, estableciendo de antemano que esas instituciones serían la diputación territorial y el jefe político.³⁵ El 13 de septiembre de ese mismo año, la diputación hizo público el Estatuto Orgánico del Territorio, ateniéndose a aquella disposición del Congreso General, como se constata en el artículo 3º, que dice: “La administración interior del territorio estará a cargo de una diputación y de un jefe político”.³⁶ Esa misma estructura de poder se había instituido desde 1822-1825, con base en la Constitución de Cádiz y los decretos del 23 de mayo de 1812 y del 23 de junio de 1813, pero ahora por disposición del Congreso General. De ahí que la diputación territorial conservara la misma integración de siete vocales, no así la temporalidad que ahora sería de cuatro años en el cargo. En cuanto a sus atribuciones, siguieron figurando los asuntos que tenían que ver con la definición de la hacienda territorial y de los municipios, la organización de las elecciones municipales, vigilar los servicios públicos (salubridad e instrucción) y atender la conservación y mejora de los caminos.³⁷ El jefe político se mantuvo como la autoridad superior gubernativa del territorio; sería nombrado por el gobierno general, escuchando a la diputación territorial; estaría en el cargo cuatro años; y para merecer esa responsabilidad debía llenar las mismas cualidades que se requerían para ser diputado al Congreso General, pero con 30 años de edad y ser mexicano por nacimiento. A él correspondió mantener las mismas funciones y atribuciones señaladas anteriormente, con el agregado de ser jefe de la Guardia Nacional.³⁸

Sin embargo, en 1853, con el arribo de Antonio López de Santa Anna a la presidencia de la República, el estatuto

³⁵. Altable, *La organización política*, 36.

³⁶. Altable, *La organización política*, 48.

³⁷. Altable, *La organización política*, 48-51.

³⁸. *Colección de decretos*, 118-126. En el artículo 1º del Estatuto se asentaba que el territorio se dividía en dos partidos, llamados Norte y Sur. Aunque no se especifica la integración de estos, se sabe que el Partido Norte comprendía un solo municipio, llamado El Rosario; y el Partido Sur se integraba de seis: La Paz, San José del Cabo, Todos Santos, San Antonio, Comondú y Mulegé. Véase Altable, *La organización política*, 47-54.

recién aprobado dejó de tener vigencia, además de que el jefe político asumió también el cargo de comandante militar. En diciembre de 1855, después del triunfo de la rebelión de Ayutla, se expidió un nuevo estatuto, en el que se reprodujo gran parte de lo que se contempló en el de 1850: se mantienen las mismas instituciones de poder (jefe político, diputación territorial y ayuntamientos), con las mismas atribuciones; la novedad estuvo en que el mando político quedaba separado del militar. El jefe político seguiría siendo nombrado por el gobierno central, ahora de una terna que la diputación territorial le propusiera; y para el gobierno interior, el territorio se dividiría en dos partidos: Norte y Sur, así como siete municipalidades: La Paz, San Antonio, San José, Todos Santos, Comondú, Mulegé y Santo Tomás de la Frontera.³⁹

Tras la aprobación de este estatuto comenzaron a ser comunes las inconformidades de algunos propietarios de tierras y comerciantes, particularmente de La Paz y San José del Cabo, en contra del jefe político, cuyo desenlace terminó, algunas veces, en la caída de este y en la inactividad de la diputación territorial. Las razones de esas inconformidades tenían que ver con la afectación de intereses privados, como afirma María Eugenia Altable: “las decisiones tomadas por los distintos jefes políticos sobre el cobro de impuestos y las zonas de tráfico comercial están detrás de las manifestaciones de protesta y las declaraciones de ilegalidad [en el nombramiento de los jefes políticos] que se hicieron en los distintos ayuntamientos”.⁴⁰

En este ambiente de malestar llegó la noticia sobre el inicio de la guerra civil en el país. El jefe político Manuel Amao y el comandante militar Diego Castilla se sumaron al partido conservador con el argumento de no violentar la actividad económica en el territorio, ya que los puertos de Mazatlán, Guaymas y San Blas, con los que la Baja California

³⁹. Altable, *La organización política*, 59-65.

⁴⁰. María Eugenia Altable Fernández, “Los intereses locales y la lucha por el poder en Baja California durante la época de la Reforma, 1857-1861”, en *Sociedad y gobierno en el sur de la Baja California. Cinco aproximaciones históricas*, eds. Juan Preciado Llamas y Ma. Eugenia Altable Fernández (México: Universidad Autónoma de Baja California Sur, 1991), 82.

realizaba principalmente sus transacciones mercantiles, se encontraban en poder de los conservadores. Esta decisión la rechazaron militarmente los ayuntamientos del sur de la península, proclamando el reconocimiento de la Constitución de 1857.⁴¹ Más que cuestiones ideológicas, en el disenso seguían pesando los intereses privados.

Si en tiempos de paz, la comunicación de las autoridades bajacalifornianas con el gobierno central era difícil por el aislamiento y la lejanía de la península, con el inicio de la guerra se complicó aún más. En medio del conflicto armado, los ayuntamientos de San José, San Antonio, Todos Santos y La Paz nombraron a Ramón Navarro como jefe político interino. Este era ganadero y comerciante con intereses en San Antonio y La Paz. Navarro, a su vez, dispuso la instalación de la asamblea territorial para acordar la ruta que debía seguir su gobierno ante la guerra civil. Lo apremiante de esa situación es que, en lugar de convocar a elecciones, Navarro decretó que fueran las corporaciones municipales las encargadas de nombrar a los miembros de dicha institución, que se denominaría Asamblea Legislativa, responsabilidad que recayó en Teodoro Riveroll (Mulegé), José María Gómez (San José), Félix Gibert (La Paz), Salvador Villarino (Todos Santos), Manuel Márquez (San Antonio), Tranquilino Villasana (Santiago) y Juan de Dios Angulo (Frontera).⁴² Con ese carácter, el 24 de marzo de 1859, ese órgano de gobierno acordó:

[...] gobernar a la península con toda independencia del centro, entre tanto no se restablezca la paz y el orden legal en toda la República, en cuyo caso volverá al seno de la Unión Mexicana [...], aunque con la solemne protesta de no consentir [...] que vengan a gobernarnos hombres extraños sin afecciones al país, sin conocimientos locales y casi siempre

⁴¹. Adrián Valadés, *Historia de la Baja California 1850-1880* (México: UNAM, 1974), 71-72. María Eugenia Altable, "Reforma y República Restaurada en Baja California", en *Historia General de Baja California Sur. II. Los procesos políticos*, coord. Edith González Cruz (México: Conacyt, Secretaría de Educación Pública del Gobierno del Estado de Baja California Sur, Universidad Autónoma de Baja California Sur, Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Plaza y Valdés, 2003), 339-341.

⁴². Valadés, *Historia de la...*, 70-73. Altable, "Reforma y República", 341

sin la aptitud necesaria para el gobierno; [...]. No queremos separarnos de nuestra madre patria; somos mexicanos, hijos de la República; pero al mismo tiempo queremos ser gobernados por nosotros mismos en cuanto a la administración interior del territorio.⁴³

En este contexto, la Asamblea Legislativa aprobó una nueva estructura de gobierno, la cual quedó regulada en la *Ley Orgánica* que aprobó esa asamblea el 12 de febrero de 1860. Una ley que reproduce en forma y contenido algunos títulos de la Constitución de 1857, como son: III. De la división de Poderes; IV. De la responsabilidad de los funcionarios públicos; VII. De la reforma de la Constitución; y VIII. De la inviolabilidad de la Constitución. Tres cuestiones resaltan en dicha ley que la distinguen de las normas precedentes, como se desprende del articulado de su título 2º, una tiene que ver con la división del poder en legislativo, ejecutivo y judicial; otra es que la asamblea dejó de ser un órgano de vigilancia y fomento para convertirse en una institución de carácter legislativo. Por último, se dio paso a los ciudadanos para que eligieran popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales.⁴⁴ Respecto al titular del poder ejecutivo, ahora con la denominación de gobernador, este sería nombrado por la Asamblea Legislativa,⁴⁵ con lo que se institucionalizaba un régimen de tendencia parlamentaria, pero también como una medida conciliatoria para acallar las protestas de algunos vecinos de la municipalidad de San José del Cabo, la más poblada de la península,⁴⁶ quienes venían demandando que tanto

⁴³ Valadés, *Historia de la...*, 75.

⁴⁴ Tena, *Leyes fundamentales*, 614-624. Archivo Histórico Pablo L. Martínez (AHPLM), vol. 75, doc. 170; *Ley Orgánica Fundamental de la Baja California*, La Paz, Baja California, 14 de febrero de 1860. Véase también Altable, *La organización política*, 93-105.

⁴⁵ Tena, *Leyes fundamentales*, 620. Archivo Histórico Pablo L. Martínez (AHPLM), vol. 75, doc. 170. *Ley Orgánica Fundamental de la Baja California*, La Paz, Baja California, 14 de febrero de 1860. Véase también Altable, *La organización política*, 100.

⁴⁶ En 1857, el número de habitantes en las municipalidades del territorio se encontraba distribuida así: La Paz, tenía 1379; San José del Cabo, 3334; San Antonio, 1788; Todos Santos, 865; Comondú, 1322; Mulegé, 1025; y Santo Tomás, 2872. En total, en la Baja California vivían 12,585 personas. Véase Lassépas, *Historia de la colonización*, 112-113.

los miembros de la Asamblea Legislativa como el jefe político fueran nombrados por el voto popular.⁴⁷

En cuanto a las facultades, a la Asamblea Legislativa, además de nombrar al titular del poder ejecutivo, le correspondió iniciar y aprobar las iniciativas de leyes propias, así como del gobernador y los ayuntamientos; organizar la vida municipal y del gobierno territorial, aprobar el presupuesto de ingresos y egresos del territorio, decretar impuestos, definir las bases para la obtención de empréstitos, reglamentar los asuntos de la Guardia Nacional y calificar los nombramientos de los oficiales superiores de esta, crear y suprimir empleos públicos y conceder indultos de la pena capital.

Al poder ejecutivo le tocó promulgar y ejecutar las leyes; nombrar y remover al secretario de gobierno y a los empleados de la hacienda territorial, si el nombramiento y remoción de estos últimos no estuvieran especificados en el estatuto; nombrar, con aprobación de la Asamblea, a los jefes u oficiales superiores de la Guardia Nacional; mantener la seguridad pública y defensa del territorio; formar el presupuesto de gastos de la administración territorial; convocar a la asamblea a sesiones extraordinarias en casos apremiantes; reglamentar los decretos; e imponer multas hasta de trescientos pesos.

Para el poder judicial no se especificaron funciones, tampoco requisitos, como sí se hizo para el poder legislativo y el poder ejecutivo, a quienes se les mantuvieron los mismos que se habían incorporado en los estatutos precedentes; solo se señaló que estaría a cargo de un Tribunal Superior de Justicia y de los juzgados de Primera Instancia que fueran necesarios.⁴⁸

Aunque en la *Ley Orgánica* no se contempló un apartado para la organización municipal, se reconocía que el territorio se integraba de ocho municipalidades: San José del Cabo, Santiago, Todos Santos, San Antonio, La Paz, Comondú,

47. María Eugenia Altable, *De la autonomía regional a la centralización en el Estado mexicano. Baja California 1859-1880* (México: Universidad Autónoma de Baja California Sur, Universidad Autónoma de Baja California, 1999), 60-61.

48. AHPLM, vol. 75, doc. 170, *Ley Orgánica Fundamental*. Altable, *La organización política*, 93-105.

Mulegé y Santo Tomás de la Frontera. También se hacía explícito que las autoridades locales, refiriéndose a los miembros de los ayuntamientos, serían electas popularmente.⁴⁹ De ahí que dicha instancia fuera el espacio de expresión política de los grupos locales.

Tras el fin de la guerra civil, ocurrió la intervención francesa, lo que provocó también intranquilidad y disenso entre los propietarios que figuraban al interior de la Asamblea Legislativa, al saber que los puertos más importantes del noroeste, Mazatlán y Guaymas, estaban en su poder. De ahí que más que cuestionar el carácter monárquico y republicano, en la causa del desacuerdo estaban los intereses privados, sobre todo de aquellos propietarios que se habían visto beneficiados con el desarrollo de la minería impulsada por el capital norteamericano.⁵⁰ Mientras esto sucedía en el Partido Sur, en el del Norte no había temores en ese sentido, debido a la lejanía de aquellos espacios ocupados por las fuerzas del imperio. Si bien allá había intranquilidad, esta era por las formas de gobernar de los subjes políticos que causaban molestia en aquellos vecinos que se veían afectados, lo que trajo consigo debilidad de ese órgano de gobierno que se trajo en una lucha y cambio constante de su responsable.⁵¹

La estructura de gobierno autónomo se mantuvo hasta 1868, año en que el Congreso General decretó la derogación de la *Ley Orgánica de 1860* que le daba sustento. Asimismo, se autorizó al Ejecutivo para elaborar un nuevo estatuto que debía remitirse al Congreso General para su revisión. Tarea que no se cumplió, no obstante que se hicieron dos propuestas al respecto: una por el ministerio de Gobernación, en septiembre de 1872; y otra que elaboró el general bajacaliforniano Manuel Márquez de León, en agosto de 1878, con base en el artículo 7º del Plan de Tuxtepec, que planteaba hacer una

⁴⁹. AHPLM, vol. 75, doc. 170, *Ley Orgánica Fundamental*. Altable, *La organización política*, 93-105.

⁵⁰. Altable, *De la autonomía*, 70-78.

⁵¹. Antonio Padilla Corona, "Semblanza política del Partido Norte de la Baja California 1848-1882", en *Breve Historia de Baja California*, coord. Marco Antonio Samaniego López (México: Universidad Autónoma de Baja California, Miguel Ángel Porrúa, 2006), 74-78.

reforma constitucional que garantizara la independencia de los municipios y una ley que diera organización política al Territorio de la Baja California. Ambas propuestas coincidían en que el poder ejecutivo debía recaer en un jefe político electo por el voto popular, pero diferían en cuanto a la existencia de un poder legislativo en el territorio. El ministro de Gobernación, no solo excluía de su propuesta a ese poder, sino que disponía que los presidentes de los ayuntamientos, electos popularmente, quedaban sujetos al jefe político, lo que reflejaba la tendencia centralizadora del gobierno federal. Por su parte, el general bajacaliforniano reivindicaba al poder legislativo en manos de una asamblea compuesta por un representante de cada una de las municipalidades, electo popularmente. Además, uno de los requisitos que se incluía para ser jefe político era la vecindad, la cual debía tener, al menos, antigüedad de un año;⁵² pues si bien no se exigía ser nativo, sí se requería demostrar arraigo.

El respaldo popular para la organización del gobierno interno del territorio, presente en ambas propuestas, pudo haber sido la razón que llevó al poder central a guardar en sus archivos dichas iniciativas. Lo cierto fue que, a partir de 1868, la vida político-administrativa del Territorio de la Baja California transcurrió sin un ordenamiento legal hasta 1917, quedando al total arbitrio de la autoridad central, representada por un jefe político.

HACIA EL AFIANZAMIENTO DE LA CENTRALIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

Al iniciar la administración de Porfirio Díaz, el Territorio de la Baja California estaba ya bajo las órdenes de un jefe político, designado por el presidente de la República y con asiento en la ciudad de La Paz. Asimismo, por decreto del Congreso de la Unión, de fecha 22 de diciembre de 1873, dicho territorio se encontraba organizado en tres partidos judiciales: Norte, Centro y Sur. Esta misma organización se adoptó en el ámbito político, el 3 de marzo de 1874. A su vez,

⁵². Altable, *La organización política*, 123-159.

cada uno de los partidos se dividió en municipalidades: el partido Norte, con cabecera en Ensenada de Todos Santos, se integró de una municipalidad (Real del Castillo); el partido Centro, con cabecera en el pueblo de Mulegé, se conformó de dos municipalidades (Comondú y Mulegé); y el partido Sur, cuya sede fue la ciudad de La Paz, comprendió cinco municipalidades (San José del Cabo, Santiago, Todos Santos, San Antonio y La Paz).⁵³

La imposibilidad del jefe político para ejercer con eficacia su autoridad en el extremo norte de la península, el cual comenzaba a ser colonizado, principalmente, por extranjeros,⁵⁴ pudo ser la razón que impulsó al poder central a decretar, el 14 de diciembre de 1887, una nueva organización político-administrativa para el territorio de la Baja California, que entró en vigor el primero de enero de 1888. Desde entonces, el territorio quedó dividido en dos distritos políticos: el Norte y el Sur, mismos que, a su vez, se subdividieron en partidos y estos en municipalidades. Al Distrito Norte le correspondió el Partido Norte, con una municipalidad; y al Distrito Sur le correspondieron los Partidos Centro y Sur, con dos y cinco municipalidades, respectivamente; contando cada uno de ellos con su propia estructura de gobierno.⁵⁵ En ambos distritos, el poder ejecutivo se ejerció por una jefatura política que concentraba la autoridad civil y militar, cuyo titular era un castrense ajeno a la península, designado por el presidente de la República y con asiento en la cabecera de los distritos: La Paz, para el del Sur; y Ensenada, para el del

⁵³ Juan Preciado Llamas, *En la Periferia del régimen: Baja California Sur durante la administración porfiriana* (México: Universidad Autónoma de Baja California Sur, Gobierno del Estado de Baja California Sur, Instituto Sudcaliforniano de Cultura, Secretaría de Educación Pública, 2005), 394.

⁵⁴ Para 1885 se habían establecido tres colonias en el extremo norte de la península: la Carlos Pacheco, con 540 habitantes (261 mexicanos, 155 estadounidenses, 74 europeos y 50 africanos); la Romero Rubio, con 59 pobladores (31 mexicanos, 11 estadounidenses y 17 europeos); y la de San Vicente, con 138 habitantes (18 mexicanos, y 120 alemanes). En total se encontraban 737 personas. Véase Carlos Pacheco y Manuel Sánchez Facio, *La controversia acerca de la política de colonización en Baja California* (Mexicali: Universidad Autónoma de Baja California, 1997), 57.

⁵⁵ AHPLM, Gobernación, vol. 195, exp. 61, Decreto que dispuso la división del Territorio de la Baja California en dos distritos políticos, México, 14 de diciembre de 1887.

Norte. Los ayuntamientos fueron otro órgano de gobierno que eran nombrados por el voto popular.⁵⁶

Así pues, el jefe político fue la única institución que sobrevivió en esta nueva estructura de gobierno, que tuvo vida sin un ordenamiento legal. Una figura que formó parte también de la estructura de gobierno en los estados del país, donde, a decir de Falcón: “ayudó a ir centralizando el poder antes desparramado [...] y en manos de los caudillos, los caciques y los jefes de facciones; también ayudó a ir integrando un país en el que las decisiones del centro se fueron imponiendo por todos sus rincones”.⁵⁷ Por su parte, Mecham afirma que los jefes políticos fueron la base sobre la cual se sostuvo del sistema político porfiriano.⁵⁸

La centralización política fue apenas una cara del proyecto modernizador del gobierno central, la otra tenía que ver con el desarrollo de una economía de mercado, que igualmente venía impulsándose en el país desde la época juarista a través de la enajenación de terrenos baldíos para promover la inmigración de colonos y capitales extranjeros; a ese mismo propósito respondió la normatividad minera que se aprobó en 1884, 1887 y 1892. El Territorio de la Baja California no quedó al margen de la política económica del gobierno central; ahí se otorgaron algunas concesiones territoriales, mineras y marítimas a compañías extranjeras y nacionales, entre los lugareños más beneficiados en el Partido Sur estuvieron Gastón J. Vives, quien se desempeñaba como presidente municipal de La Paz, su hermano Edmond Vives y los grandes comerciantes y empresarios Antonio Ruffo, Francisco A. González y Manuel Hidalgo, todos ellos residentes en la ciudad de La Paz y socios de la Compañía Criadora de

⁵⁶ AHPLM, Gobernación, vol. 476, exp. 204, *El Distrito Sur*, núm. 4 (15 de junio de 1907).

⁵⁷ Romana Falcón, “Poderes y razones de las jefaturas políticas. Coahuila en el primer siglo de vida independiente”, en *Cincuenta años de Historia en México*, vol. 2, coords. Alicia Hernández Chávez, Manuel Miño Grijalva (México: Colegio de México, 1991), 341-369.

⁵⁸ John Lloyd Mecham, “El jefe político en México”, *Revista Secuencia*, núm. 4 (enero-abril de 1986):143.

Concha y Perla de la Baja California, S. A.⁵⁹ En el Partido Norte fueron beneficiadas la Compañía Internacional y la Compañía Inglesa, que cambiaron el rostro de ese espacio al provocar un dinamismo económico, demográfico y urbano.⁶⁰ Así que mientras la expansión económica dio resultados, se presume que los beneficiados se alinearon a las disposiciones del poder central.

LA AUTODETERMINACIÓN POLÍTICO- ADMINISTRATIVA: UNA DEMANDA PENDIENTE

Tras la caída del gobierno de Porfirio Díaz, en la ciudad de La Paz se inició un movimiento de expresión política que se organizó en torno al Comité Democrático Californiano, que encabezaba el ranchero Félix Ortega, cuyo objetivo era la democratización del poder político en la media península. Dicha organización, compuesta por pequeños y medianos propietarios del campo y la ciudad, empleados, obreros y un sector de la élite económica del puerto de La Paz, hizo suya la demanda maderista de “sufragio efectivo no reelección” e inició una movilización por todo el distrito para exigir la renuncia de aquella clase política que, por más de 20 años, había usufructuado la única institución de poder que tenían los habitantes del distrito: los ayuntamientos.

Los cuerpos edilicios, que [...] constituían el primer eslabón del gobierno democrático eran derrocados de su autonomía y encaminados por un camino de verdadera abyección y servilismo, lo hemos visto precipitarse sin conciencia, renunciando hasta los asuntos domésticos de sus demarcaciones [...].

Los jefes y prefectos políticos [estos últimos eran los subprefectos], con esas facultades que les delegaran con perjuicio de los Municipios. Hasta aquí no han sido más que el

⁵⁹. Edith González Cruz, *Motivaciones y actores de la Revolución Mexicana en Baja California Sur* (México: Gobierno del Estado de Baja California Sur, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Instituto Sudcaliforniano de Cultura, Archivo Histórico Pablo L. Martínez, 2012), 27-37 y 149-150.

⁶⁰. David Piñera Ramírez, “Las compañías colonizadoras y los orígenes de las poblaciones, 1885-1906”, en *Breve Historia de Baja California*, coord. Marco Antonio Samaniego López (México: Universidad Autónoma de Baja California, Miguel Ángel Porrúa, 2006), 100-129.

medio para el perfeccionamiento del más refinado caciquismo, que tan funestos frutos ha dado a la Nación entera [...].⁶¹

El sentimiento de inconformidad se extendió también en contra del jefe político y los subprefectos, por considerar que eran los ejecutores del fin de la autonomía municipal y que limitaban el derecho ciudadano de ejercer el sufragio en libertad. Como se observa en las bases de su programa político, el reclamo del Comité Democrático Californiano era la implantación de una nueva estructura de gobierno, como se detalla a continuación:

2° Vigilar por el sufragio efectivo en las elecciones generales y locales, defendiendo eficaz y escrupulosamente ese principio.

3° Trabajar activamente por conseguir el restablecimiento del Régimen municipal con las facultades inherentes a su institución.

4° Pedir la abolición de la Jefatura Política y prefecturas en el Distrito Sur del Territorio, procurando que el régimen político del mismo quede sujeto a un Consejo elegido popularmente sin carácter militar. Y entre tanto se obtiene esta reforma, deberá pedirse al Gobierno General que el nombramiento del jefe político recaiga en un hijo caracterizado del mismo distrito, oyéndose, previamente a su designación, la mayoría de sus habitantes representados por municipios o comités.

5° Que todos los mandatarios en el Territorio sean nombrados en elección por voto popular, con excepción del poder judicial.

6° La no reelección en los poderes federales y municipales [...]

9° Informar al gobierno de los inconvenientes de las leyes generales que deben tener aplicación en el Territorio.⁶²

⁶¹ AHPLM, Gobernación, vol. 555, exp. 39, Manifiesto del Comité Democrático Californiano, 19 de junio de 1911.

⁶² AHPLM, Gobernación, vol. 556, exp. 40, Bases proclamadas por el Comité Democrático Californiano, 26 de junio de 1911.

Una primera idea que se desprende es la exigencia de la elección popular y la reivindicación del civilismo y el nativismo, anhelos que comenzaron a plantearse a mediados del siglo XIX y que se oscurecieron con la modernización económica. Seguía latente el deseo de que solo una estructura de gobierno democrática —que garantizara la libertad del sufragio y la elección popular— podría resolver los problemas que afectaban al distrito. Entre estos problemas se encontraban el aislamiento, tanto interno como respecto al macizo continental, el desarrollo de la colonización y el fomento de las actividades productivas, sin olvidar los disensos entre los grupos de interés y de estos con el jefe político. Si bien eran ciertos esos problemas, no había garantía de que una estructura de gobierno conformada por nativos fuera la solución a ellos, más bien fue un discurso al que apelaron los grupos excluidos del poder para abrirse el camino hacia él. Una segunda idea que se maneja era lo inconveniente que resultaba para el distrito la aplicación de algunas normas, cuya hechura estaba ajustada a la realidad del Distrito Federal, por ejemplo, la *Ley de Dotación de Fondos Municipales de 1892*, donde se especificaban los tipos de contribuciones que debían cobrar los ayuntamientos.

Si bien en el marco del movimiento maderista tuvo lugar un proceso electoral que desplazó de los ayuntamientos a la élite que por más de 20 años había ejercido el control de estos y de la diputación federal, no tuvo eco en la propuesta del Comité Democrático Californiano, pues el gobierno central siguió manteniendo los hilos del poder a través del jefe político; aunque este era ahora de filiación maderista, siguió viniendo de fuera.

Una situación similar ocurría en el Distrito Norte, donde también existían contradicciones entre un sector de comerciantes de la capital distrital y el jefe político y militar, por el control del único ayuntamiento que existía en ese entonces, el cobro de impuestos municipales, la posesión de tierras en manos de extranjeros, entre otras razones. Así que varios de los afectados, en medio de la coyuntura revolucionaria, expresaron su malestar:

Los comerciantes de Ensenada apoyaron primero al gobierno de Porfirio Díaz, pero al poco tiempo empezaron a manifestarse a favor de Madero. No tomaron las armas ni apoyaron a los que sí lo hicieron, pero con sus demandas presionaron a Celso Vega hasta lograr su retiro del cargo. Los comerciantes exigían la separación de los poderes civil y militar, que un antiguo residente de la localidad se encargara del gobierno del Distrito; autonomía municipal [...].⁶³

Aunque ya separados política y administrativamente, compartir una estructura de gobierno por décadas devino coincidencia en sus demandas con sus vecinos del sur. Sin embargo, al igual que ellos, vieron frustrados sus deseos, pues el jefe político siguió llegando de fuera con ropaje de militar.

Tras el golpe de estado huertista, las armas finalmente salieron a relucir en el Distrito Sur. En la organización del movimiento armado participaron pequeños y medianos propietarios de las municipalidades de San Antonio y La Paz, encabezados por el ranchero, comerciante y litigante Félix Ortega, así como por el comerciante, empresario perlero y diputado suplente Miguel L. Cornejo. Dicho movimiento tuvo como bandera el Plan de las Playitas, cuyo contenido era una reproducción del Plan de Guadalupe, por lo que al margen quedaron aquellas demandas enarboladas por el Comité Democrático Californiano, como eran la modificación de la estructura de gobierno y la exigencia de una normatividad que respondiera a las peculiaridades de la región.

Sería en medio de la lucha de facciones cuando afloraron de nuevo aquellas ideas de autogobierno, con el matiz de que ya no se limitaban a las cualidades de nativo y civil, ahora la aspiración era que el Distrito Sur adquiriera el estatus de entidad federativa. El 5 de mayo de 1915, Félix Ortega, investido como jefe político y militar de dicho Distrito, cargo que le había conferido el presidente Eulalio Gutiérrez, se comprometió públicamente a trabajar en ese sentido para “satisfacer

⁶³ Marco Antonio Samaniego López, “La formación de una economía vinculada con Estados Unidos. Relaciones de poder entre los gobiernos federales y los locales, 1910-1945”, en *Breve Historia de Baja California*, coord. Marco Antonio Samaniego López (México: Universidad Autónoma de Baja California, Miguel Ángel Porrúa, 2006), 133.

las condiciones fijadas en nuestra Carta Fundamental. ¡Cuán orgullosos no sentiremos los californios de haber llegado a tal altura con nuestros propios esfuerzos y tras una dura prueba!”⁶⁴ Compromiso difícil de cumplir en poco tiempo, dado los 80,000 habitantes y los elementos necesarios para su sostenimiento, como se contemplaba en la Constitución de 1857. Entre 1900 y 1910, el número de pobladores había crecido solo 6%, al pasar de 40,041 a 42,512 habitantes,⁶⁵ ya que la falta de comunicaciones y la geografía del lugar seguían siendo un freno a la inmigración, a lo que se sumaba la guerra civil. A días de haber hecho público ese compromiso, para más exactitud, el 29 de ese mes de mayo, Ortega fue depuesto del cargo por su propia oficialidad, con el apoyo de un sector de comerciantes que se había rodeado en torno al empresario perlero Miguel L. Cornejo. Pendiente quedó aquella aspiración, pero también fue evidente que la cualidad de nativo no era consonancia de uniformidad política.

Mientras tanto, cabe preguntarse ¿qué pasaba en el Distrito Norte? Ahí hubo enfrentamientos por el control de la jefatura política, que permitió al coronel Esteban Cantú apropiarse de dicha institución a finales de noviembre de 1914, lo que hizo que no cesara aquel movimiento que demandaba un gobierno civil y nativo, encabezado por algunos comerciantes de Ensenada, entre ellos, Ramón Moyrón hijo, David Zárate Zazueta, Ricardo Romero y Juan B Uribe. Si bien fue una demanda que se logró en 1920, éxito que no duró mucho, pues para 1924 estaban de regreso los militares.⁶⁶

El 19 de septiembre de 1916, ya instalado en la Ciudad de México, Venustiano Carranza, en su carácter de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y Encargado del Poder de la

⁶⁴ Edith González Cruz, Ignacio Rivas Hernández, *El gobierno del general Félix Ortega. Informes, decretos, manifiestos y actas (enero-mayo de 1915)* (México: Universidad Autónoma de Baja California Sur, 2013), 118.

⁶⁵ Tena, *Leyes fundamentales*, 617. Edith González Cruz, “La municipalidad de La Paz a través de los censos de 1895, 1900 y 1910”, en *El norte de México y la historia regional. Homenaje a Ignacio del Río*, coords. Marco Antonio Landavazo, Edith González Cruz, Dení Trejo Barajas (México: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma de Baja California Sur, 2014), 386.

⁶⁶ Samaniego, “La formación de una economía”, 143-144 y 147-153.

Unión, emitió la convocatoria para la elección de diputados al Congreso Constituyente, el cual debía quedar instalado el 1º de diciembre del citado año. Estados y territorios tenían derecho a elegir un diputado propietario por cada 60,000 habitantes o fracción que pasara de 20,000, tomando como referente el censo general de 1910.⁶⁷ En ese tenor, correspondió al Distrito Sur una sola representación, igual fue para el Distrito Norte.

Los habitantes del Distrito Sur eligieron a Modesto C. Rolland como diputado propietario y a Manuel Villarino como suplente;⁶⁸ sin embargo, ninguno de los dos hizo acto de presencia en el Congreso Constituyente. Respecto del primero, se sabe que era una persona oriunda del Distrito, pero sin residir en él desde hacía algunos años, por cuestiones de su profesión de ingeniero y encomiendas políticas en favor del movimiento carrancista; a esto último, al parecer, se debió su ausencia en la Asamblea Nacional.⁶⁹ El carácter de suplente del segundo y su confianza de que el propietario se haría presente en el mencionado Congreso, fueron quizá las causas de su omisión.

El Distrito Norte estuvo representado por el doctor Ignacio Roel Treviño como propietario, y el profesor Matías Gómez como suplente. Cabe decir, que la representación del Dr. Roel Treviño fue rechazada en principio por considerar que su elección había sido fraudulenta y por su afinidad con el gobernador Cantú,⁷⁰ quien mostraba una actitud titubeante al presidente Carranza.

Ante la ausencia de los representantes del Distrito Sur, el jefe político, Enrique Moreno, asumió la defensa de los intereses de esa demarcación, a pesar de no ser oriundo de

⁶⁷. AHPLM, Gobernación, vol. 656 2/2, doc. 483, exp. 47, Convocatoria para la elección de diputados al Congreso Constituyente de 1916-1917, 19 de septiembre de 1916.

⁶⁸. AHPLM, Ayuntamiento, vol. 699 2/2, doc. 28, exp. s/n, Acta del cómputo general de la elección de diputados al Congreso Constituyente, 1 de noviembre de 1916.

⁶⁹. Jorge M. Rolland C., *Modesto Rolland. Constructor del México moderno* (México: Gobierno del Estado de Baja California Sur, Instituto Sudcaliforniano de Cultura, Universidad Autónoma de Baja California Sur, Secretaría de Cultura, 2017), 109-111.

⁷⁰. José Gabriel Rivera Delgado, *Baja California en el Congreso Constituyente 1916-1917* (México: Instituto de Investigaciones Históricas de las Revoluciones de México, Secretaría de Cultura, 2018), 92-124.

esta y cuando llevaba apenas tres meses de ocupar el cargo. Estas circunstancias no fueron óbice para adentrarse en los problemas que aquejaban a los habitantes del distrito, como se lo hizo saber al presidente Carranza, a fines de octubre de 1916. Entre ellos, destacaba la carestía de los bienes de consumo básicos, las malas condiciones del servicio de instrucción pública, la pobreza agrícola como consecuencia de la inseguridad en la tenencia de la tierra y la falta de agua, el escaso fomento de la actividad pesquera, el reducido tráfico mercantil a causa de la falta y el mal estado de las comunicaciones, la inhabilitación tanto para expedir una ley de hacienda propia como para hacer uso de los recursos aduanales, además de la amenaza latente a la soberanía nacional por la indiferencia hacia esa región.⁷¹

Sobre ese telón de fondo, el 28 de diciembre de 1916, el jefe político elevó al Congreso Constituyente la solicitud de que el territorio se convirtiera en un estado más de la federación, al tiempo que se dirigía al presidente Carranza y al secretario de Guerra y Marina, general Álvaro Obregón, en busca de apoyo a su iniciativa. Entre sus considerandos ponía énfasis en que el abandono del territorio pudiera poner en entredicho la integridad nacional, de ahí su llamado a dirigir la mirada hacia la Baja California, para que sus hijos amaran más a la patria mexicana.⁷² Asimismo, admitía que, en el corto tiempo que tenía el Congreso para deliberar sobre los asuntos nacionales, le era imposible hacerle llegar un informe sobre las cuestiones hacendarias, para sopesar si el territorio merecía o no la categoría de estado, pero argumentaba:

[...] su vasta extensión superficial (ciento cincuenta y cinco mil kilómetros cuadrados), su población ascendente a setenta mil almas, la identidad de razas, aspiraciones, movimiento industrial y comercial, y el constante abandono por parte de las autoridades federales, probablemente por incuria y

⁷¹ AHPLM, Gobernación, vol. 661, exp. 121, Informe del jefe político al presidente Venustiano Carranza, 28 de octubre de 1916.

⁷² AHPLM, Gobernación, vol. 680 ½, doc. 810, exp. 115, Telegramas del jefe político al Congreso Constituyente, al presidente Venustiano Carranza y al secretario de Guerra y Marina, 28 de diciembre de 1916.

perfidia de los anteriores gobiernos o, bien, por su alejamiento territorial, la hacen políticamente reunir todos los requisitos legales para formar un estado de la nación mexicana.⁷³

También ponía énfasis en que la erección de la Baja California en estado ayudaría a consolidar los lazos con la patria mexicana y fomentaría el desarrollo de las riquezas naturales. Terminaba su solicitud proponiendo que el nuevo estado se denominara: estado de California.⁷⁴

Por la cifra de habitantes y la extensión territorial a la que alude, se deduce que la propuesta del jefe político incluía a los dos distritos del territorio, pues, según el censo de 1910, la población en el Distrito Sur era de 42,512 habitantes; sin embargo, quienes hicieron suya su propuesta fueron solamente los representantes de los ayuntamientos que conformaban el Distrito Sur. También llama la atención que el jefe político no se dirigió al Dr. Ignacio Roel Treviño, representante del Distrito Norte en el Congreso Constituyente, para cobijar su propuesta, como tampoco este tuvo una participación al respecto. De ahí la presunción de que para cumplir con el requisito de población que exigía la Constitución de 1857 tuviera que incluir al Distrito Norte, sin previa consulta. De lo que no hay duda es que el Congreso Constituyente, después de escuchar el dictamen de la 2ª Comisión de Constitución, acordó:

La Comisión ha tomado informes sobre la población de la Baja California y, según lo 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 dependa directamente de la Federación para que sea objeto de una vigilancia y de un cuidado más estricto.⁷⁵

⁷³ AHPLM, Gobernación, vol. 680 ½, doc. 810, exp. 115, Telegramas del jefe político al Congreso Constituyente, al presidente Venustiano Carranza y al secretario de Guerra y Marina, 28 de diciembre de 1916.

⁷⁴ AHPLM, Gobernación, vol. 680 ½, doc. 810, exp. 115, Telegramas del jefe político al Congreso Constituyente, al presidente Venustiano Carranza y al secretario de Guerra y Marina, 28 de diciembre de 1916.

⁷⁵ *Diario de los debates del Congreso Constituyente d 1916-1917*, t. III (México: Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2016), 488. <https://inhrm.gob.mx> Consultado el 7 de mayo de 2024.

Efectivamente, el artículo 72, fracción II, de la Constitución de 1857, contemplaba que para erigir un territorio en estado se requería una población de 80,000 habitantes, que ni siquiera juntos los dos distritos satisfacían esa exigencia. Por consiguiente, continuaron con el carácter de territorio, sujetos al gobierno central, como se dispuso en el artículo 73, fracción VI, de la Constitución de 1917. Ahí se estableció que los territorios federales se dividirían en municipalidades y que cada una de estas estaría a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa; el gobierno general estaría encabezado por un gobernador que dependería directamente del presidente de la República, quien tendría la atribución de nombrarlo y removerlo libremente; los magistrados y jueces de Primera Instancia serían nombrados por el Congreso de la Unión.⁷⁶ Con esas bases, el Ejecutivo federal elaboró la *Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales*,⁷⁷ que expidió el 13 de abril de 1917, con lo que terminó el ayuntamiento legal que venía desde 1868.

Con dicha ley se oficializó aquella estructura de gobierno que, de facto, venía funcionando desde 1868, cuando se derogó la *Ley Orgánica* de 1860. Esta estructura descansaba en una sola institución, la de gobernador, denominación que sustituyó a la de jefe político, y quien debía reunir los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de los derechos políticos;
- II. Tener veinticinco años cumplidos;
- III. No pertenecer al estado eclesiástico;
- IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal.⁷⁸

Ser ciudadano mexicano implicaba que los bajacalifornianos pudieran ser gobernados por una persona proveniente de otra parte del país, como había sido costumbre, con las

⁷⁶ Tena, *Las leyes fundamentales*, 846-847.

⁷⁷ AHPLM, Gobernación, vol. 749, doc. 361, exp. 156, *Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales*, México, 13 de abril de 1917.

⁷⁸ AHPLM, Gobernación, vol. 749, doc. 361, exp. 156, *Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales*, México, 13 de abril de 1917.

excepciones que se tuvieron durante la Guerra de Reforma, la Intervención Francesa y el Imperio de Maximiliano. Respecto al último requisito, este se pasó por alto, pues el civilismo en todo el territorio fue una realidad décadas después, a pesar de que el artículo 129 de la misma Constitución de 1917 establecía que: “En tiempos de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar”.⁷⁹ De igual manera, tendrían que pasar décadas para que los habitantes de los distritos Sur y Norte pudieran gozar de la prerrogativa de ciudadano que estaba plasmada en el artículo 35, fracción II, de la Constitución, que rezaba: “Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley”.⁸⁰

También es importante destacar lo referente al municipio libre, tema que Carranza abordó en el decreto que expidió el 25 de diciembre de 1914. En este dispuso el fin de las jefaturas políticas, institución intermedia entre los ayuntamientos y los gobernadores de los estados.⁸¹ En el caso de Baja California, esa función la desempeñaron los subprefectos políticos, sobre todo en el Partido Centro, que tuvo entre sus funciones el control de los procesos para la elección de los ayuntamientos. Tal disposición quedó incluida en la Constitución de 1917 y, por consiguiente, en la *Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales*.

Una cualidad más que definió al municipio libre fue que sería administrado por un ayuntamiento de elección popular directa. Sin embargo, las elecciones que tuvieron lugar el 3 de septiembre, con base en el decreto que expidió el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y Encargado del Poder de la Unión, el 12 de junio de ese año, apuntan en sentido contrario, en virtud de que no se hizo efectivo el voto popular, con el argumento de que el artículo 2º de dicho decreto estipulaba que

⁷⁹ Tena, *Leyes fundamentales*, 875.

⁸⁰ Tena, *Leyes fundamentales*, 836.

⁸¹ AHPLM, Gobernación, vol. 655, exp. 169, Decreto de Venustiano Carranza sobre el Municipio Libre, 25 de diciembre de 1914. J. Lloyd Mecham, “El jefe político”, 143-156.

no podían ser electas aquellas personas que apoyaron a los gobiernos o facciones hostiles a la causa constitucionalista.⁸²

Por consiguiente, la libertad política que se pregonaba con la reforma del municipio libre se redujo solo a la facción vencedora militarmente. Como dice Marván Laborde, las elecciones que tuvieron lugar entre 1916 y 1920, “lejos de ser el mecanismo para la integración de autoridades legítimamente representativas, eran en realidad [...] un mecanismo bastante rudo de autoselección de la clase política”.⁸³

CONCLUSIONES

El devenir de la organización político administrativa de la Baja California fue un proceso que corrió paralelo a la construcción del Estado nacional, y que mientras este no se consolidara, aquella pudo caminar sin ajustarse totalmente a los límites previstos en las normas supremas del país para el desarrollo de la vida interior de los territorios federales.

Recurrir a la Constitución gaditana por parte de los bajacalifornianos para dotarse de una estructura político-administrativa respondió a la inestabilidad política y militar que distrajo a los grupos en el poder por definir, como afirma O’Gorman, la manera de ser de la nación, a lo que se sumó el carácter periférico del territorio.

Si bien puede decirse que fue una organización político-administrativa irregular jurídicamente porque se basó en una norma ajena al país, en la práctica fue efectiva al ser el medio de expresión de los propios habitantes para el desarrollo de la sociedad, dirimir sus conflictos, hacer frente a las amenazas externas y entablar las relaciones con el gobierno central. Asimismo, liberó al territorio de la sujeción al gobierno central, prevista en el artículo 50, fracción xxx, de la Constitución de 1824.

⁸² AHPLM, Gobernación, vol. 656 2/2, doc. 483, exp. 47, Decreto por el que se convoca a elecciones municipales en todo el país, México, 12 de junio de 1916.

⁸³ Ignacio Marván Laborde, “Reflexiones sobre los constitucionalistas y la cuestión electoral (1916-1920)”, en *El siglo del sufragio. De la no reelección a la alternancia*, coord. Luis Peña Medina (México: Fondo de Cultura Económica, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Instituto Federal Electoral, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 2010), 57.

Sería en 1850 cuando el Congreso General dispuso la expedición de un estatuto orgánico, el cual terminó sancionando las instituciones de poder previstas en el código gaditano y en los decretos que derivaban de él, por lo que los bajacalifornianos siguieron manteniendo una relativa autonomía respecto al poder central, a pesar de la existencia de la jefatura política como su representante en el territorio.

Un vuelco tendría la estructura de gobierno en el interregno de la Guerra de Reforma, la Intervención Francesa y el Imperio de Maximiliano, al aprobarse un estatuto con carácter parlamentario, sustentado en la Constitución de 1857. Sin embargo, el restablecimiento de la república dio al traste con esa forma institucional de gobernar, dando pie a un proceso de centralización político-administrativa, que se vio eclipsado con la expansión económica que se vivió durante la administración porfiriana. Sin embargo, en medio de la Revolución y en el debate del Constituyente de 1916-1917 volvió aquel discurso de autonomía política, traducido en la demanda de convertir al territorio en un estado más de la federación. Este no tuvo éxito, bajo el argumento de no cumplir con la cuota demográfica que exigía la norma superior. Varios años tuvieron que pasar para que los habitantes de los Distritos Sur y Norte vieran consumada una estructura político-administrativa correspondiente a la de un estado de la federación.