

BAJA CALIFORNIA Y LA APLICACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917

LA CARTA MAGNA Y LOS BENEFICIOS PARA EL DISTRITO NORTE

En el caso particular de Baja California es de recalcarse que la elaboración de la Constitución de 1917 trajo ciertos beneficios al Distrito Norte. Poco a poco, algunos lineamientos estipulados en los artículos del documento constitucional se fueron poniendo en marcha.

Al respecto, Max Calvillo señala que “al promulgarse la nueva Constitución, en febrero de 1917, ésta tuvo un reflejo inmediato en el Distrito Norte de la Baja California”.¹

Uno de los mejores ejemplos fue la emisión del decreto del presidente Carranza, en abril de 1918, para cancelar la concesión que poseía la Compañía Inglesa en Baja California, pues en el papel era la propietaria de gran parte del territorio del Distrito Norte.

En ese sentido, el propio Esteban Cantú ya había decretado desde 1916 —pero sin autoridad jurídica para ello— la cancelación de la concesión de la referida compañía. El propio Cantú refiere en sus *Apuntes históricos*:

¹ Max Calvillo, *Gobiernos civiles del Distrito Norte de la Baja California. 1920-1923*, p. 24.

La escasez de habitantes, 7 500 en todo el Territorio, me obligó a revisar las concesiones de tierras, encontrándolas caducas, por lo que desde luego ordené que se embargaran las tierras de propiedad particular de la compañía inglesa así como las que el Gobierno General les había dado para colonizar y deslindar. Mandé hacer un estudio nombrando para ello a tres abogados, en cuyo estudio se comprobó la caducidad de las concesiones que amparaban más de siete millones y medio de hectáreas, comprendiendo toda la Península de la Baja California, algo de Sinaloa y una pequeña parte en Chiapas, de todo lo cual se dio cuenta a la Secretaría de Gobernación, enviando el estudio respectivo. Ordené que el embargo se hiciera por falta de pago de contribuciones de sus propiedades privadas. En esos días fungía yo como Gobernador Constitucional y Comandante Militar del Territorio, nombramientos que recibí del gobierno del ciudadano Presidente Don Venustiano Carranza. Del estudio que se hizo de estas tierras se comprobó que la compañía inglesa no cumplió en el plazo de quince años con la obligación de colonizar y deslindar. De estas tierras se formaron treinta y tres colonias con dotación de cien hectáreas para cada colono. Previamente se nombraron grupos de topógrafos para el trazo de los caminos necesarios así como para formar las calles de las colonias y pequeños poblados.²

Por ello, para 1917, el secretario de Agricultura y Fomento, Pastor Rouaix, tuvo la encomienda del presidente Carranza de emitir un decreto que confirmara la anulación de las concesiones a esas compañías extranjeras que había realizado Cantú desde 1916.³

Así, en 1918, Carranza envió gente de toda su confianza al Distrito Norte, como Rouaix,⁴ para verificar la anulación de contratos de las

² Esteban Cantú, *Apuntes históricos de Baja California Norte*, p. 40.

³ Precisamente, en el primer capítulo de este trabajo se hace amplia referencia de la formación de las compañías extranjeras y el papel que desempeñaron en la colonización de la Baja California, a finales del siglo XIX.

⁴ “El Srio. Rouaix visitará la Baja California”, *La Vanguardia*, Mexicali, 3 de marzo de 1918, consultado en el Acervo Documental del Instituto de Investigaciones Históricas-UABC, en colección del Archivo Judicial de Ensenada, expediente AJE [92.7].

concesiones de tierra que se habían otorgado en la época del Porfiriato a compañías deslindadoras extranjeras.⁵

Con Esteban Cantú, el secretario de Estado Pastor Rouaix tuvo la formalidad de indicarle que el gobierno federal era el único que tenía las facultades jurídicas y la última palabra en ese tipo de otorgamiento o cancelación de concesiones a extranjeros.

El decreto emitido por Rouaix data del 17 de abril de 1917, pero fue publicado en el *Periódico Oficial* hasta junio del mismo año.⁶

El decreto aludido fue elaborado por la Dirección Agraria, perteneciente al Departamento de Colonización de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria y su contenido está ampliamente sustentado por la vía jurídica e histórica.

Los principales sustentos de la anulación de los contratos fueron que las “tierras de la Nación”, cuyos títulos poseían compañías extranjeras y el origen de ello procedía de los deslindes realizados por el señor Luis Hüller y Compañía en el año de 1884, y que dicho contrato había sido traspasado de la Compañía Internacional de Hartford a la Mexican Land and Colonization Company y a la Lower California Development Company; todas ellas en su momento y en diversas fechas lograron obtener de la Secretaría de Fomento prórrogas de los plazos de los contratos, hasta el último celebrado el 21 de junio de 1906, entre la Secretaría de Fomento y las compañías de Terrenos y Colonización y del Desarrollo de la Baja California.

Precisamente este contrato era el que sustentaban las empresas extranjeras hasta el año de 1916, en que Esteban Cantú les canceló la referida concesión, basado en esos antecedentes: el nulo desarrollo colonizador de la Baja California y la caducidad de los mencionados contratos.

Llama la atención que entre sus primeras argumentaciones hacían alusión a las facultades que tenía la Primera Jefatura, de acuerdo al

⁵ María Eugenia Bonifaz de Novelo, “El gobierno de Esteban Cantú, 1915-1920”, pp. 486-487.

⁶ *Periódico Oficial. Órgano del Gobierno Político del Distrito Norte de la Baja California*, Ensenada, 10 de junio de 1917, consultado en la colección hemerográfica del Acervo Documental del Instituto de Investigaciones Históricas-UABC.

párrafo final del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, apenas promulgada el 5 de febrero de 1917:

Teniendo en cuenta la delicada situación [en] que quedaría el decoro de la República y la soberanía nacional en el Territorio de la Baja California, si hubiera de subsistir el reparto que entre un número reducido de compañías extranjeras hizo de casi todo el suelo de aquella Península el gobierno dictatorial del General Porfirio Díaz; esta Secretaría, por acuerdo de la Primera Jefatura, ha tenido a bien disponer la revisión de los contratos que dieron origen a aquel reparto.⁷

Al realizar el estudio correspondiente se llegó a la determinación de que todos los contratos

se encuentran caducos por no haberse efectuado la colonización y a que, en diversas formas, todas las empresas de que se trata han intentado apropiarse los terrenos que por cantidades irrisorias fueron puestos en sus manos para que los colonizaran, no obstante que no cumplieron sus compromisos.⁸

Asimismo, en la tercera consideración se hace referencia a la aplicación de la Carta Magna, cuando se menciona que

La Constitución Política que va a comenzar a regir el día 10. del próximo mes de mayo ha extendido la misma prohibición a todos los extranjeros y a todas las tierras de la Nación [para que] los contratos de las compañías a que se refiere este acuerdo están todos afectados de esta causa de nulidad, porque todos ellos han sido cedidos alguna vez a compañías organizadas en la Nación vecina del Norte.⁹

Otro grupo de personas enviado al Distrito Norte en 1919 por Carranza fue una comisión de la Secretaría de Hacienda, cuyos integrantes

⁷ *Idem.*

⁸ *Idem.*

⁹ *Idem.*

tes tuvieron la encomienda de revisar la administración de Cantú en Baja California. Dicha comisión estuvo integrada por Rafael N. Millán y Alva, Fernando de Fuentes, Miguel López y el ingeniero de origen sudcaliforniano Modesto C. Rolland, quien elaboró un informe muy amplio.¹⁰

El ingeniero Rolland rememora en este documento que

Cumpliendo con la comisión que se nos confirió de estudiar la situación político-económica del Distrito Norte de la Baja California, y después de observar detenidamente el funcionamiento del actual gobierno local, así como después de haber recorrido toda la región investigando los recursos naturales y estudiando el problema económico de sus tantos[...].¹¹

Este personaje vierte en sus conclusiones varios puntos

que debe atender el gobierno federal para impulsar el desarrollo de aquella parte del país [pero] estos puntos deben estudiarse con inteligencia y atacarse con mano de hierro, a fin de salvar a aquel territorio que, bajo el sistema actual de gobierno, va a la ruina más completa, para ser una presa irremediable de la Civilización del Norte.¹²

Y don Modesto advierte sobre las aptitudes de Estados Unidos, que “ya lo ha venido invadiendo con ataques tan agresivos como los del filibusterismo, y con los más efectivos de la acaparación de aguas y tierras”¹³

Rolland criticó el impuesto tan alto que se cobraba por la importación de productos y un ejemplo que dio fue el caso del galón de petróleo iluminante que costaba 20 centavos en Estados Unidos y entonces se pagaba la misma cantidad por la importación. En sí, Rolland hizo una comparación de la forma de vida de la población de la frontera mexicana y la de Estados Unidos, señalando que la primera es más ele-

¹⁰ *Cfr.*, Modesto C. Rolland, *Informe sobre el Distrito Norte de la Baja California*.

¹¹ *Ibid.*, p. 31.

¹² *Idem*.

¹³ *Idem*.

vada, ya que los estadunidenses cuentan con una buena administración y en cambio, los del distrito, los impuestos de importación y exportación suponen un freno para su desarrollo.

Rolland puso especial énfasis en mencionar que el gobierno ha construido vías de comunicación, siendo la más importante el llamado Camino Nacional que une las poblaciones de Mexicali, Tecate, Tijuana y Ensenada y que ya no dependía de los caminos de Estados Unidos, como era antes de la llegada de Cantú al gobierno local.¹⁴

LEY DE ORGANIZACIÓN DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES

El 14 de abril de 1917 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reorganización de las formas de gobierno en los distritos y territorios, al desaparecer los jefes políticos de tal manera que el mando lo ejercerían sólo los gobernadores. Para ello, Carranza expidió la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales.¹⁵ El objetivo de esta ley era dar el marco jurídico a la organización política, hacendaria, municipal, judicial y educativa a la región bajacaliforniana.¹⁶

De esta manera se dio el carácter de gobernador a los jefes políticos de los territorios y distritos del país. Fueron los casos de Tepic, Quintana Roo, Baja California Sur y Baja California; en este último continuó el poder político en la persona de Esteban Cantú Jiménez, pero ya con el cargo de gobernador y comandante militar.

Así pues, en Baja California se dio en forma casi inmediata la aplicación de la Carta Magna, emitida apenas en febrero de ese año histórico de 1917.

Sin lugar a duda, la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales fue uno de los documentos que mayor impacto tuvo en la región fronteriza, porque su condición de Distrito Norte le daba a Baja

¹⁴ Modesto C. Rolland, *op. cit.*, p. 160.

¹⁵ *Diario Oficial de la Federación*, México, 14 al 17 de abril de 1917; reproducido en *Recopilación de leyes y decretos*, pp. 97-118, así como en Archivo General de la Nación, Fondo Revolucionario, con copia en el Acervo Documental del Instituto de Investigaciones Históricas-UABC, expediente [1917.7], fojas 3-6.

¹⁶ Max Calvillo, *op. cit.*, p. 24.

California un estatus político menor al de los estados, pero con dicha ley se regularon muchos aspectos de la vida de esta entidad mexicana.

Aquí es oportuno agregar que sobre la situación del estatus político de Baja California ya se habían dado algunas manifestaciones de ciudadanos y organizaciones cívicas tanto del Distrito Norte como del Distrito Sur, para que éstos se pudieran considerar estados de la federación, pero debido a sus condiciones económicas y sociales no alcanzaban a cubrir los mínimos requisitos planteados por la Constitución.

En ese contexto, un grupo de vecinos de la ciudad de La Paz, Baja California Sur, realizó gestiones ante el “Supremo Primer Jefe Constitucionalista Encargado del Poder Ejecutivo de la República”, Venustiano Carranza, solicitándole el 9 enero de 1917, vía telegrama, la conformación de un solo estado de Baja California, incluyendo toda la península, tanto la parte sur como la norte.

Lo interesante de esta solicitud ciudadana es que residentes sudcalifornianos se la enviaron a Carranza con el fin de que éste se la hiciera llegar al Congreso Constituyente, reunido en Querétaro, para que fuera evaluada y dictaminada por ellos. El documento dice:

El Pueblo Californiano en mesa pide en justicia al SUPREMO PRIMER JEFE DE LA NACIÓN se sirva elevar al Congreso Constituyente de Querétaro la Importante y Trascendental Iniciativa de que todo el extenso Territorio de la Baja California desde el Distrito Norte hasta el Distrito Sur se constituya en una sola Entidad Federativa Autónoma, esto es, en un solo Estado Libre y Soberano que se llamará ESTADO DE LA BAJA CALIFORNIA por requerirlo así sus sobradadas riquezas naturales de que nació dotada esta Península, su crecida población con que cuenta, el abandono cruel de que siempre ha sido víctima, las nobles aspiraciones de sus nativos de hermanarse con los demás Estados, y en fin, la ilustración, industria y progreso de todos sus moradores.

Confiamos en vuestra elevada justicia y alto patriotismo nunca desmentido que se nos oirá y atenderá.

Protestámosle a Usted nuestra completa adhesión y nuestros más altos respetos.

Firmamos los subscritos por sí y en representación del resto del Territorio.¹⁷

De acuerdo con las numerosas páginas plasmadas en el *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, en ningún momento se presentó esta iniciativa. Primero, porque la constitución de un estado no es competencia de un Congreso Constituyente, pues su labor era elaborar un nuevo documento constitucional. Segundo, porque el diputado constituyente por el Distrito Norte de Baja California, Ignacio Roel Treviño, nunca presentó ningún escrito, ni tampoco tuvo participación legislativa —como ya se mencionó—, sólo fue un observador; mucho menos una solicitud de tal trascendencia y, tercero, el Distrito Sur de la Baja California no tuvo representación de un diputado en el Congreso Constituyente, lo que propició una ausencia grave de la opinión y presencia de las inquietudes sociopolíticas y económicas de ese jirón de la patria mexicana.¹⁸

La trascendencia de la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, publicada en abril de 1917, fue tal que en Baja California se atendió casi de inmediato por el gobernador de la entidad, Esteban Cantú.

¹⁷ “Telegrama de vecinos de Baja California Sur, a Venustiano Carranza, La Paz, 9 de enero de 1917”, en Secretaría de la Defensa Nacional, Departamento de Archivo, Correspondencia e Historia. Archivo Histórico, expediente número X1/481.5/17, caja 3, fojas 8-10.

¹⁸ El caso de Baja California Sur fue un caso singular, aunque se llevó a cabo el proceso electoral para seleccionar a los diputados constituyentes, cuya responsabilidad recayó en las personas del ingeniero Modesto G. Rolland (propietario) y Manuel Villarino (suplente). Véase periódico *El Demócrata*, 14 de noviembre de 1916, reproducido en Jorge M. Rolland Constantine, *Modesto C. Rolland. Constructor del México moderno*, p. 109. Su nieto, Rolland Constantine, señala que “El Ing. Modesto C. Rolland se encontraba en Nueva York en enero de 1917, atendiendo su comisión principal de defensa y divulgación del movimiento constitucionalista, por lo que se vio impedido de presentar sus cartas credenciales y acreditar su nombramiento para integrarse al Congreso Constituyente”, p. 111. Lo interesante del caso fue que ni Rolland que era el titular, ni Villarino que era el suplente, se presentaron en las Juntas Preparatorias del Congreso Constituyente, por lo que esa entidad no tuvo representatividad en este importante evento nacional.

Por ejemplo, en esa ley se proyectaba la elevación de delegaciones municipales de Tijuana y Tecate en ayuntamientos con autonomía propia, tal como sucedió en el año de 1917, al establecerse los municipios y las elecciones para esos dos nacientes municipios, pero que a la postre continuaron bajo la influencia política de Cantú hasta 1920. En la referida Ley de Organización también se planteaba ese tipo de inquietudes ciudadanas como la expresada por los vecinos de la ciudad de La Paz.

La urgencia del caso lo ameritaba porque el presidente Carranza así lo estipulaba en su “Considerando” que señalaba

Que conforme al artículo 1 transitorio de la Constitución Federal publicada el 5 de febrero del corriente año, el orden constitucional debe quedar establecido en la República el día primero de mayo próximo; por lo que en dicha fecha tienen que entrar en ejercicio de sus funciones los municipios del Distrito Federal y territorios de la Federación, así como los gobiernos de aquel y de cada uno de éstos [y] en tal virtud, se hace indispensable organizar desde luego tanto los municipios como los Gobiernos mencionados, entre tanto lo hace el Congreso de la Unión.¹⁹

A consecuencia de la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, Cantú emitió el decreto número 49, fechado el 5 de noviembre de 1917, en el que convocaba a los ciudadanos bajacalifornianos a las elecciones generales de las municipalidades de Ensenada, Tecate y Mexicali. El gobernador señalaba que la emisión de este decreto lo realizó de acuerdo con el artículo 73 de la Ley de Organización mencionada y que estaba convocando a las elecciones que serían verificadas el primer domingo de diciembre de 1917. Con la publicación de esta disposición, Cantú daba cumplimiento a la Constitución Política de la República, así como a los lineamientos del presidente Carranza:

¹⁹ *Diario Oficial de la Federación*, México, 14 de abril de 1917, incluido en Archivo General de la Nación, Fondo Revolucionario, con copia en Acervo Documental del Instituto de Investigaciones Históricas-UABC, expediente [1917.7], fojas 3-6.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
GOBIERNO DEL DISTRITO NORTE, B. CFA.
DECRETO NUMERO 49²⁰

ESTEBAN CANTÚ, Gobernador del Distrito Norte de la Baja California, a sus habitantes, sabed:

Que de acuerdo con la autorización que me confirió el C. Presidente de la República, comunicada por el C. Subsecretario de Estado, Encargado del Despacho del Interior, en mensajes de 27 de Octubre y 2 del actual, a efecto de que dicte las medidas necesarias para que se celebren elecciones generales municipales en este Distrito, con arreglo a la ley de 31 de Julio de 1861, que pone en vigor la de 12 de Febrero de 1857 en la parte conducente, y la de 13 de Abril del presente año, relativa esta última a la Organización del Distrito y Territorios Federales, he tenido a bien decretar lo siguiente:

Artículo 1o.- Se convoca a elecciones generales de quince suplentes por cada uno de los Municipios de Ensenada, Tecate y Mexicali, las cuales se verificarán con arreglo a la Ley Electoral de 31 de Julio de 1861 y la parte conducente de la de 12 de Febrero de 1857.

Artículo 2o.- Conforme al artículo 73 de la Ley de Organización ciudadana, las elecciones tendrán verificativo el primer Domingo de Diciembre próximo, para que las personas que en ellas resulten designadas entren a ejercer su cargo el día primero del año entrante.

Artículo 3o.- Estas elecciones se harán por voto directo y sufragio universal, y los presidentes de las mesas electorales harán, con arreglo al artículo 3o. de la precitada Ley de 31 de Julio de 1861, la computación de votos dando cuenta del resultado al Gobierno del Distrito.

Artículo 4o.- La circunscripción territorial que comprende cada Municipalidad será la misma que hoy tiene y los Presidentes Municipales dividirán sus municipios en Secciones numeradas progresivamente, de quinientos habitantes de todo sexo y edad cada una. Las fracciones mayores de 250 habitantes de ambos sexos se considerarán como Secciones y las menores de 251 se agregarán a la Sección más inmediata para que los ciudadanos concurren a ella a depositar sus votos.

²⁰ Periódico Oficial. Órgano del Gobierno Político del Distrito Norte de la Baja California, Ensenada, 10 de noviembre de 1917.

Artículo 5o.- Los Ayuntamientos nombrarán desde luego a las personas que estimen conveniente para que empadronen a los ciudadanos de las Secciones respectivas con la oportunidad que previene la Ley Electoral citada, nombrando también los instaladores de las mesas, en la inteligencia de que todos los gastos que se originen por las elecciones serán por cuenta del Tesoro Municipal.

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y cumpla.

Dado en Mexicali, Baja California, a los cinco días del mes de Noviembre de 1917. E. CANTÚ. El Secretario de Gobierno. J. BARRERA.

En ese mismo contexto es oportuno mencionar que en el año de 1918 —es decir, hace exactamente un siglo— se terminó la construcción del llamado Camino Nacional en la Baja California. Esta importantísima vía de comunicación fue fundamental para unir las principales poblaciones de la región de la época: la capital de la entidad, Mexicali, con la turística Tijuana, la campestre Tecate y la porteña Ensenada. Al respecto, los historiadores Miguel León-Portilla y David Piñera Ramírez señalan que con esta medida Tecate se conformaría en un poblado urbano por el constante tránsito de personas y mercancías, así como por la movilidad que se efectuaba por vía férrea que por ahí cruzaba hacia Estados Unidos y a raíz de ello, en 1917, se le otorgó la categoría de municipio y se le dotó de fundo legal, dentro de algunos de los terrenos que formaban parte de la colonia agrícola de Tecate del siglo XIX.²¹

Sin embargo, aunque se conformó el primer cabildo encabezado por Roque Santana, no tuvieron recursos económicos para hacer frente a las más mínimas necesidades de acción gubernamental, situación que continuó de 1919 a 1922, hasta que en este último año desapareció el concepto de municipio para esa población bajacaliforniana.²²

²¹ Miguel León-Portilla y David Piñera Ramírez, *Baja California. Historia breve*, p. 130.

²² Marco Antonio Samaniego López, *Los gobiernos civiles en Baja California. 1920-1923. Un estudio sobre la relación entre los poderes local y federal*, pp. 66-67. Fue hasta 1954 cuando se convirtió de nueva cuenta en municipio, ya en el marco de la creación del estado de Baja California como entidad federativa número 29 de la República Mexicana.

Tijuana es un caso peculiar con una historia diferente, aunque la promulgación de la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales propiciaba la creación del municipio de Tijuana, y como efecto de ella el gobernador Cantú siguió el protocolo, tal como lo había hecho con Tecate. Para ello convocó a elecciones municipales, pero una vez realizadas fueron anuladas por el propio Cantú. A raíz de ello, Tijuana quedó en su misma condición de delegación municipal de Ensenada.

El historiador Marco Antonio Samaniego López nos da la posible respuesta a esta situación: “de haberse creado esta municipalidad [la de Tijuana], Ensenada hubiera tenido serios problemas para mantener su funcionamiento”,²³ porque “es posible advertir que de los ingresos del municipio [ensenadense] la mitad, y en ocasiones dos terceras partes, provenían de Tijuana”.²⁴ En ese sentido, Samaniego López concluye que es muy posible que el cabildo de la ciudad porteña haya negociado con el gobernador Cantú para que no se diera la municipalización de Tijuana, con el jugoso fin de “no perder una fuente importante de ingresos como lo era Tijuana”.²⁵

Max Calvillo señala que con la promulgación de la Constitución Política de la República, así como con la publicación de la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales —donde se incluye Baja California—, el gobierno de Carranza trató de darle “marco jurídico a la nueva organización política, hacendaria, municipal, judicial y educativa”.²⁶ Mientras que Javier Garciadiego puntualiza que “dichas medidas encontraron resistencia en la administración de Cantú, quien se negó a promulgar el documento de la Constitución porque le pareció ‘muy radical’”.²⁷ Sin embargo, se puede observar puntualmente en los ejemplares del *Periódico Oficial* de la entidad que, tanto el año de 1917 como el de 1918, el gobernador Cantú Jiménez, a través de la Secretaría General de Gobierno, publicaba en las páginas de ese medio

²³ *Ibid.*, p. 68

²⁴ *Idem.*

²⁵ *Idem.*

²⁶ Max Calvillo, *op. cit.*, p. 24.

²⁷ Javier Garciadiego, *Esteban Cantú y la revolución constitucionalista en el Distrito Norte de la Baja California*, p. 19.

todos los decretos, leyes y demás disposiciones gubernamentales que enviaban el presidente constitucional de la República, Venustiano Carranza, y los titulares de las diversas Secretarías de Estado, con el fin de darle cumplimiento a la política nacional implementada por el referido Carranza.

