

CAPÍTULO PRIMERO

CONSTITUCIÓN DE 1917 Y ORIGEN DE LA CONSTITUCIÓN DE BAJA CALIFORNIA

I. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917 Y SUS REFORMAS

En el mensaje de Venustiano Carranza del 10. de diciembre de 1916 y en el proyecto de Constitución mexicana de 1917, en el artículo 43 del Proyecto de Constitución se continuó con el criterio de las Constituciones mexicanas anteriores, de otorgarle la categoría de territorio a Baja California.

Asimismo, en el texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del cinco de febrero de 1917 quedó determinado el criterio de continuar negándole la categoría de entidad federativa a Baja California, y conjuntamente con otras regiones de México siguió con el carácter de territorio; de esta forma quedó incorporado en el mismo texto del artículo 43 ya transcrito del proyecto de Constitución.

Más adelante, el presidente Adolfo de la Huerta envió el 8 de noviembre de 1920 al Congreso de la Unión, una iniciativa de ley para que el territorio de Baja California se convirtiera en entidad federativa, la cual no tuvo éxito.

Posteriormente, en 1929 se conformó el primer comité Pro-Estado de Baja California, siendo presidido por el general Miguel Santa Cruz, e integrado por Ricardo Normandía, Alfonso Cota y Luis Vargas Piñera, Luis Amador, H. Sotelo y F. Fernández. En 1933 se unieron a este comité Alberto Amador, Genaro Castro

Gessenius, Santiago Ortega y Josefina Rendón, para formar con el mismo propósito el Partido Acción Cívica.

Por su parte, un grupo de bajacalifornianos que estudiaban en la ciudad de México, en 1930 sugirió al Poder Legislativo el cambio político de toda la península, ya que por separado ninguno de los dos distritos territoriales reunían los requisitos para convertirse en estado. Estos bajacalifornianos eran Braulio Maldonado Sáñez, Rafael Osuna, Guillermo Caballero Sosa, Francisco Dueñas Montes, Ángel Martínez Ovando y Domingo Carballo.

El Congreso de la Unión expidió, en diciembre de 1930, un decreto que modificó el artículo 43 de la Constitución, con el cual Baja California pasó de distrito a territorio norte; lo mismo sucedió con Baja California Sur.

El presidente Lázaro Cárdenas, el 28 de septiembre de 1936, dio a conocer un plan, que se refería a los tres territorios de la república: Baja California Norte, Baja California Sur y Quintana Roo.

Con el fortalecimiento de la vocación de la ciudadanía por una soberanía estatal, en 1939 se formó el partido Pro-Estado Libre. Posteriormente, se fueron conformando nuevos comités pro-estado; uno en 1940 y otro en 1944. Fue en 1948, durante la gestión de Alfonso García González como gobernador del territorio norte, cuando se integra el Consejo Territorial del Comité Pro-Estado; a su vez, se crearon comités locales, integrados por cerca de 30 ciudadanos que participaron en una intensa labor, promoviendo la reforma constitucional para lograr la transformación del territorio norte en el estado de Baja California.

II. CREACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA Y DE SU CONSTITUCIÓN

El primero de septiembre de 1951, el presidente Adolfo Ruiz Cortines anuncia en su informe de gobierno la propuesta de elevarla a la categoría de entidad federativa a Baja California. Esta iniciativa se hizo realidad el 31 de diciembre del mismo año, con

la aprobación del decreto del Congreso de la Unión publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de enero de 1952, que reforma los artículos 43 y 45 constitucionales, mediante los cuales el territorio norte de Baja California se integra a la federación con la categoría de estado, con la misma extensión territorial y límites preexistentes.

En el proceso de integración a la Federación de Baja California se envían a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, varias disposiciones complementarias para la creación de las instituciones locales. En este proceso se designó gobernador provisional al entonces gobernador del territorio norte, Alfonso García González, el 21 de noviembre de 1952. Posteriormente, se emitió la convocatoria para la elección de los siete diputados constituyentes. Los distritos electorales en ese momento fueron; por Mexicali el 1o. y 2o.; Valle de Mexicali 3o.; otra parte del Valle de Mexicali y Tecate, 4o.; Tijuana, 5o. y 6o.; y Ensenada 7o. Se realizaron las primeras elecciones del estado el 29 de marzo de 1953. Participaron los partidos PRI, PAN, FPP (Federación de Partidos del Pueblo) y la UNS (Unión Nacional Sinarquista); los tres últimos partidos presentaron candidatos comunes. En esta primera elección resultaron ganadores los siete candidatos del PRI, en las personas de: 1er. distrito: Celedonio Apodaca (propietario), J. Trinidad Cervantes (suplente); 2o. distrito: Francisco Dueñas Montes (propietario), Alfredo Martínez Manautou (suplente); 3er. distrito: Aurelio Corrales (propietario), Alejandro Gudiño Hernández (suplente); 4o. distrito: Alejandro Lamadrid (propietario), Eduardo Victoria Parma (suplente); 5o. distrito: Francisco H. Ruiz (propietario), David Enrique Cota (suplente); 6o. distrito: Miguel Callete Anaya (propietario), Carlos Fermín Peñaloza (suplente), y 7o. distrito: Evaristo Bonifaz Gómez (propietario), José Santos Lara (suplente).

La apertura de la sesión del Congreso Constituyente tuvo lugar el cinco de mayo de 1953 en el cine Curto de Mexicali. El 16 de agosto de 1953 se promulgó la Constitución Política del Estado de Baja California. El 25 de octubre de 1953 se realizaron las pri-

meras elecciones para gobernador y para la legislatura del estado, con derecho de participación de las mujeres. Los candidatos participantes fueron: por el PAN, Francisco Cañedo Lizárraga, por el PRI, Braulio Maldonado Sánchez, y por el FPP, Maurilio Vargas; resultando ganadores, tanto en la gubernatura como en las diputaciones, los candidatos del PRI. En esta forma, el primer gobernador constitucional del estado fue Braulio Maldonado Sánchez, quien tomó posesión el primero de diciembre de 1953. Por su parte, Aurora Jiménez de Palacios es la primera mujer diputada por Baja California al Congreso de la Unión.

En la exposición de motivos de la primera Constitución de Baja California se destaca por los constituyentes que

pusimos en nuestra obra, no solo el cerebro sino también el corazón, aunque muchas veces nos hayamos frenando los impulsos de éste ante los imperativos inflexibles de la doctrina filosófica en materia constitucional... que impide el libre desenvolvimiento de las inquietudes y anhelos, de espíritus que quisieran rebasar los rígidos cánones de la técnica legislativa... por cuestión de método lógico se establecen en ella los preceptos que se refieren al contenido físico del estado, o sea su territorio; luego se establecen los preceptos relativos al contenido humano o sea al conjunto de personas que forman la población del estado, fijándose los derechos y obligaciones de éstas, pero sobre todo, estableciendo rotundamente la seguridad plena de que los habitantes del estado de Baja California gozarán de las garantías individuales y sociales que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos... También se delinean las características del tercer elemento del Estado, o sea el Poder Público, precisando la división tripartita de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, fijándose las facultades y limitaciones de éstos así como las relaciones entre gobernantes y gobernados.²⁵

Guilebaldo Silva Cota, promotor y uno de los pocos sobrevivientes de la campaña para lograr la estadidad del entonces terri-

²⁵ www.congresobc.gob.mx/historia/exposiciondemotivos.htm.

torio norte de Baja California, en un emotivo recordatorio de la gesta como parte del homenaje del Congreso del Estado de Baja California a los constituyentes, expresó:

el constituyente nos dio la oportunidad de dar el primer paso hacia el camino de la democracia, ante la vida limitaba que llevábamos con la figura de territorio federal, nos tenía en una condición de minoría de edad, lo cual molestaba ampliamente a la sociedad bajacaliforniana. Esa situación era “insultante”, pues la gente no tenía el derecho de elegir gobernantes, más que un diputado federal cada tres años, menos presidentes municipales. Estábamos disminuidos, la gente quería que le reconocieran la mayoría de edad política y jurídica.²⁶

En cuanto a su diseño constitucional, tanto en su contenido y sistematización, en el texto original de la Constitución Política del Estado de Baja California se respetó la estructura de la Constitución federal, con las peculiaridades étnicas y territoriales de esta región. En un primer apartado se delimitaron los preceptos relativos al contenido territorial; se continúa con el elemento humano, sus derechos y obligaciones. Cabe destacar que desde el primer texto constitucional hasta la fecha no se ha desarrollado la parte dogmática de la Constitución local; sólo en un precepto se establece que los habitantes de esta entidad gozarán de las garantías individuales y sociales que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Continuando con la parte orgánica del texto original de la Constitución bajacaliforniana, se encuentra la declaración en el artículo 5o. de que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. En este sentido, el primer texto constitucional estableció la división de poderes con el propósito, en palabras del constituyente, “de evitar la preponderancia de uno

²⁶ Silva Cota, Guilebaldo, “La creación del estado de Baja California”, conferencia dictada en el Congreso del Estado de Baja California, Mexicali, Baja California, 5 de septiembre de 2009.

de ellos sobre los otros”.²⁷ En el caso del Poder Legislativo, destaca entre sus atribuciones la facultad de fiscalización para la justificación y comprobación del gasto público. Para el Ejecutivo, se limitó la facultad de crear y suprimir empleos públicos, dejando esta facultad al Legislativo en el artículo 27, fracción V; se eliminaron también las facultades extraordinarias al Ejecutivo, delimitando las atribuciones de los diferentes órganos gubernativos del estado, con claridad en las funciones que a cada uno corresponde; esto propició un mayor equilibrio de poderes. Entre las obligaciones expresas asignadas al Poder Ejecutivo, en el texto original, se encuentran la de fomentar el turismo, el desarrollo industrial, agrícola y ganadero en el estado.

En el tema relativo a los municipios se cuidó de garantizar la autonomía municipal, con las taxativas necesarias para evitar los excesos.

En el texto original de la Constitución de Baja California quedó incorporado también lo relativo al régimen de responsabilidad de los funcionarios públicos (los ahora denominados servidores públicos), en donde se concedió la acción popular “para denunciar actos reprobables de los funcionarios públicos”.

Dos temas que en su momento pudieron considerarse innovaciones de la ley fundamental bajacaliforniana fueron el relativo a los derechos políticos de la mujer, a quien se le concedió el derecho de sufragio; el otro tema fue el relativo a la creación del patrimonio familiar, que fue constitucionalizado mediante la obligación de estatuirlo en la legislación civil con el interés de proteger la estabilidad del hogar.

Un tema de gran sensibilidad es el relativo a los derechos de los pueblos indígenas. La reforma constitucional federal sobre esta materia ordenó a los estados su constitucionalización. En opinión de José Roldán Xopa, “el resurgimiento del debate acerca de la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena, pone nuevamente sobre la mesa la necesidad de discutir pero sobre todo, profundizar en las diversas implicaciones de la

²⁷ Silva Cota, Guilebaldo, *op. cit.*

misma”.²⁸ Sobre el mismo tema, Ricardo Rivera de la Torre, académico de la Universidad Autónoma de Baja California, afirma que “en México, los pueblos indígenas, han aportado a nuestro país y a la humanidad, sus valores ancestrales, su profunda y a veces desconocida espiritualidad, han aportado su respeto por la naturaleza, bajo el concepto de Madre Tierra, abogan por la vida y son celosos custodios de sus bastos conocimientos”.²⁹

En el caso de Baja California, nuestra Constitución ha sido omisa en esta importante materia. Sin embargo, se han expedido dos leyes secundarias: la Ley de Fomento de Artesanías Indígenas de Baja California, publicada en 2001 y en respuesta a la reforma federal del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 2001, se expidió la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Baja California, publicada en el *Periódico Oficial del Estado*, del 23 de octubre de 2007, en la que se reconocen los derechos colectivos de los pueblos indígenas: kiliwas, kumiai, pai pai, cucapá y cochimí. Estos pueblos han habitado en la región desde antes de la formación del estado de Baja California, y conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas.

Destacan en esta ley, las disposiciones relativas a los derechos indígenas; el establecimiento de políticas para el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades; la protección de sus recursos naturales; los derechos de propiedad sobre sus tierras y territorios; su autonomía y organización interna, y lo relativo a la justicia indígena.

Antes de concluir este apartado, se considera necesario exponer lo relativo a las disposiciones que en materia civil y penal nor-

²⁸ Roldán Xopa, José, “Municipio y pueblos indígenas ¿hacia un mestizaje jurídico?”, *Revista Mexicana de Derecho Público*, núm. 2, México, 2001, pp. 89-106.

²⁹ Rivera de la Torre, Ricardo, “Los derechos de los pueblos indígenas en México y el derecho internacional”, ponencia presentada en el Primer Congreso de Derecho Internacional Fronterizo México-Estados Unidos, México, Facultad de Derecho Mexicali de la Universidad Autónoma de Baja California, 2009, p. 17.

maron la vida jurídica de Baja California a la entrada en vigor de la Constitución. Esta situación fue prevista en el texto constitucional, en su parte transitoria, en la que se estableció en el artículo décimo sexto que “durante el periodo que dure en su cargo el gobernador provisional y mientras el Estado no dicte sus propias leyes, continuará rigiendo en él la legislación del ex-Territorio Norte de la Baja California, excepto en aquello que pugne con las disposiciones de esta Constitución...”. Con base en esta disposición, se siguió aplicando en el estado la normativa penal y civil del Distrito Federal tanto en materia sustantiva como procesal. El primer código civil, así como el primer código de procedimientos civiles de Baja California, fueron publicados de manera conjunta el 31 de enero de 1974. Por su parte, los primeros códigos penales y de procedimientos penales del estado fueron expedidos en 1959; sin embargo, el Código Penal fue abrogado dos meses después, habiéndose seguido aplicando el Código Penal del Distrito Federal, y no fue hasta 1977 siendo gobernador Milton Castellanos Everardo, cuando se publicó un nuevo código penal. En 1989 fueron promulgados dos nuevos códigos: el Penal y el de Procedimientos Penales, los cuales siguen vigentes. A partir del año 2010 en Baja California empezará la vigencia de un nuevo código de procedimientos penales. Este tema se estudiará de manera amplia en el último apartado del capítulo del Poder Judicial.

Las reformas realizadas a la ley fundamental de Baja California, hasta el primero de mayo de 2009, suman un total de 73, con su respectivo decreto. Las 73 reformas, consideradas por número de artículos modificados o adicionados en cada proceso reformatorio, hacen un total de 280 artículos modificados de nuestro texto constitucional local.