

# LA VENA JURIDICA DE EDMUNDO O'GORMAN

*(Comentarios a la Historia de las Divisiones Territoriales de México)*

**RAUL GONZALEZ SCHMAL\***

**SUMARIO:** INTRODUCCION. 1. LAS LINEAS MAESTRAS DEL LIBRO. 2. DIVISIONES TERRITORIALES DE LA NUEVA ESPAÑA. 3. LA CONSTITUCION DE LOS INSURGENTES. 4. LA CONSUMACION DE LA INDEPENDENCIA. 5. EPOCA DE TRANSICION DEL SISTEMA CENTRAL AL FEDERAL. 6. LA LEGISLACION DEL SEGUNDO IMPERIO. 7. CONSTITUCION DE 1917. 8. LA ISLA DE LA PASION. 9. EL DISTRITO FEDERAL. 10. NUESTRA DIVISION TERRITORIAL. 11. UNA ULTIMA PALABRA.

## **INTRODUCCION.**

La Historia de las Divisiones Territoriales de México, obra primigenia de Edmundo O'Gorman escrita cuando frisaba los treinta años, ha devenido un clásico de nuestra historiografía jurídica. El propio maestro cuenta en la "Advertencia" preliminar de su libro, que desde los días en que era alumno del curso de historia del derecho que impartía D. Miguel S. Macedo en la Escuela Libre de Derecho, le nació el deseo de "asomarme al laberinto que constituye la embrollada historia de nuestra división territorial". Al servicio de este deseo, que se le convirtió en pasión y en interés vital, durante los siguientes años se dedicó a acumular lecturas y recopilar materiales, que pudo organizar y volcar en un pequeño y substancioso ensayo que escribió como colaboración al homenaje a la Escuela Libre de Derecho cuando cumplió su vigésimo quinto aniversario en 1937.

Ese mismo año se publicó dicho trabajo por la Editorial Polis con el largo título de "División Territorial de México. Cuadro sinóptico de las diversas entidades: provincias, departamentos, estados y territorios. Críticas del proceso", que lo incluyó junto con otros estudios en un solo volumen.

La segunda edición la hizo en 1948 la Secretaría de Educación Pública, ahora bajo el título de "Cuadro Histórico de las Divisiones Territoriales de México".

Hasta nuestros días la obra ha alcanzado otras cinco ediciones más: en 1966 la tercera, en 1968 la cuarta, en 1976 la quinta, en 1985 la sexta y en 1994 la séptima, en todas ellas con su título definitivo de "Historia de las Divisiones Territoriales de México," y con el sello de la benemérita Editorial Porrúa.

\* Profesor de Derecho de La Universidad Iberoamericana.

Siete ediciones que suman varios millares de ejemplares de una obra para especialistas no es un caso frecuente en nuestro medio bibliográfico. La causa de ese fenómeno –aunque quizá el propio O’GORMAN, por más paradójico que parezca, no fue plenamente consciente de ello– es que se trata de una investigación que viene a responder plenamente al leit motiv que impulsó al maestro a emprenderla: “desembrollar la laberíntica historia de nuestras divisiones territoriales”. Esa inexplicable falta de reconocimiento del maestro al mérito de su referida obra se pone de manifiesto con sus propias palabras al narrar sus inicios como historiador: “...leí mucha historia e hice un primer librito que ha tenido muchas ediciones, y se cita con frecuencia sólo porque es útil; se trata de las divisiones territoriales de México. No tiene ideas, no tiene más mérito que haber sido hecho cuando era yo abogado”<sup>1</sup>

Nada más contrastante con esta apreciación de su propio autor que el valor intrínseco y objetivo de su trabajo. Por sus propios méritos se ha convertido en una obra de consulta insustituible y todavía no superada para conocer la historia jurídica de las divisiones de nuestro territorio nacional, que aunque varias veces mutilado todavía es tan grande –como dijera el poeta– que el tren va por la vía como agualdo de juguetería”.

Nadie antes de O’Gorman y nadie después de él ha tratado en forma integral desde su basamento jurídico nuestro proceso de fraccionamiento territorial, el cual está ligado a toda nuestra historia y de manera particular a nuestro Federalismo. Naturalmente, no se puede desconocer la enorme aportación que al conocimiento de la historia de la geografía de nuestro país realizó el insigne D. Manuel Orozco y Berra, principalmente a través de sus obras “Ideas de las Divisiones Territoriales de México” (1878) y “Apuntes para la Historia de la Geografía en México (1881). Sin embargo, además de ser trabajos de carácter general, este eminente historiador y geógrafo no estudió sistemáticamente y en detalle la legislación –tanto la constitucional como la ordinaria– en relación con las divisiones territoriales que han constituido al país. Deja, quizá, con alguna frecuencia, cabos sueltos que no explican tal o cual modificación divisional ni hace referencia a la disposición legal que la produjo.

O’Gorman viene a colmar esas lagunas de los estudios de Orozco y Berra, y emprende con ánimo decidido el trasiego de archivos y libros para localizar leyes, decretos, circulares y disposiciones de variada índole, que dan sustento jurídico y real a las divisiones territoriales a través de nuestra historia política. El propio autor acota que “la coordinación del conjunto de disposiciones recopiladas y la interpretación, cuando se hizo necesaria, forman la esencia del trabajo”<sup>2</sup>. Y advierte también que en su investigación sólo se ocupa de legislación general, y que ésta

<sup>1</sup> Entrevista con el Dr. Edmundo O’Gorman realizada por Carlos Sirvent y Jaime Litvak King, en “Edmundo O’Gorman, Imagen y Obra Escogida”, Universidad Nacional Autónoma de México, Colección México y la UNAM/73, 1985, pág. 10.

<sup>2</sup> En adelante, salvo que se indique otra cosa, las citas entrecorridas y los datos que aparecen en el texto de nuestro trabajo están tomados de la obra en comento, “Historia de las Divisiones Territoriales de México”.

debe completarse con análogos estudios de las legislaciones locales de cada una de las entidades que en algún tiempo han integrado, o en la actualidad integran, el territorio nacional. Es decir, se trata de un marco general totalmente ensamblado en todas sus piezas, sin dejar ningún resquicio, ningún hueco, y en el que está articulada toda la legislación relativa a la historia territorial del México independiente, aunque no elude presentar un breve bosquejo histórico de las divisiones de la época novohispana que constituyen los antecedentes de los del nuevo Estado.

Es indudable que la formación histórica del abogado o, si se quiere, la formación jurídica del historiador, que concurren de modo simultáneo en O’Gorman, permitieron la realización de un fatigoso trabajo de investigación histórico jurídico, que tiene que ver de manera directa e inmediata, claro está, con el territorio que es un elemento constitutivo del Estado, pero también –y por la misma razón– con nuestra historia política, con los orígenes y evolución del Estado mexicano, con las luchas entre federalistas y centralistas, con las contiendas entre liberales y conservadores, y con las diversas formas de gobierno que se han sucedido en nuestra historia, la federal, la centralista, la dictadura, la monarquía.

El territorio es una condición de existencia del Estado; no hay Estado sin territorio, éste –dicen los teóricos del Estado– es el elemento físico de la organización estatal. Pero, desde la perspectiva moral de la nación que integra el elemento humano –y, por lo mismo, el más importante– el territorio es la patria misma, el lugar donde yacen los abuelos y donde son engendrados los hijos.

El territorio que hace cuerpo con la nación es –como ha escrito Delos– una tierra humanizada<sup>3</sup>, porque conjuga la estrecha penetración de las actividades del hombre y de los caracteres de la tierra. Su valor económico no es lo único que está en juego, porque la tierra no debe entrar en la conciencia nacional por la consideración de su relación con el dinero, sino en su relación con la vida humana. El sentimiento nacional, el deseo de vivir en común, se enlaza al territorio, como al soporte necesario de la vida social y de sus estructuras determinadas; y una nueva noción, la de la integridad territorial, entra en la conciencia nacional. El territorio en donde está asentada la nación es, en verdad, la casa grande donde se asienta la patria.

En contraposición de otros historiadores, por su notable cultura jurídico-política O’Gorman sabe que, además, el territorio tiene una función jurídica imprescindible en relación con el Estado. Y es que “el territorio determina el área de aplicación de las competencias estatales; circunscribe a esa área los límites espaciales; ésta es su primera función. Por otra parte, el Estado establece un orden de derecho; él mismo es un orden jurídico: es un estado de derecho”<sup>4</sup>. El Estado se incorpora, pues, un territorio a título de su función jurídica de orden, de seguridad y de paz; el territorio no limita solamente el ejercicio de la soberanía, es también un elemento del estado

3 J.T. Delos, *La Nación, Deselée*, de Brouwer, Buenos Aires, 1948, T. I, pág.48.

4 J.T. Delos, *op. cit.* pág. 85.

de derecho y de la institución estatal. Pero, considerando el territorio desde la perspectiva de la nación, el hombre y la tierra están ligados por la vida, es decir, por el trabajo, la residencia, la alimentación, la poesía, el amor y la muerte.

Para decirlo con terminología kelseniana, el territorio es el ámbito espacial de validez del orden jurídico del Estado.

En la nota a la tercera edición de su obra, a despecho de lo expresado en la entrevista referida arriba, O’Gorman declara que ha escrito su obra con un fin trascendente “en la esperanza de serle útil a mi patria”. Aquí está la clave –en nuestra opinión– que permite descubrir el verdadero motivo que movió la voluntad del maestro para abordar un estudio tan dificultoso como necesario para conocer uno de los factores constitutivos de nuestra identidad nacional: Nuestro territorio bajo la óptica jurídico-política de sus divisiones y, también, de cierta manera, de sus dolorosas amputaciones. En el epígrafe de su México, el trauma de su historia, vuelve a aflorar el profundo sentimiento que impulsa a O’Gorman a desentrañar en su labor historiográfica la verdad de México: el ducit amor patriae.

## **1. LAS LINEAS MAESTRAS DEL LIBRO.**

Conviene ahora resaltar las líneas fundamentales del trabajo de O’Gorman. Desde luego su objetivo es circunscribirlo a presentar la historia de las divisiones territoriales de México durante su vida independiente; sin embargo, encuentra necesario ocuparse previamente y de manera esquemática de las divisiones territoriales en la época novohispana, que las considera –y esto es necesario enfatizarlo– como antecedente geográfico, pero no ideológico de aquellas.

La consecuencia de esta diferencia que se acaba de señalar, advierte nuestro historiador, es que la división del territorio republicano en sistemas constitucionales como los adoptados en México, encuentra siempre y exclusivamente su origen en la ley y, en cambio, en el caso colonial las disposiciones legales relativas a esta cuestión no tienen esa finalidad, y la ley sólo consagra por motivos administrativos y de buen gobierno, una situación de facto. Para decirlo en las propias palabras de O’Gorman “en la Colonia tratase de una necesidad de hecho; en la República, de una necesidad de derecho. En la Colonia las provincias surgen como resultado de fenómenos históricos reflejados sobre el territorio y reclaman un reconocimiento legal; en la República las entidades se crean o desaparecen por ministerio de la ley”.

## **2. DIVISIONES TERRITORIALES DE LA NUEVA ESPAÑA.**

En la época colonial existieron varias clases de divisiones territoriales. La más importante por muchos motivos, fue la división eclesiástica, dentro de las que se

distinguen varias clases: En primer término, la propiamente dicha, o sea la que divide y subdivide el territorio en porciones sujetas a jurisdicciones correspondientes a la jerarquía propia de la iglesia, después, la división en las llamadas provincias de evangelización, formadas por determinadas regiones encomendadas a las órdenes monásticas para la difusión y arraigo de la religión católica entre los infieles, y por último, la división judicial eclesiástica, motivada por el distrito de los tribunales del Santo Oficio.

Por otra parte, existía la división territorial administrativa-judicial, determinada por los distritos jurisdiccionales de las audiencias, subdivididos en gobiernos, corregimientos y alcaldías mayores.

Hay un tercer aspecto de la historia de la geografía colonial que motiva grandes cambios en el mapa del territorio virreinal, determinados por las importantes innovaciones administrativas introducidas durante el siglo XVIII, consistentes en la creación de las Provincias Internas y en la implantación del sistema de Intendencias.

El maestro puntualiza que las tres divisiones territoriales que se acaban de mencionar: Eclesiástica, judicial-administrativa (Audiencias), y administrativa-fiscal (Provincias Internas e Intendencias), no deben entenderse como fases sucesivas de un desarrollo homogéneo. Las tres existieron simultáneas y sobrepuestas, sólo que la última vino a modificar y corregir un estado de cosas caótico y embrollado, imponiendo alguna uniformidad en la gran variedad de jurisdicciones que, con muchos años de tolerancia y hasta fomento, habían surgido y fortaleciéndose al amparo de poderosos intereses particulares. Esta observación es importante, porque con demasiada frecuencia y ligereza se repite, que la división territorial de la colonia se puede resumir en la afirmación de que, durante el siglo XVI la división fue en obispados, durante el siglo XVII, en audiencias, y durante el siglo XVIII, en intendencias. “Esto –dice O’Gorman– es estrictamente inexacto”.

Conviene agregar a lo anterior la observación de Manuel Orozco y Berra<sup>5</sup> en el sentido de que las intendencias, fue la “primera división política que merezca el nombre de tal en la colonia”. Mandóla establecer –añade Orozco y Berra– la real ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el reino de N.E., fechada en Madrid a 4 de diciembre de 1786. Por ella, concluye el citado historiador y geógrafo, sin contar las Californias, se formaron doce intendencias con el nombre de la ciudad que le debía servir de cabecera.

Sobre este punto Tena Ramírez señala que “el territorio de las provincias, y después de las intendencias, tiene su origen en la ocupación, que protegida o no por capitulaciones, es una de las maneras de adquirir que existen en derecho, y ese territorio se determinó de una manera enteramente espontánea. El mismo territorio

5 Manuel Orozco y Berra, Apuntes para la Historia de la Geografía de México (edición facsimilar), Biblioteca Mexicana de la Fundación Miguel Alemán, A.C., México, 1993, pág. 351.

pasó a serlo de las entidades jurídicas llamadas Estados de la Federación cuando en ellos se convirtieron las provincias que existían en 1824; volvió a serlo al restablecerse el federalismo en 46 y en 57, con las modificaciones territoriales operadas bajo la vigencia de las constituciones federales, y lo sigue siendo en la Constitución de 17".<sup>6</sup>

F. Jorge Gaxiola, por su parte, señala que "fueron los predicadores del Evangelio, con el establecimiento de sus provincias y custodias, los que echaron el germen primero de la división política de la Nueva España, que acentuada con el transcurso del tiempo, fructificó en las Ordenanzas de Intendentes y encontró su expresión, después, en las Juntas Provisionales creadas por la Constitución de Cádiz" <sup>7</sup>.

La división territorial de Intendencias fue creada mediante una ley que expidió Carlos III en 1786, por la cual se modificó el mapa de la Nueva España, quedando ésta dividida en 12 intendencias, recibiendo cada una el nombre de la ciudad en donde radicaría el intendente, que sería la autoridad titular de ellas. Dichas intendencias fueron: México, Puebla, Veracruz, Mérida, Oaxaca, Michoacán, Guanajuato, San Luis Potosí, Guadalajara, Zacatecas, Durango y Arizpe (Sonora y Sinaloa).<sup>8</sup>

### 3. LA CONSTITUCION DE LOS INSURGENTES.

La denominada Constitución de Apatzingán, de 1814, que nunca tuvo vigencia real, dividió esta América Mexicana en diecisiete "provincias", que no se sustentó en la división territorial administrativa de la Colonia, quizá porque "el excesivo patriotismo de nuestros primeros legisladores, los condujo a considerar que todo lo existente, hechura del gobierno español, era producto de la tiranía y, consecuencia, inaceptable. Lo inexplicable –y O'Gorman no pudo descubrir la causa de ello– es que no se consideraron en dicha división política las provincias de Texas, Nuevo Santander, Nuevo México y las Californias como parte del territorio nacional.

Hay que observar, por otro lado, que en la división territorial creada por los Insurgentes, debe tenerse presente que no se le atribuyó el carácter de definitiva, y sólo debía tener duración mientras se haga una demarcación exacta de esta América Mexicana y de cada una de las provincias que las componen, según reza el artículo 42 del decreto constitucional de Apatzingán. "Esta promesa hecha en 1814, observa O'Gorman, se ha repetido a veces expresamente, a veces en forma indirecta, por todos los legisladores que han tenido en su mano la resolución del problema de dividir el territorio de la República".

<sup>6</sup> Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, décima tercera edición, México, 1975, pág. 194.

<sup>7</sup> F. Jorge Gaxiola, Algunos Problemas del Estado Federal, Ed. Cultura, México, D.F. 1941, pág. 21.

<sup>8</sup> Atlas de la Historia de México. Colegio de Historia de la Escuela Nacional Preparatoria, UNAM, México, 1990, pág. 22.

#### 4. LA CONSUMACION DE LA INDEPENDENCIA.

Al quedar definitivamente consumada la independencia en virtud del Plan de Iguala y de los Tratados de Córdoba la junta provisional Gubernativa, que debió su existencia a dichos Tratados, el 17 de noviembre de 1821 emitió una ley de bases para convocar al Congreso Constituyente Mexicano, la cual hace la enumeración de provincias integrantes de la unidad territorial sin divisiones políticas ya que sólo las tenía administrativas y militares, como la de intendencias y capitanías. Esta enumeración, según O'Gorman, bien puede considerarse como la primera división territorial política de México independiente aunque en rigor esto no aconteció sino hasta la promulgación del Acta Constitutiva, pues con anterioridad se conservaron las antiguas divisiones del último tiempo de la Colonia.

Para el 21 de febrero de 1822, el Imperio contaba como parte de su territorio con todo el de la antigua Capitanía de Guatemala que comprendía la totalidad de las provincias de Centroamérica, a lo cual hay que agregar las veintiún provincias que enumeraba la referida ley del 17 de noviembre de 1821, por lo que en la fecha primeramente citada México tenía la mayor extensión territorial de su historia.

Al cerrarse este periodo en junio de 1823, las provincias mexicanas se habían reducido a veinte puesto que Chiapas había declarado su independencia, y las provincias de Guatemala sólo esperaban la instalación de su Congreso, más tarde llamado Asamblea Nacional Constituyente para declararse libres de México.

La división territorial consagrada por dicho código fundamental es enumerativamente la misma de la etapa anterior, es decir, se dividió la República en los 24 departamentos siguientes: Aguascalientes, Californias, Chiapas (de las), Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo León, Nuevo México, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas (de las), Texas, Veracruz, Jalisco, Yucatán y Zacatecas.

Hay que acotar que al sancionarse las bases de organización política, el Departamento de Yucatán se encontraba en estado de rebelión. No tardó mucho, sin embargo, de llegarse a un arreglo amistoso entre el supremo gobierno y el de la Península. Estos convenios fueron aprobados el 15 de diciembre de 1843, con lo que se dio fin a la insurrección, y Yucatán quedó incorporado de nuevo como Departamento de la República, reconociendo al gobierno provisional entonces existente, y aceptando como ley fundamental las Bases Orgánicas de la República.

La reincorporación de Texas, en cambio, era cada vez más ilusoria, y fue precisamente en este periodo cuando la República Texana celebró el tratado de anexión con los Estados Unidos del Norte (12 de abril de 1844) y cuando el Congreso Americano aprobó esa medida (1º de marzo de 1845)<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Gastón García Cantú, *Las Invasiones Norteamericanas en México*, Secretaría de Educación Pública y Ediciones Era S. A., México, 1986, págs. 49-50.

## 5. EPOCA DE TRANSICION DEL SISTEMA CENTRAL AL FEDERAL.

(22 DE AGOSTO DE 1846 AL 21 DE MAYO DE 1847).

El general Mariano Salas, jefe del ejército libertador republicano, en ejercicio del supremo poder ejecutivo, decretó con fecha 22 de agosto de 1846 que mientras se publica la nueva Constitución, regirá la de 1824, en todo lo que no pugne con el Plan de la Ciudadela, y ordena que las entidades se intitulen "Estados", debiendo cesar las asambleas departamentales como instituciones centralistas incompatibles con el federalismo.

El 21 de mayo de 1847 el Congreso Constituyente promulgó la ley llamada Acta Constitutiva y de Reformas de los Estados Unidos Mexicanos. Este código restableció el sistema federal de gobierno, al declarar vigentes el Acta Constitutiva de enero de 1824 y la Constitución Federal de octubre de ese mismo año.

Dicha Constitución estableció que los estados de la federación serían los que se expresaron en la Constitución de 1824 y los que, conforme a ella, fueron formados con posterioridad. Se recordará que eran 20 los estados y 6 los territorios. Además, existía el Distrito Federal.

La innovación legal consistía en la creación del Estado de Guerrero, pero como no era definitiva, no puede contarse todavía a esa nueva entidad en el número de los Estados.

Al sancionarse el acta de reformas el país estaba invadido por el ejército norteamericano. El 14 de septiembre de 1847 el presidente Carlos María Bustamante, escribía en su Diario: "Acabose la República mexicana, su independencia y libertad, y se han hecho inútiles mis esfuerzos y padecimientos para crearla, conservarla y hacerla feliz. A las 7 salí de mi casa y supe que en la Plaza Mayor había un cuadro de tropas enemigas como de 800 hombres, que estaba ocupando el Palacio y flotando sobre la azotea el pabellón norteamericano que no tuve valor para ver"<sup>10</sup>.

El 2 de febrero de 1848 se firmó en Guadalupe Hidalgo el tratado de paz, amistad y límites y arreglo definitivo entre la República Mexicana y los Estados Unidos del Norte, mismo que fue sancionado por decreto de 20 de mayo de 1848, dado en Querétaro donde residían los supremos poderes.

A virtud de dicho tratado la República perdió más de la mitad de su territorio, en la siguiente forma: Perdió a Texas (que formaba parte del Estado de Coahuila), a los territorios de Nuevo México y Alta California y porciones de los Estados de Tamaulipas y Sonora y del Territorio de la Baja California. El historiador Gastón García Cantú<sup>11</sup> precisa los porcentajes de los territorios perdidos por el referido tratado,

<sup>10</sup> Citado por Gastón García Cantú, op.cit. pág. 74.

<sup>11</sup> Gastón García Cantú, Op. cit., México 1986, pág. 120.

en los siguientes términos: “Los Estados Unidos organizaron, con los territorios arrebatados a México, nuevas entidades políticas: Texas, al que se le redujo el 66.2% de su área original; partes para Wyoming, Nebraska, Arkansas, Oklahoma y Colorado, cuyo 66% de su suelo fue mexicano, e íntegramente, con tierra de nuestro país: Nuevo México, Arizona, Utah, Nevada y California, o sea el 55% del total del territorio de México”

El 6 de febrero de 1853 Santa Anna expidió como código fundamental las llamadas Bases para la Administración de la República, hasta la promulgación de la Constitución. Subsistió esta Constitución, la última del centralismo, hasta el 15 de mayo de 1856, en que se expidió el Estatuto orgánico provisional de la República Mexicana.

Dentro de este periodo, mediante decreto de 20 de julio de 1854, se aprobó el Tratado de la Mesilla que modificó los límites establecidos en el Tratado de Guadalupe, con pérdida, para la República, de una nueva porción de su territorio. “Esta variación –señala Orozco y Berra– anulaba en parte el tratado de 2 de febrero de 1848, dejando en favor de los Estados Unidos una nueva superficie de 26,185 millas inglesas cuadradas, o sean 3,683 leguas mexicanas cuadradas”<sup>12</sup>, que equivalen a 109,574 Km<sup>2</sup>.

En el texto original de las “Bases”, se usan indistintamente las denominaciones “Estado” y “Departamento”, hasta que, por circular del ministerio de gobernación, de julio 29 de 1853, se ordenó que se suprimieran los calificativos de “libre y soberano” a los Estados. Posteriormente una comunicación del ministerio de guerra, de fecha 21 de septiembre de 1853, se ordenó “que en lo sucesivo se llamen Departamentos los que se han llamado Estados”.

Atentas las modificaciones de la referida Constitución y de diversas leyes que le siguieron, la división territorial quedó en la forma siguiente: DEPARTAMENTOS: 1.- Aguascalientes (10. Dic. de 1853) 2.- Chiapas 3.- Chihuahua (afectado por el Tratado de la Mesilla) 4.- Coahuila 5.- Durango 6.-Guanajuato 7.-Guerrero 8.- Jalisco 9.- México 10.- Michoacán 11.- Nuevo León 12.- Oaxaca 13.- Puebla (sin el distrito de Tuxpan) 14.- Querétaro 15.- San Luis Potosí 16.-Sinaloa 17.-Sonora 18.- Tabasco 19.- Tamaulipas 20.-Veracruz (aumentado con el distrito de Tuxpan) 21.- Yucatán 22.- Zacatecas TERRITORIOS: 1.- Baja California 2.- Colima 3.- De la Sierra Gorda (1º. de diciembre de 1853) 4.- Isla del Carmen (16 de octubre de 1853) 5.- Tehuantepec (29 de mayo de 1853) 6.- Tlaxcala. Debe agregarse a las anteriores entidades el Distrito de México.

El Estatuto Orgánico Provisional, expedido el 15 de mayo de 1856, conocido también con el nombre de Código Lafragua, dispuso, al tratar el punto de revisión territorial, que: “Art. 2º. El territorio nacional continuará dividido en los mismos

12 Orozco y Berra, op. cit. págs. 462 y 463.

términos en que lo estaba al reformarse en Acapulco el Plan de Ayutla". Se conservó, por tanto, la división que se puntualizó en el párrafo anterior.

En cuanto a la división territorial adoptada en la Constitución Federal promulgada el día 5 de febrero de 1857, debe señalarse que este Código contiene siete artículos sobre materia de división territorial; forman la Sección segunda del Título II y comprenden del artículo 42 al 49.

La división territorial del país quedó consagrada en la siguiente forma: ESTADOS: 1.- Aguascalientes 2.- Colima 3.- Chiapas 4.- Chihuahua 5.- Durango 6.- Guanajuato 7.- Guerrero 8.- Jalisco 9.- México 10.- Michoacán 11.- Nuevo León y Coahuila. 12.- Oaxaca 13.- Puebla 14.- Querétaro 15.- San Luis Potosí 16.- Sinaloa 17.- Sonora 18.- Tabasco 19.- Tamaulipas 20.- Tlaxcala 21.- Valle de México 22.- Veracruz 23.- Yucatán 24.- Zacatecas TERRITORIO: 1.- Baja California.

La enumeración que antecede conduciría a error, porque podría pensarse que el Distrito Federal desapareció al no incluirse en ella como una de las partes integrantes de la Federación; pero no fue así: el artículo 46 estableció que la erección del Estado del Valle de México, cuyo territorio sería el del Distrito Federal, sólo se efectuaría cuando los supremos poderes se trasladaran a otro lugar, y naturalmente, en tanto no se cumpliera esta condición, subsistía el Distrito Federal, lo que aconteció de hecho.

En consecuencia, la división territorial antes enunciada debe corregirse contando 23 estados en lugar de 24 y substituyendo el proyectado Estado del Valle de México por el Distrito Federal.

El 12 de diciembre de 1884, vino la primera reforma al artículo 43 de la Constitución. Se aumentan los estados de Campeche, Coahuila (que se separa de Nuevo León), Hidalgo y Morelos, y se crea el nuevo territorio de Tepic.

La segunda reforma al artículo 43 constitucional se llevó a cabo el 24 de noviembre de 1902, mediante la cual se crea el nuevo Territorio Federal de Quintana Roo, formado por la porción oriental de la Península de Yucatán.

## 6. LA LEGISLACION DEL SEGUNDO IMPERIO.

Con la acendrada honestidad intelectual que lo caracterizó como historiador y su valor moral para expresar sin recovecos la parcela de la verdad histórica que iba encontrando en sus investigaciones, el maestro O'Gorman no vacila en mostrar su admiración por la legislación que en materia territorial se elaboró en el imperio de Maximiliano, y la cual, dice O'Gorman, "en muchos aspectos aventaja sin discusión a la republicana en la que se hace sentir tanto el odio político y los partidarismos... y por su tendencia científica... que intentó de buena fe desarraigar crónicos males de la administración pública heredados en tantos años de revoluciones egoístas".

Con fecha 10 de abril de 1865 se expidió el Estatuto provisional del Imperio Mexicano, en cuyo artículo 52, se consagró la división territorial, de la siguiente manera: "Art. 52. El territorio nacional se divide, por ahora, para su administración, en ocho grandes divisiones; en cincuenta Departamentos; cada Departamento, en Distritos, y cada Distrito, en Municipalidades: Una ley fijará el número de Distritos y Municipalidades, su respectiva circunscripción".

Los cincuenta Departamentos en que se dividió el territorio fueron: 1.- California 2.- Arizona 3.- Sonora 4.- Chihuahua 5.- Alámos 6.- Batopilas 7.- Huejuquilla 8.- Mapimí 9.- Sinaloa 10.- Nazas 11.- Coahuila 12.- Nuevo León 13.- Matamoros 14.- Mazatlán 15.- Durango 16.- Fresnillo 17.- Matehuala 18.- Tamaulipas 19.- Nayarit 20.- Zacatecas 21.- San Luis Potosí 22.- Jalisco 23.- Aguascalientes 24.- Guanajuato 25.- Querétaro 26.- Tuxpan 27.- Autlán 28.- Colima 29.- Coalcoman 30.- Tacántaro 31.- Michoacán 32.- Toluca 33.- Tula 34.- Valle de México 35.- Tulancingo 36.- Tlaxcala 37.- Acapulco 38.- Iturbide (Antiguo departamento de Cuernavaca) 39.- Puebla 40.- Guerrero 41.- Teposcolula (Este Departamento desapareció en agosto de 1865) 42.- Veracruz 43.- Oaxaca 44.- Ejutla (Este Departamento desapareció en agosto de 1865) 45.- Tehuantepec 46.- Chiapas 47.- Tabasco 48.- Laguna 49.- Campeche 50.- Yucatán.

Estas divisiones se sustentaron en los estudios que se encomendó realizar a Orozco y Berra.

Concluye O'Gorman su investigación sobre la legislación imperial con estos laudatorios comentarios: "Cabe, pues la honra a Maximiliano y a su gobierno, de haber sido el único régimen que intentó una división política territorial científica, piedra angular de toda buena administración, y elemento esencial en el éxito de todo régimen democrático"

## 7. CONSTITUCION DE 1917.

Por cuanto toca a la Constitución vigente, promulgada el 5 de febrero de 1917, en lo relativo a la división territorial consagra (al igual que la Constitución de 1857) siete artículos, o sea del 42 al 48, de los que sólo dos, el 43 y 44 atañen a este estudio de manera especial, toda vez que los otros, también ligados con la cuestión territorial, únicamente contienen disposiciones relativas a límites y comprensión de la República en general y, de algunas entidades en particular.

La división territorial que consagraba originalmente la Constitución en su artículo 43 es la siguiente:

ESTADOS: 1.- Aguascalientes 2.- Campeche 3.- Coahuila 4.- Colima 5.- Chiapas 6.- Chihuahua 7.- Durango 8.- Guanajuato 9.- Guerrero 10.- Hidalgo 11.- Jalisco 12.- México 13.- Michoacán 14.- Morelos 15.- Nayarit 16.- Nuevo León 17.- Oaxaca 18.- Puebla 19.- Querétaro 20.- San Luis Potosí 21.- Sinaloa 22.- Sonora 23.- Tabasco 24.- Tamaulipas 25.- Tlaxcala 26.- Veracruz 27.- Yucatán 28.- Zacatecas.

TERRITORIOS: 1).-Baja California. 2).-Quintana Roo, y el DISTRITO FEDERAL.

Desde la expedición de la Constitución<sup>1</sup> de 1917 a la fecha se han producido variaciones a la división política territorial como consecuencia de las reformas que se han introducido en el denominado capítulo geográfico de la Constitución, y que son las siguientes:

1.- Reforma a los artículos 43 y 45 constitucionales, publicada en el Diario Oficial del 7 de febrero de 1931, mediante la cual el Territorio de Baja California fue dividido en dos con los nombres de Territorio Norte y Territorio Sur de Baja California, y se dispuso que la línea divisoria de esas entidades fuera el paralelo 28 grados de latitud norte.

2.- Reforma a los mismos artículos, publicada en el Diario Oficial de 19 de diciembre de 1931, mediante la cual desapareció el Territorio de Quintana Roo, y se dispuso la distribución del territorio entre los estados de Yucatán y Campeche, con descripción de los nuevos límites de ambas entidades.

3.- Reforma al artículo 42 constitucional, publicada en el Diario Oficial de 18 de enero de 1934. Desaparece el enunciado de las porciones que forman el territorio nacional la isla de La Pasión también y mejor conocida como la isla Clipperton, por haber pasado al dominio de Francia a consecuencia del laudo pronunciado por el rey de Italia en el arbitraje internacional a que sometieron la disputa los dos países, cuestión que más adelante trataremos un poco más ampliamente.

4.- Reforma al artículo 45 constitucional, publicada en el Diario Oficial de 22 de marzo de 1934, por la cual se declaran de jurisdicción local algunas islas, islotes y cayos adyacentes en favor de los Estados de Campeche y Yucatán.

5.- Reforma a los artículos 43 y 45 constitucionales, publicada en el Diario Oficial del 16 de enero de 1935, por la que se erige de nuevo el Territorio de Quintana Roo que había desaparecido por la reforma del artículo 43 de 19 de diciembre de 1931.

6.- Reforma a los artículos 43 y 45 constitucionales, publicada en el Diario Oficial de 16 de enero de 1952, mediante la cual se erige el Estado de la Federación el Territorio Norte de Baja California, y en cuanto al artículo 45, se volvió al texto de su redacción original y de ese modo se confirmaron las variaciones territoriales que subsistieron en la fecha de esta reforma.

7.- Reforma a los artículos 42 y 48 constitucionales, publicada en el Diario Oficial del 30 de enero de 1960. Por lo que se refiere al primer precepto reformado, que contiene la declaración de lo que comprende el territorio nacional, la novedad consiste en que se hace una enumeración más cuidadosa y explícita de los territorios marítimos nacionales y que se añade, por primera vez, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes, las aguas de los mares territoriales y el espacio situado sobre el territorio de la República. Por lo que se refiere al artículo 48, la reforma consiste en declarar de jurisdicción federal las partes

del territorio nuevamente enunciadas en el artículo 42, pero manteniendo la excepción, ya antes admitida, “de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los estados”.

8.- Mediante reforma constitucional de 7 de octubre de 1974, publicada al día siguiente en el Diario Oficial, fueron erigidos en Estados los Territorios Federales de Baja California Sur y de Quintana Roo, los dos únicos que en esa fecha subsistían como tales en la Constitución.

Tena Ramírez<sup>13</sup> añade que la reforma se realizó por el Constituyente Permanente, y afectó no sólo al artículo 43 donde se enumeran las partes integrantes de la federación, sino también otras 32 disposiciones constitucionales, en las que se hacía referencia a los Territorios. Hay que agregar que la Iniciativa Presidencial propuso, y se aceptó, nada menos que la supresión de la Frac. II del Art. 73 constitucional fuente de la competencia del Congreso para elevar los Territorios a la categoría de Estados.

## 8. LA ISLA DE LA PASION.

El maestro O'Gorman, al referirse a la Isla de la Pasión sólo hace una escueta y precisa referencia a ella, que ya señalamos arriba.

Quizá valdría la pena ampliar un poco la información sobre ese punto porque se trata de la última pérdida territorial que ha sufrido nuestro país.<sup>14</sup>

La Isla de la Pasión —o de Clipperton— aislada en la inmensa soledad del Océano Pacífico, dista unos 1,200 kms. del Puerto de Acapulco, y poco más de 900 de la Isla Socorro, en el archipiélago Revillagigedo.

Unos 6 kms. de largo, por 2 en su parte más ancha, mide la isla. Su origen es volcánico y coralino. Tiene forma ligeramente ovalada, característica de todas las islas del Pacífico que tuvieron origen y evolución análogos.

La isla fue descubierta en 1526. Al establecerse el circuito comercial entre Acapulco y Manila, a partir de 1565, los marinos españoles la tuvieron como punto de referencia en esa ruta. Al consumarse nuestra independencia pasa a la soberanía territorial de México

A partir del avistamiento por John Clipperton hacia 1705, las cartas del Pacífico, especialmente las inglesas, comenzaron a llamar a esta isla con el nombre del Pirata. En 1711 dos buques mercantes franceses la rodean y estudian desde el mar, dándole el nombre de la Pasión. Francia reclama la soberanía de la isla, México, por supuesto,

<sup>13</sup> Felipe Tena Ramírez, Op. cit., pp.350-353.

<sup>14</sup> En esta parte de nuestro trabajo nos basamos en la obra de Miguel Gonzalez Avelar, intitulada “Clipperton, Isla Mexicana”, Fondo de Cultura Económica. México, 1992, pág. 11.

no le reconoce ningún derecho porque la isla —como ya se indicó— desde la Independencia es parte del territorio nacional. Francia propone someter el diferendo al arbitraje del rey de Italia. México, con inexplicable candor, acepta la propuesta.

El 28 de enero de 1931, el rey Víctor Manuel III dicta su laudo por virtud del cual la soberanía de la Isla Clipperton pasó a Francia. Fue un fallo a todas luces injusto, arbitrario, que obedeció únicamente a los intereses políticos del rey de Italia.

El hecho punzante, como lo revela dolorosamente el trabajo de O'Gorman, y que se puede sintetizar en un texto amargo y elocuente de Miguel González Avelar, es que: "México ha sido país perdedor de territorios. Cuenta hoy con casi 2 000 000 de kms. cuadrados de superficie territorial, pero en su condición de colonia española nuestro país alcanzó las dimensiones de un subcontinente. Hacia el sur, la división política de la monarquía llevaba nuestras fronteras hasta la provincia colombiana de Panamá; hacia el norte, los territorios de Texas, Nuevo México y la Alta California la extendían más allá del paralelo 40°. Subiendo más al norte, por la costa occidental del Pacífico, navegantes novohispanos enviados por los virreyes tomaron posesión de tierras ubicadas más allá del Cabo Mendocino y hasta Puerto Valdés, en Alaska, arriba del paralelo 50°. norte. Sencillamente la conclusión es dolorosa pero indiscutible: tenemos mucho menos territorio del que independizaron los padres de la nación"<sup>15</sup>

## 9. EL DISTRITO FEDERAL.

En la séptima y última edición de su obra, que se publicó en 1994, O'Gorman no recoge la reforma al artículo 44 de la Constitución, de fecha 25 de octubre de 1993, mediante la cual se estableció la identidad de la Ciudad de México y el Distrito Federal, al establecer que: "Art. 44.- La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos".

La historia de nuestra ciudad capital como asiento de los poderes federales ha sido muy sinuosa y se ha perdido la brújula desde hace mucho tiempo. Para no referirnos sino a la historia reciente, hay que señalar que, desde un punto de vista estrictamente político y administrativo, la Ley orgánica del Departamento del Distrito Federal del 31 de diciembre de 1941 determinaba que la ciudad de México es la capital del Distrito Federal y, por lo tanto, de los Estados Unidos Mexicanos. Hasta el 29 de diciembre de 1970, la ley orgánica concedía a la ciudad de México la categoría de Delegación, la que junto con las doce restantes formaba el Distrito Federal. La ley orgánica del 29 de diciembre de 1970 que dividió al área en 16 Delegaciones, alude al "Distrito Federal o Ciudad de México". Esta ley, pues, vuelve sinónimos a ambas entidades, lo que ya no ocurre en la ley del 29 de diciembre de

<sup>15</sup>Miguel González Avelar, Op. cit., págs. 15 y 16.

1978 que, en lo que se refiere a las 16 delegaciones, señala simplemente que “ el Distrito Federal se divide en...” Es decir: cuando se pasó de 12 a 16 Delegaciones, las nuevas 4 (Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza y Benito Juárez) substituyeron a la localidad hasta entonces llamada Ciudad de México, sin modificación alguna de la superficie. En otros términos, se le desaparece jurídicamente y por más que se le hace el “favor” de “identificarla” con el Distrito Federal, en realidad se le convierte en una entidad metafísica<sup>16</sup>. La reforma de 25 de octubre de 1993 al Art. 44 de la Constitución –como ya se indicó arriba– consumó este dislate al establecer que La Ciudad de México es el Distrito Federal.

Como resultado final de todas estas reformas constitucionales, la división del territorio de la República, de acuerdo con el artículo 43 de la propia Constitución, en la actualidad es la siguiente: ESTADOS de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y DISTRITO FEDERAL.

## 10. NUESTRA DIVISION TERRITORIAL “A LA BUENA DE DIOS”.

Concluye O’Gorman su investigación formulando diversas consideraciones entre las que destaca una observación fundamental, que la considera como punto de partida a la crítica del proceso histórico de nuestras divisiones territoriales, como el propio autor lo demostró en el relato de los hechos consignados en su estudio, y es que en realidad se trata de variantes de una sola división básica, porque las novedades que ofrecen las diversas etapas del proceso no son sino modificaciones del anterior. No es esta, sin embargo –acota O’Gorman– la razón donde radica el punto vulnerable de la crítica, pues la actitud de mantener una división territorial tipo es más bien digna de aplauso que de censura, pero siempre y cuando el modelo llene los requisitos y excelencias necesarios que lo hagan merecedores de serlo, que lamentablemente no es el caso de México, cuya organización a través de nuestra historia obedeció a una constante, con excepción de la legislación del Segundo Imperio, de dejarlo todo a “la buena de Dios, o quizá sea mejor decir, a la buena del Diablo”

Para finalizar estos comentarios, habremos de señalar que el libro de O’Gorman contiene un apéndice documental en el que se reproducen las fuentes histórico documentales de mayor relevancia para el tema tratado, así como un índice cronológico de leyes, que incluye la legislación de la época colonial, la del México independiente y la del imperio de Maximiliano. Incorpora también un pormenorizado índice geográfico y un índice de personas.

<sup>16</sup>Héctor Manuel Romero, “¿Existe la Ciudad de México?”, Excelsior, 6 de enero de 1988.

## **11. UNA ULTIMA PALABRA.**

O'Gorman ya es parte de la substancia orgánica de la tierra de México, de ese territorio al que rindió tributo postrero el 28 de septiembre de 1995, y cuyas vicisitudes históricas quedaron plasmadas en su Historia de las Divisiones Territoriales, cuyo mérito el tiempo y la crítica historiográfica han develado. Pero el maestro es también –y sobre todo– espíritu, amasado de eternidades, que descansa ya en el regazo amoroso del Padre.