

LECCIÓN XXXII

DE LAS PARTES INTEGRANTES DE LA FEDERACIÓN Y DEL TERRITORIO NACIONAL

SUMARIO: 1. *Elementos que constituyen el Estado moderno.* 2. *Estados que comprenden el territorio nacional.* 3. *Artículos 42 y 43 acerca de los territorios nacionales.* 4. *Revisión y comparación entre el Proyecto del Primer Jefe y la Constitución de los artículos 43 al 49.* 5. *Acerca del Distrito Federal.* 6. *Aclaración final del artículo 47.*

Una vez más debemos insistir en que los elementos del Estado moderno son el territorio, la población y el gobierno, por lo cual todas las Constituciones deben ocuparse de estos tres elementos. Hemos visto también que nuestra Constitución principia por ocuparse de la población en general, y otorga garantías individuales a todos los habitantes de la República; es decir, a la población, propiamente tal, que es el conjunto de los habitantes de un Estado. Continúa nuestra Constitución organizando políticamente al pueblo mexicano; es decir, dividiendo a los habitantes de la República en nacionales y extranjeros, y a los nacionales, en ciudadanos y no ciudadanos; establece cuándo se puede suspender la ciudadanía, cuándo se puede perder la nacionalidad, todo lo cual hemos estudiado ya. En seguida, se ocupa de la soberanía nacional y de la forma de gobierno, es decir, de la parte fundamental del gobierno.

Ahora tenemos que ocuparnos del otro elemento, o sea, las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional. Esto es importante, sobre todo en los Estados federales, en que se trata de determinar cuáles son los estados, las entidades que pueden tomar parte en la formación de la voluntad federal, y cuáles no; porque, en efecto, en ciertos países han existido diferencias. En Suiza, por ejemplo, no todos los países estaban representados en la federación, sino que había veces que dependían del conjunto de cantones, y otros exclusivamente de un solo cantón.

Por lo que a los Estados Unidos se refiere, sabemos ya, porque así lo hemos dicho en alguna de las lecciones pasadas, que no se firmó el Acta de Confederación, es decir, los Artículos de Confederación y Perpetua Unión, sino hasta que los grandes estados de Virginia, Nueva York y Massachussets

renunciaron a algún territorio que reclamaban, el cual quedó bajo el imperio del gobierno central, para convertirlos, más tarde, en estados, como efectivamente así lo hizo; pero por lo pronto esos territorios no tenían representación en el Congreso de los Estados Unidos, donde todos los demás estados tenían una representación igual.

Entre nosotros, nuestra división territorial ha sufrido diversos cambios, y sin ocuparnos del cambio a que se refieren los sistemas centrales, sino ocupándonos sólo del sistema federal, que es el que actualmente nos rige, debemos sin embargo ver sus antecedentes:

El artículo séptimo del Acta Constitutiva de la Federación establecía como división territorial, los estados de Guanajuato, Internos de Occidente, que comprenden a Sonora y Sinaloa; Internos de Oriente, compuesto de Coahuila, Nuevo León y Texas; Internos del Norte, formado por Chihuahua, Durango y Nuevo México; naturalmente, se comprende en este último a Arizona; el de México; el de Michoacán; el de Oaxaca; el de Puebla de los Ángeles, incluyendo Tlaxcala; el de Querétaro; el de San Luis Potosí; el de Nuevo Santander, que se llamará Tamaulipas; el de Tabasco; el de Veracruz; el de Jalisco; el de Yucatán; y, el de Zacatecas. Las Californias Alta y Baja; el de Colima, sin el pueblo de Tonila, que seguirá unido a Jalisco, serían territorios de la Federación.

En esos términos estaba concebida el Acta Constitutiva de la Federación. Y más tarde, en la Constitución de 1824, en el artículo quinto, se estableció la división del territorio nacional como sigue:

Los estados de Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Texas, Durango, Guanajuato, México, Nuevo León, Oaxaca, Puebla de los Ángeles, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tabasco, Sonora, Sinaloa, Jalisco, Yucatán y Zacatecas, los territorios de Alta y Baja California, de Colima, y de Santa Fe de Nuevo México; una ley constitucional fijaría el carácter de Tlaxcala, que finalmente fue territorio.

Más tarde viene la Constitución de 1857, que en su texto original decía: “El territorio Nacional comprende al de las partes integrantes de la Federación, y además el de las islas adyacentes en ambos mares”. Las partes integrantes de la federación son los estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Territorio de la Baja California.

Como se ve, ya no se ocupa de las provincias internas ni se refiere a Texas ni Nuevo México por la razón sencillísima de que ya las habíamos

perdido en la guerra de 1847, como perdimos más tarde en 1853 el Territorio de La Mesilla, que forma actualmente parte del estado de Arizona de los Estados Unidos del Norte. Ahora bien, este texto original de la Constitución de 1857 sufrió varias reformas. Desde luego, hubo la ley del 29 de abril de 1863, que reformó la Constitución en el sentido de que se erigió el estado de Campeche, formado con parte del territorio de Yucatán.

Por ley del 18 de noviembre de 1868 se volvió a reformar la Constitución, y se estableció el estado de Coahuila con el nombre de Coahuila de Zaragoza, que antes había estado unida a Nuevo León. Por ley del 15 de enero de 1869 se creó el estado de Hidalgo, con la porción del estado de México, de los distritos de Actopan, Apan, Huascalaloya, Huejutla, Huichapan, Pachuca, Tula, Tulancingo, Ixmiquilpan, Zacoatlán y Zimapán, que formaron el segundo distrito militar, creado por decreto del 7 de julio de 1863. Esta reforma es de más importancia que las anteriores, porque hasta cierto punto fue de origen político. Como el Estado de México era demasiado grande y rodeaba por completo al Distrito Federal, el Estado de México podía tener fuerzas bastante poderosas, que en un momento dado ejercieron presión sobre los poderes federales. Hubo, pues, una necesidad política de disminuir el poder del Estado de México, y para disminuirlo se recurrió a un procedimiento, que puede considerarse legal, o sea, la formación de un nuevo estado en territorio de uno ya existente. De esta manera, se creó el estado de Hidalgo.

Posteriormente, vino la Ley del 16 de abril de 1869, que crea al estado de Morelos. Más tarde vino una reforma constitucional del 12 de diciembre de 1884, que estableció que las partes integrantes de la Federación son los estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, los territorios de la Baja California, y de Tepic, formado con el séptimo cantón del estado de Jalisco. Vemos, pues, que en este caso la reforma consistió en la creación de un nuevo territorio.

Aquí es oportuno plantearnos una antigua cuestión: hemos visto que en los Estados Unidos unos estados prescindieron del territorio conquistado que reclamaban para cederlo al gobierno general con el fin de que se crearan ahí posteriormente nuevos estados, tan pronto como tuvieran los elementos necesarios, para subsistir como tales. De suerte que una de las decisiones políticas fundamentales de los Estados Unidos fue constituirse en república federal compuesta de estados libres y soberanos; sólo por excepción admitir territorios. Teóricamente, nosotros hemos aceptado lo mismo,

y en un principio vimos que existía el territorio de Baja California, cosa que perfectamente bien podía hacer el constituyente de 1824, y posteriormente subsiste ese territorio.

En seguida, se crea el territorio de Tepic, y le quita un cantón al estado de Jalisco. Más tarde, se creó el territorio de Quintana Roo, mutilando los estados de Campeche y Yucatán; esto es contrario, seguramente, a la decisión política de la ley fundamental de constituirse en República federal, y más adelante veremos que podrán crearse nuevos estados dentro de los territorios de los existentes; pero que la Constitución, en su texto original, no permitía crear territorios dentro del espacio territorial de los estados.

Si se llegó a crear el territorio de Quintana Roo, fue quizá por una necesidad política; hubo una sublevación de indios mayas, y el estado de Yucatán por sí solo no hubiera podido sofocar esa sublevación; entonces fue cuando, en vez de declarar suspendidas las garantías, para que pudiera obrar libremente el gobierno federal, como el artículo 29 de la Constitución de 1857 no autorizaba suspender las garantías en parte de nuestro país, sino que sólo habla de suspensión de garantías en la República, a fin de poder sofocar esa sublevación se creó el territorio de Quintana Roo. Tal es el origen de esa entidad. Pero evidentemente, que es contrario a la decisión política fundamental de constituirse el pueblo mexicano en una república compuesta de estados libres y soberanos en su régimen interior; y toda vez que dependan los territorios federales del gobierno federal, con ir mutilando estados se podría fácilmente llegar a la formación de una república central, en vez de una república federal, que es lo que establece la Constitución.

Más adelante tendremos oportunidad de volvernos a ocupar de este asunto.

La Constitución de 1857 sigue diciendo en el capítulo de que se trata: “Los Estados de Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, México, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y el Territorio de la Baja California, conservarán los límites que actualmente tienen”.

Enseguida, el artículo 45 dice: “Los Estados de Colima y Tlaxcala conservarán, en su nuevo carácter de Estados, los límites que han tenido como territorios de la Federación”.

El artículo 46 dice:

El Estado del Valle de México, se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección sólo tendrá efecto cuando los Supremos Poderes Federales se trasladen a otro lugar.

Art. 47. El Estado de Nuevo León y Coahuila comprenderá el territorio que ha pertenecido a los dos distintos Estados que hoy lo forman, separán-

dose la parte de la Hacienda de Bonanza, que se incorporará a Zacatecas, en los mismos términos en que estaba antes de su incorporación a Coahuila.

Art. 48. Los Estados de Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, recobrarán la extensión y límites que tenían en 31 de diciembre de 1952, con las alteraciones que establece el artículo siguiente.

Art. 49. El pueblo de Cantepec,⁵⁰ que ha pertenecido a Guanajuato, se incorporará a Michoacán. La Municipalidad de Ahualulco, que ha pertenecido a Zacatecas, se incorporará a San Luis Potosí. Las municipalidades de Ojo Caliente y San Francisco de los Adames, que han pertenecido a San Luis, así como los pueblos de Nueva Tlaxcala y San Andrés del Teúl, que han pertenecido a Jalisco, se incorporarán a Zacatecas. El departamento de Tuxpan continuará formando parte de Veracruz. El cantón de Huimanguillo, que ha pertenecido a Veracruz, se incorporará a Tabasco.

Como se ve, esos preceptos de la Constitución de 1857 sólo tratan de zanjar dificultades y determinar los límites entre diversos estados de la federación.

En cuanto al proyecto presentado por Carranza al Congreso Constituyente de Querétaro, establecía en la Sección II, “De las partes integrantes de la federación y del territorio nacional” [lo siguiente:]

Art. 42. El Territorio Nacional comprende el de las partes integrantes de la federación, y además, el de las islas adyacentes en ambos mares.

Art. 43. Las partes integrantes de la federación son los estados de: Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Distrito Federal, Territorio de la Baja California y Territorio de Quintana Roo.

Como se ve, se conservó la existencia del territorio de Quintana Roo, quizá por una necesidad política, o quizá también por no haber querido, el Primer Jefe, hacer grandes modificaciones a la división territorial.

Continúa diciendo el Proyecto:

Art. 44. El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, más el de los distritos de Chalco, de Amecameca, de Texcoco, de Otumba, de Zumpango, de Cuautitlán y la Parte de Tlalnepantla que queda en el Valle de México, fijando el lindero con el Estado de México, sobre los ejes orográficos de las crestas de las serranías del Monte Alto y el Monte Bajo.

⁵⁰ Posiblemente se trata del pueblo de Cuantepec.

Art. 45. Los Estados y Territorios de la Federación conservarán la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos hecha excepción del Estado de México, del que se segregan los distritos que se aumentan al Distrito Federal.

Art. 46. Los Estados que tuvieren pendientes cuestiones de límites, las arreglarán o solucionarán en los términos que establezca la Constitución.

Art. 47. El Estado de Nayarit tendrá la extensión territorial y límites que comprende ahora el territorio de Tepic.

Art. 48. Las islas adyacentes de ambos mares que pertenezcan al Territorio Nacional dependerán directamente del Gobierno de la Federación.

Observamos que, sustancialmente, los cambios que se pretendió hacer fueron aumentar al Distrito Federal a expensas del Estado de México, y, por otra parte, se trató también de que no hubiera dificultades entre los diversos estados. Se elevó a la categoría de estado al territorio de Tepic, para convertirlo en estado de Nayarit. En cuanto a las islas (adyacentes) de ambos mares, que pertenezcan al territorio nacional, se estableció en el proyecto, que dependan directamente del gobierno federal, cosa perfectamente normal, ya que nuestros estados están incapacitados legalmente y de hecho, de tener una marina de guerra necesaria para la protección de esas islas. Sin embargo, el proyecto no fue aprobado, sino que sufrió algunas modificaciones de cierta importancia; desde luego, el artículo 42 quedó originalmente como sigue:

El Territorio Nacional comprende el de las partes integrantes de la Federación y además el de las islas adyacentes en ambos mares. Comprende, asimismo, la isla de Guadalupe, y las de Revillagigedo y de la Pasión situadas en el Océano Pacífico.

Esa modificación al proyecto del Primer Jefe se debió al diputado Cándido Aguilar, que estaba bien empapado de las dificultades que en ese momento existían entre Francia y México, por la Isla de La Pasión, en un litigio que se había sometido al arbitraje del rey de Italia. Por eso, él propuso que tratándose de una isla que no está propiamente adyacente a la Federación, se mencionara expresamente la de La Pasión (isla *Clipperton*, que así se ha llamado también) que era la que estaba en litigio con Francia; la de Guadalupe, y las islas de Revillagigedo, por lo lejanas que están de las costas mexicanas. En seguida, vino otra nueva reforma al artículo original de la Constitución de 1917.

El artículo 43 establecía:

Las partes integrantes de la federación son: los Estados de: Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato,

Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Distrito Federal, Territorio de la Baja California y Territorio de Quintana Roo.

Este artículo fue modificado posteriormente, el 7 de febrero de 1931, en este sentido: las partes integrantes de la federación son los estados de: Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Distrito Federal, Territorio de la Baja California, en dos partes, cosa perfectamente legal, supuesto que no alteraba la condición política de un territorio, de una parte del territorio nacional, convirtiéndolo en estado, ni convirtiendo a un estado en territorio.

Posteriormente, por reforma publicada en el Periódico Oficial del 19 de diciembre de 1931, se dijo:

Las partes integrantes de la Federación son los Estados de: Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Distrito Federal y Territorios Norte y Sur de la Baja California.

Como se ve, se suprimió el territorio de Quintana Roo, cosa que, en mi concepto, es perfectamente legal, ya que el territorio se había establecido únicamente por necesidades militares, y desmembró indebidamente al estado de Yucatán.

Posteriormente, quedó reformado este artículo en los términos que están en vigor:

Son partes integrantes de la Federación los Estados de: Aguascalientes, Campeche, Colima, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Distrito Federal y Territorio del Norte y Sur de la Baja California y de Quintana Roo.

Cometí un error al decir que en la forma que ahora está, porque una última reforma constitucional ha creado al estado de Baja California Norte, de suerte que hay que aumentar un estado a los existentes.

Respecto al Distrito Federal, que en el Proyecto del Primer Jefe se aumentaba de manera considerable, a expensas del Estado de México, no se llevó a cabo esa reforma en la Constitución, porque al mismo tiempo surgieron ambiciones de parte de los representantes de otros lugares de la República. Se propuso, desde luego, la ampliación del estado de Colima, y se le quitaron a los estados limítrofes diversos territorios, lo que provocó airadas disputas. Se propuso también que se le quitara al estado de Guanajuato algunos distritos para anexárselos a Querétaro, lo que provocó vastas y agrias discusiones, por lo que se convino en que no se harían modificaciones a los límites de los estados existentes antes de la Constitución de 1917. De esa manera fue como quedó compuesto el territorio nacional; sin embargo, el Distrito Federal sí fue un poco aumentado, y se prevé también el caso de que su erección en estado, cuando los poderes federales se trasladen a otra parte, en cuyo caso dicha entidad se llamaría el Estado del Valle de México. Por otra parte, se expuso en el artículo 45 que los estados y territorios de la Federación conservarán la extensión y límites que hasta ahora han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a estos, con excepción de los de Yucatán y Campeche, que se modificarán, quedando los que tenían antes de las reformas constitucionales del 14 de diciembre de 1931 y 10 de enero de 1934. Las porciones territoriales a que se contraen las reformas se constituirán en territorio de Quintana Roo; es decir, se restableció dicha entidad. Servirá de línea divisoria entre los territorios norte y sur de la Baja California el paralelo 28 de latitud norte. Como se ve, ha habido algunas pequeñas reformas en lo que a los territorios de la Federación se refiere. El artículo 46 establece que “Los Estados que tuviesen pendientes cuestiones de límites, las arreglarán o solucionarán en los términos que establece la Constitución”.

El artículo 47 se refiere al estado de Nayarit, y dice que ese estado tendrá la extensión territorial y límites que comprende actualmente el territorio de Tepic.

En cuanto a las islas de ambos mares que pertenezcan al territorio nacional, dependerán directamente del gobierno de la Federación, con excepción de aquellas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción de los estados, como la isla del Carmen en Campeche.

Tales son las disposiciones constitucionales vigentes.

A propósito de la división territorial, y sobre ese particular lo único que nos queda por explicar es, por qué los territorios federales no tienen personalidad jurídica, digámoslo así: porque no tienen elementos para la vida propia; pero, en cambio, será muy irregular que se cercenaran territorios de los estados para convertirlos en territorios de la federación; esto nos encaminaría directamente al centralismo, y quiero decir que nos encaminaría a violar uno de los principios fundamentales de nuestra Constitución.