

Aurea Commons LA DIVISIÓN TERRITORIAL DEL SEGUNDO  
IMPERIO MEXICANO, 1865

Las divisiones territoriales a través de la historia de nuestro país, generalmente han estado ligadas a cambios políticos y no a una distribución espacial tendiente a mejorar el desarrollo administrativo, económico y social del territorio nacional.

En su origen, las primeras demarcaciones fueron hechas simplemente por los asentamientos de las tribus indígenas en sus migraciones, conquistas o alianzas, donde los límites eran indefinidos. Posteriormente se dieron demarcaciones más organizadas y de las cuales Edmundo O'Gorman dice que de las divisiones que se han hecho del país, la única que puede tener tal designación fue la realizada en 1865 durante el segundo imperio.

En materia de división de territorio, la legislación del Imperio nos brinda un buen ejemplo de su intención organizadora y constructiva, de la misma manera que en este punto, la de la República muestra la anarquía y la desidia; características que se exhiben de relieve, cuando, al colapso del gobierno monárquico, el de la República triunfante anuló de una plumada, sin más razones que el odio, la organización territorial del Imperio, única que merece esa designación.<sup>1</sup>

Para poder valorar la importancia de esta división territorial, es necesario analizar, aunque sea de manera somera, las medidas gubernamentales más importantes que se tomaron en esta época, entre las que se encuentra esta nueva reorganización del espacio, su ordenamiento y ejecución.

1. *Aspectos más relevantes de la administración imperial*

El archiduque Fernando Maximiliano de Habsburgo llegó a la capital del país el 12 de junio de 1864 e inmedia-

<sup>1</sup> Edmundo O'Gorman, *Historia de las divisiones territoriales de México*, México, Editorial Porrúa, 1966 (Colección "Sepan Cuantos...", 45), p. 163.

tamente inició su gobierno con el siguiente aviso: “para el mejor servicio del gobierno y del público, mando trabajar en las oficinas de 9 a 12 de la mañana, todos los domingos y fiestas de guardar.”<sup>2</sup> Un mes después, anunció que daría audiencia los domingos en el Palacio Nacional a semejanza del virrey segundo conde de Revillagigedo. Maximiliano dispuso también “acabar con la censura previa; todo individuo podía emitir libremente sus opiniones sobre los actos oficiales para manifestar los inconvenientes de los mismos”.<sup>3</sup> En el mes de agosto, Maximiliano emprendió un viaje al interior del país.

El emperador salió de la capital; desde agosto hasta octubre recorrió las provincias inspeccionando los centros de la zona ocupada —Querétaro, León, Morelia, Toluca— para conocer el país y familiarizarse con el pueblo. La finalidad del viaje justificó el tiempo dedicado a la excursión: era indispensable —escribió al rey Leopoldo de Bélgica— conocer al pueblo demostrar en los mercados financieros de Europa que el país estaba tranquilo y que el monarca podía recorrerlo sin peligro; espolear la actividad militar y expulsar del territorio a Juárez.<sup>4</sup>

A su retorno se publicó una ley sobre inmigración que fue publicada en el *Diario Oficial del Imperio* el 9 de septiembre de 1865.<sup>5</sup> México quedaba abierto a la inmigración de cualquier nación, pero estos inmigrantes quedarían sujetos a un reglamento. Maximiliano decretó que México quedaba abierto a la emigración de todas las naciones y autorizados quienes desearan traer consigo o hacer venir operarios en número considerable, de cualquier raza que fueran. El reglamento del artículo 6 restablecía de hecho la esclavitud, pues el operario se obligaba con su patrón a ejecutar los trabajos a que fuera destinado. “Por término de cinco años al menos y diez lo más (art. 2), quedando los hijos del trabajador en caso de muerte de éste, al servicio del amo hasta su mayor edad (ar. 3). La policía y el ejército se ocuparían de los casos de desertión,

<sup>2</sup> José Bravo Ugarte, *Historia de México*, 3 v., México, Editorial Jus, 1962, t. III, p. 302.

<sup>3</sup> Lilia Díaz, “El Segundo Imperio”, en *Historia general de México*, 2 v., México, El Colegio de México, 1976, v. II, p. 141.

<sup>4</sup> Ralph Roeder, *Juárez y su México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1947, p. 836.

<sup>5</sup> *Diario Oficial del Imperio Mexicano*, 9 de septiembre de 1865.

destinando a los operarios aprehendidos a trabajos públicos sin sueldo hasta que el patrón se presentase a reclamarlos".<sup>6</sup>

Sobre el impacto que produjo esta ley, el historiador Luis Chávez Orozco comenta que

las leyes que aparecieron en el *Diario del Imperio* el día 9 de Septiembre de 1865, y el 10 del mismo mes fueron remitidas al secretario de Estado en Washington, Mr. William H. Seward, por el encargado de negocios de los Estados Unidos acreditado ante el gobierno del presidente Juárez, Mr. William H. Crowin. Mr. Crowin al enviar el documento lo calificó como testimonio claro de que el Imperio pretendía establecer el régimen de la esclavitud.<sup>7</sup>

Una de las leyes que más revuelo levantaron ocasionó al emperador un rompimiento con la Iglesia. Se trataba del decreto que establecía la libertad de cultos y la fiscalización de desamortización y nacionalización de los bienes eclesiásticos. "Maximiliano continuaba su conducta anticlerical, sin ocultar en múltiples ocasiones su menosprecio a los conservadores y a la autoridad pontificia. Entre otras disposiciones confirmaba la nacionalización de bienes eclesiásticos y decretaba la libertad de cultos".<sup>8</sup>

El emperador decretó el 26 de febrero de 1865 la libertad de cultos en cumplimiento del primero de los artículos adicionales secretos del Tratado de Miramar en el que se aprobaba la proclama de Forey del 12 de Junio de 1863. Con esta misma fecha estableció la legitimidad de la desamortización y nacionalización de los bienes eclesiásticos.<sup>9</sup>

Los conservadores se sintieron profundamente indignados por estas medidas; "se quejaban de que en el emperador no era más que el juarismo sin Juárez y tildaron al príncipe de de-

<sup>6</sup> Vicente Riva Palacio, "La Intervención y el Imperio (1861-1867)", en *México a través de los siglos*, México, Editorial Cumbre, 1981, t. x, p. 250.

<sup>7</sup> Luis Chávez Orozco, *Maximiliano y la restitución de la esclavitud en México, 1865-1866*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1961 (Archivo Histórico Diplomático Mexicano), p. 14.

<sup>8</sup> Martín Quirarte, *Visión panorámica de la historia de México*, México, Editorial Porrúa, 1967, p. 159.

<sup>9</sup> Ernesto de la Torre Villar, Moisés González Navarro y Stanley Ross, "La Reforma y el Imperio", en *Historia documental de México*, 2 v., 2a. ed., México, UNAM, 1984 (Serie documental, 4), v. II, p. 325-326.

magogo coronado.”<sup>10</sup> Por todo ello, el soberano fue acusado de liberal: “Maximiliano era, para su clase, un liberal. Apenas es lógico que en el poder en México, haya sentido admiración por las Leyes de Reforma y las haya sostenido contra la opinión de los conservadores que lo abandonaron renegando de “nuestra equivocación”.<sup>11</sup> En este mismo sentido, Edmundo O’Gorman dice que “se consiguió este candidato que parecía tan bueno como era Maximiliano, un hombre liberal, de una gran casa”.<sup>12</sup>

En el aspecto cultural, el emperador creó la Academia Imperial de Ciencias y Literatura para “impulsar el progreso de la inteligencia en los ramos más nobles del saber humano y designó a José Fernando Ramírez [su] presidente”.<sup>13</sup>

Otro decreto que provocó zozobra fue el de la emancipación de indios y peones “que los declaraba ‘libres’ y extinguía todas las deudas que tuvieran contraídas con sus amos; el decreto produjo alarma pues en el sentir del ministro de Gobernación, Esteva, podía causar sublevaciones y aun una guerra de castas.”<sup>14</sup> Esta orden se dio en la Ley reglamentaria de los artículos 58, 69 y 70 del Estatuto Orgánico del Imperio y puede considerarse como el decreto de Maximiliano que liberó a los peones endeudados.<sup>15</sup> El artículo 9 de esta misma ley ordenaba que “quedan abolidos en las haciendas la prisión o tlapixquera y el cepo, los latigazos y en general todos los castigos corporales.”<sup>16</sup>

La circular reservada del 22 de julio de 1865 del ministro de Gobernación, Esteva, dirigida a las autoridades de los departamentos, comunicaba que se hiciera saber a los propietarios de fincas que los abusos que se hicieran a los jornaleros “afecta la incolumidad de las garantías individuales, será refutada como complicidad, y como tal castigada”.<sup>17</sup>

<sup>10</sup> Roeder, *op. cit.*, p. 861.

<sup>11</sup> Roberto Blanco Moheno, *Juárez ante Dios y ante los hombres*, México, Libro Mex Editores, Editorial Costa Amic, 1959, p. 273.

<sup>12</sup> Patricia Galeana de Valadés, “Edmundo O’Gorman, Grandes Maestros”, en *Revista de intercambio académico*, México, UNAM, v. 4, núm. 15.

<sup>13</sup> Lilia Díaz, *op. cit.*, p. 145-146.

<sup>14</sup> Bravo Ugarte, *op. cit.*, t. III, p. 299.

<sup>15</sup> De la Torre Villar, *op. cit.*, v. II, p. 330.

<sup>16</sup> *Ibidem*, v. II, p. 331.

<sup>17</sup> Archivo General de la Nación (en adelante AGN), *Gobernación*, sección cuarta, 865-1.

El 10 de abril de 1865 y para conmemorar su aceptación del trono de México, promulgó el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano para reglamentar su forma de gobierno, cuyos títulos principales eran: del emperador y de la forma de gobierno; del ministerio, del consejo de estado; de los tribunales del tribunal de cuentas; de los comisarios imperiales y visitadores; del cuerpo diplomático y consular; de las prefecturas marítimas y capitanías de puerto; de los prefectos políticos, subprefectos y municipalidades; de la división militar del Imperio; de la dirección de obras públicas; del territorio de la nación; de los mexicanos; de los ciudadanos; de las garantías individuales; del pabellón nacional; de la posesión de los empleos y funciones públicas; de la observancia y reforma del estatuto.<sup>18</sup>

Las disposiciones del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, base de la organización política, administrativa y judicial, no complacieron a ninguna de las facciones. Naturalmente, el Estatuto no satisfizo a nadie y menos a los conservadores porque establecía la libertad de cultos (artículo 58), así como confirmaba por tiempo indefinido en el artículo 4 el gobierno "ultrapersonalista" de Maximiliano: "El emperador representa la soberanía nacional y, mientras otra cosa no se decreta en la organización definitiva del Imperio, la ejerce en todos sus ramos por sí o por medio de las autoridades y funcionarios públicos".<sup>19</sup>

Ante la resistencia nacional y para dar un golpe decisivo a las fuerzas republicanas, Maximiliano dispuso "el establecimiento de cortes marciales para juzgar sumariamente y sin apelación a quienes perteneciesen a las fuerzas republicanas que él llamaba 'gavillas de malechores armados' ".<sup>20</sup> Este decreto fue dado en palacio el 3 de octubre de 1865, por el Consejo de Ministros y el Consejo de Estado.<sup>21</sup> La orden provocó gran descontento general por la aplicación tan estricta que se le dio.

Se instituyó una junta dependiente del Ministerio de Go-

18 *Estatuto provisional del Imperio Mexicano*, Imprenta de Andrade y Escalante, 1865.

19 Bravo Ugarte, *op. cit.*, v. II, p. 298.

20 José Miranda, Wigberto Jiménez Moreno y María Teresa Fernández, *Historia de México*, Editorial ECLALSA, 1971, p. 513.

21 AGN, *Gobernación*, 1865; S/S, 514 E. 4.

ber nación que recibiría las quejas de las clases menesterosas y propondría cómo resolverlas. Los principales puntos en los que debía apoyarse la junta eran los siguientes:

Artículo 4. ii. Proponer las medidas que estime convenientes para mejorar la situación moral y material de las clases menesterosas. iii. Procurar el que se multipliquen los establecimientos de enseñanza primaria para la instrucción de adultos y de niños de ambos sexos. iv. Presentar proyectos para la erección de pueblos, siempre que el número de habitantes sea suficiente y se tengan todos los elementos necesarios de subsistencia. v. Consultar el mundo más acertado para distribuir los terrenos baldíos de cualquier clase, proponiendo reglamentos que ordenen el trabajo y fijen la cantidad y modo de retribuirlo. vi. Fomentar en el centro del país la colonización, poniéndose para ello en contacto con la junta respectiva.<sup>22</sup>

Las resoluciones de la junta se aprobarían por votación y se remitirían al Ministerio de Gobernación. Ya realizada la nueva división territorial, dentro de los decretos y reglamentos que se instituyeron, se dieron instrucciones precisas a los *prefectos* políticos, que se encontraban a cargo de cada departamento (circular número 15), para que en las prefecturas del Imperio no se gobernase de diferente manera y no se cometieran arbitrariedades de las que señalaron las más importantes: "La Ley es de hoy en adelante la base del Imperio sólo en la ley y para la ley deben obrar los órganos del gobierno."<sup>23</sup>

Otra de las obligaciones de los *prefectos* políticos era vigilar la salud de los habitantes en sus jurisdicciones y "cuidar con empeño de la salubridad de sus departamentos, tomando todas las medidas que sean necesarias y que aconseja la higiene, para mantenerlos sanos. Su vigilancia y celo se deben redoblar en tiempo de epidemia".<sup>24</sup> Para esto también se habían dado instrucciones especiales como aquella para prevenir el cólera.<sup>25</sup>

Aspecto importante que se señalaba en esta instrucción era

<sup>22</sup> AGN, *Gobernación*, 1865, S/S V515, E1, y segunda sección de 860 a 866.

<sup>23</sup> *Decretos y reglamentos a que se refiere el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, Primera parte*, México, Imprenta de Andrade y Escalante, 1865, p. 143.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 145.

<sup>25</sup> *Instrucción a los prefectos sobre la conducta que deben observar antes de la invasión del cólera y durante el tiempo de ella*, México, Imprenta de A. Boix. 1866.

la conservación de los caminos: "Es condición indispensable del bien material del país, el buen estado de los caminos. Sin fáciles comunicaciones no puede haber comercio, ni florecer la agricultura. Esto debe tenerse presente para procurar con todo esmero mantener en buen estado las vías de comunicación".<sup>26</sup>

Punto relevante también de esta misma instrucción y básico para el desarrollo del país, era el apoyo que se daría a las actividades primarias como la agricultura y la ganadería.

La agricultura es la principal fuente de riqueza de este hermoso país. Levantarla, fomentarla y protegerla es uno de los más importantes deberes de un gobernante: abrirle nuevos ramos de producción, su más noble fin, pues en ella se cifra la única y verdadera riqueza de las masas. En regiones donde prepondera la cría de ganado, debe cuidarse del mejoramiento de las razas, teniendo un especial empeño en la caballar. Para que haya estímulo en esto, será conveniente que se hagan en los centros de los departamentos exposiciones de ganado y se repartan medallas y premios del gobierno. A estas exposiciones se podrían agregar con gran provecho las de productos agrícolas y frutos. Respecto del estado de las cosechas, deben darme los prefectos informes regulares y verídicos, pues solamente así podrá el gobierno, informado a tiempo, evitar con medidas enérgicas la calamidad de la carestía, compensando la falta de granos en unas partes no lo superfluo de otras, con lo que se logrará desterrar para siempre de este bello país el terrible azote del hambre.<sup>27</sup>

Sobre este mismo asunto, se envió, en comunicación especial, una circular a todos los prefectos de los departamentos solicitando informes sobre la agricultura y el estado de las subsistencias públicas en ellos. Nos han sido muy útiles para nuestro trabajo las respuestas que algunos de ellos dieron sobre este importante asunto.<sup>28</sup>

Acerca de la minería también se hacían observaciones:

En los departamentos en que predomine la riqueza mineral, deben observarse con rigor las leyes de minería y reprimir se-

<sup>26</sup> *Ibidem* y *Decretos y reglamentos, op. cit.*, p. 145.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 146.

<sup>28</sup> AGN, *Gobernación*, 4 de julio de 1866, sección quinta (1) (4).

veramente, atendiendo al porvenir, el abuso de explotar las minas sin sujetarse a un sistema científico, sin el cual hay grandes desperdicios y ruinas. Se procurará combatir el error de que sólo el oro y la plata son metales de verdadero precio; en muchos casos el cobre, hierro, etcétera son más productivos para el propietario. Debe buscarse con mucho empeño el carbón de piedra y el mercurio o azogue, a fin de que en estos importantes productos pueda México también independizarse del extranjero. Hallando el carbón de piedra, se pondrá término a la sensible destrucción de los bosques.<sup>29</sup>

A los departamentos que poseían costas se les recomendaba “que debe cuidarse especialmente del arreglo de los puertos, vigilando con esmero su aseo y orden, y evitando en cuanto sea posible la acumulación de arenales y formación de médanos. Se cuidará igualmente de que los muelles y amarres se hallen siempre en buen estado”.<sup>30</sup> En lo que se refería a baldíos se solicitaba “que cada departamento me dé un estado concienzudo y detallado de ellos, dibujándolos exactamente sobre el mapa del departamento”.<sup>31</sup> Se recomendaba también que en cada departamento los prefectos tuviesen una colección completa de todas las leyes del Imperio para la buena administración del mismo.

Acerca de la conservación de piezas antiguas de cualquier clase se solicitaba poner la mayor atención:

Prevengo a los prefectos que cuiden con especial atención la conservación de las antigüedades y monumentos históricos e impidan, a toda costa, con arreglo a la ley vigente, la exportación de antigüedades. Todos los objetos que tengan algún interés deben enviarse al Palacio de México para colocarlos en el Museo Nacional. Para el mismo deben formarse colecciones de objetos y curiosidades de los diversos ramos de la naturaleza y remitirse cuidadosamente para conservarlos a la ciencia.<sup>32</sup>

Se elaboró el Código Civil del Imperio Mexicano cuyo título preliminar era “De la ley y sus efectos con las reglas ge-

<sup>29</sup> *Ibidem* y *Decretos y reglamentos, op. cit.*, p. 146.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 147.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

nerales de su aplicación".<sup>33</sup> También se realizó un importante estudio sobre resumideros para las obras del desagüe del Valle de México en los lagos de Chalco y Texcoco.<sup>34</sup>

Teniendo en cuenta que era de verdadero interés fomentar los medios de transporte, apareció en el *Diario Oficial del Imperio* el sábado 9 de septiembre de 1865 la siguiente comunicación:

Considerando que es importante desarrollar por todos los medios posibles las vías de circulación en nuestro Imperio. Considerando que es indispensable para el comercio y, sobre todo, para limpiar los caminos de los salteadores, que los primeros caminos que se pongan en ejecución partan de la capital. Considerando que mientras que el camino de fierro de Veracruz a México no quede terminado, el subido precio del transporte del fierro y madera necesarios, será un obstáculo al pronto desarrollo de estos medios de comunicación: con el objeto de hacer bajar el precio de estos transportes, hemos tenido a bien decretar: art. 1o. Se establecerá un camino de fierro para tiro de mulas, que se tome provisionalmente el camino de fierro de Veracruz, que se construye actualmente en la ciudad de Puebla. Art. 2o. Este camino se pondrá en circulación el 1o. del próximo mayo. Art. 3o. La ejecución de este camino se encomendará a la dirección del cuerpo de ingenieros militares que la rematará en subasta pública al precio de su avalúo y que la ejecutará en el tiempo designado, en el caso de que ninguna compañía ofrezca garantías suficientes. Art. 4o. Queda abierto desde ahora un crédito de cuatrocientos mil pesos, al servicio de ingenieros militares, para comenzar la ejecución de este trabajo, ya sea rematándolo, o ya sea haciéndolo el mismo. Nuestros ministros de la Guerra y de Fomento quedan encargados de la ejecución de este decreto. Dado en Chapultepec a 12 de Agosto de 1865. Maximiliano.<sup>35</sup>

También se elaboró un proyecto para la ordenanza general de correos, presentado por Luis de la Peza, ministro general de esta renta, y observaciones que hizo Nicolás Icaza y Mora, de fecha 27 de agosto de 1865.<sup>36</sup>

<sup>33</sup> Biblioteca Nacional de México (en adelante BN), Colección La Fragua, 987 LAF.

<sup>34</sup> BN, manuscrito núm. 14. Gabinete Civil del emperador Maximiliano de Habsburgo, J. I. 108.

<sup>35</sup> *Diario del Imperio*, México, 9 de septiembre de 1865.

<sup>36</sup> AGN, *Gobernación*, 1865, S/S C 518 E. 15.

Otro de los puntos en los que se reconoce un avance en las leyes durante el gobierno de Maximiliano, es en la función notarial.

Es con la ley de 1867 cuando en verdad se inicia el proceso de dignificación del notariado. Aún cuando en la ley orgánica del notariado y del oficio de escribano de 30 de diciembre de 1865 el emperador Maximiliano sentó bases para un correcto ejercicio de la función notarial, su efímera vigencia y las difíciles condiciones políticas y sociales del momento, impidieron ver logrados los fines perseguidos en ella, y no es hasta 1867 una vez restaurada la República cuando en forma definitiva se aborda, con criterios acertados, la reglamentación del notariado.<sup>37</sup>

Se dio la orden para establecer el peso y la ley de la moneda.<sup>38</sup>

Una de las preocupaciones del emperador fue dar una constitución a México que sólo quedó en proyecto ya que se había planeado "reunir por uno o dos días un congreso compuesto de individuos escogidos entre los miembros de los ayuntamientos de elección popular, y que ante ese congreso prometiera el emperador dar la constitución para cuando la paz se hubiese restablecido".<sup>39</sup>

Intento de lograr una buena administración lo hubo ya que "remite a Napoleón III el 8 de diciembre de 1865, cinco volúmenes de leyes, decretos y reglamentos que forman la organización del Imperio, a los cuales seguirán muy pronto otros dos que ya se están encuadernando".<sup>40</sup>

El gobierno de Maximiliano se puede dividir en tres períodos: "de organización bajo la tutoría napoleónica (de junio de 1864 a febrero de 1866); la de transición (de febrero a noviembre de 1866) y la personal (de noviembre de 1866 a mayo de 1867)".<sup>41</sup> Esta última etapa es la más importante ya que "resuelve sostenerse por sí mismo con sólo los elementos me-

<sup>37</sup> Bernardo Pérez Fernández del Castillo, *Historia de la escribanía en la Nueva España y el notariado en México*, México, UNAM, 1983, p. 10.

<sup>38</sup> Lilia Láz, *op. cit.*, v. II, p. 146.

<sup>39</sup> Bravo Ugarte, *op. cit.*, t. III, p. 298.

<sup>40</sup> *Ibidem*, t. III, p. 297.

<sup>41</sup> *Ibidem*, t. III, v. 291.

xicanos".<sup>42</sup> Trató de atraerse a personas que militaban en el partido liberal moderado. Dentro de su gobierno estuvieron personajes muy importantes dentro de la ciencia y la cultura que colaboraron para todas las medidas que se dictaron en esta época, entre los que se encuentran: José María Lacunza, Manuel Orozco y Berra, José María Lafragua, Joaquín García Icazbalceta, Francisco Pimentel, Manuel Larráizar, por citar sólo algunos de sus colaboradores, unos dentro de su gabinete y otros con distintos nombramientos en la administración pública. Acerca de estos personajes, comentó lo siguiente José María Iglesias a Benito Juárez: "Desengáñate Benito, al Imperio sirvieron los que servían".<sup>43</sup>

Estas son las principales disposiciones de Maximiliano que prácticamente fueron ordenadas de 1865 a 1866, ya que entre octubre de 1866 en que se solicitó su abdicación y el 14 de enero de 1867 que determinó que no aceptaría, se dedicó a operaciones militares.

## II. Manuel Orozco y Berra y la división territorial

El 3 de marzo de 1865 apareció uno de los decretos más importantes del gobierno de Maximiliano para la primera división del territorio del nuevo Imperio y que fue publicado en el *Diario del Imperio* el 13 de marzo del mismo año.<sup>44</sup> (Véase anexo 1). Dicha misión le fue encomendada a don Manuel Orozco y Berra (1816-1881), destacado personaje de la época que había estudiado en el Colegio de Minería y obtenido el título de ingeniero topógrafo en 1834 y en 1847 el de abogado en el Seminario Palafoxiano de Puebla. Fue director del Archivo General de la Nación y en 1856 tuvo el cargo de oficial mayor del Ministerio de Fomento. Guillermo Prieto le había pedido a Orozco y Berra se encargase de la formación del mapa postal de la República Mexicana debido a sus excelentes trabajos cartográficos y a sus profundos conocimientos geográficos e históricos del país.

<sup>42</sup> *Ibidem*, t. III.

<sup>43</sup> Rubén García, "Biografía, bibliografía e iconografía de don Manuel Orozco y Berra", en *Boletín de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística*, México, Compañía Editora e Impresora "La Afición", 1934, p. 267.

<sup>44</sup> *Diario del Imperio*, 13 de marzo de 1865.

En 1860 se le pidió que ejecutara la traducción paleografiada de las actas del Cabildo de México. Ignacio Ramírez lo comisionó además para que organizara la Biblioteca Nacional. Fue nombrado profesor de la Escuela de Marina para que enseñase geografía, historia y derecho constitucional. Formó parte de la comisión para fijar los límites entre México y Guatemala y fue designado por la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística para la formación del *Diccionario Geográfico y Estadístico e Histórico* del país en 1864 y la publicación en este mismo año de la carta hidrográfica del Valle de México. Fue asimismo miembro de la comisión científica, literaria y artística de México en la sección de arqueología, etnología y lingüística junto con Fernando Ramírez, Francisco Pimentel y Francisco Galicia Chimalpopoca. Fue nombrado profesor de historia en la Escuela de Minas y director del Museo Nacional. Ocupó el puesto de subsecretario del ministerio de Fomento, también de secretario de la Compañía Lancasteriana de México y estuvo finalmente en la Comisión para la formación de la *Carta General del Imperio*. Sus principales obras son: *Geografía de las lenguas; Plano de la ciudad de México. Apuntes para la historia de la geografía en México. Historia antigua y de la conquista de México y Materiales para una cartografía mexicana*.<sup>45</sup>

A este valioso personaje que poseía tantos atributos (ingeniero, escritor, abogado, geógrafo, historiador, funcionario público), le fue encomendada la tarea de elaborar una nueva organización territorial del Imperio Mexicano. El 27 de julio de 1864 recibió una comunicación del Ministro de Fomento en la que se solicitaba que, por orden del emperador, formarse un proyecto de división territorial y política en el término de ocho meses.<sup>46</sup> (Véase anexo 2). Con fecha 15 de febrero de 1865, Orozco y Berra contestaba que dentro del plazo que se le había señalado presentaba la memoria respectiva para la nueva división territorial.<sup>47</sup> (Véase anexo 3).

<sup>45</sup> Véase Rubén García, *op. cit.*

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 233.

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 237.

Esta división fue realizada según las bases siguientes:

1. La extensión total del territorio del país quedará dividido por lo menos en cincuenta departamentos.
2. Se elegirán en cuanto sea posible límites naturales para la subdivisión.
3. Para la extensión superficial de cada departamento se atenderá a la configuración del terreno, clima y elementos todos de producción de manera que se pueda conseguir con el transcurso del tiempo la igualdad del número de habitantes en cada uno.<sup>48</sup>

La elaboración de esta división es de suma importancia dentro de las divisiones territoriales que se hicieron en nuestro país ya que se tomaron en cuenta básicamente elementos geográficos para la delimitación de las jurisdicciones y el futuro desarrollo de las nuevas demarcaciones, así como porque dentro de estas áreas sería mucho más fácil la comunicación y esto influiría en su actividad comercial. Orozco y Berra indicaba qué elementos deben considerarse para elaborar la división territorial del Imperio:

Una buena división territorial es un problema complejo compuesto de multitud de elementos, de los cuáles los unos pueden ser fácilmente puestos en relación, mientras los otros presentan en su conjunto dificultades insuperables a veces. Dependerá de los límites, de la extensión, de los accidentes naturales del terreno, de la feracidad del suelo, del modo con que estén distribuidos los depósitos de las aguas, los ríos y las montañas, de los centros principales de población, de su fuerza y de sus recursos, de los medios de comunicarse, de las razas allí establecidas, y, además de otros mil pormenores; ni habrá que olvidar los idiomas hablados por los habitantes del país, ni usos, su religión y sus costumbres.<sup>49</sup>

De la demarcación dice que “La elección de límites naturales es la más perfecta que pueda adoptarse, así para separar

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 233.

<sup>49</sup> Manuel Orozco y Berra, “Idea de las divisiones territoriales de México, desde los tiempos de la dominación española hasta nuestros días. Población actual”, en *El Sistema Postal de la República Mexicana*, México, 30 de agosto de 1878.

un país de otro, como una fracción política de su vecina dentro de una misma nación.<sup>50</sup> Del número y tamaño de las jurisdicciones indica que:

Debía procurarse también, en cuanto fuera posible, que no resultaran fracciones inmensas y llenas de recursos, que por sí solas pudieran convertirse en árbitros de la suerte común, al lado de otras despobladas y sin medios de subsistencia, privadas de los elementos necesarios y por consecuencia débiles e incapaces para vivir y desarrollarse. De aquí provino sin duda la división fraccionando la superficie del país en cincuenta departamentos. Por las circunstancias excepcionales que ya se hizo mención, no todos quedaron igualmente dotados; mas parece que se procuró que aquellos que por su situación actual no cuentan con los elementos bastantes para ser grandes, lo puedan ser como se desea en el porvenir. La regla acabada de examinar está en íntima relación con la de que la extensión superficial de cada departamento, atendidos todos sus elementos, pueda contener con el tiempo una misma población. Un terreno, en igualdad de circunstancias climatológicas, pueda contener mayor número de habitantes, proporcionalmente a la feracidad de la tierra y a la abundancia de las aguas [...] comprendió que no es la población el elemento único que debe ser considerado y dejó que la cuestión fuera resuelta, en vista de la división territorial existente, aunque modificada por el nuevo orden a que se le destinaba, y conforme a las necesidades que la experiencia ha ido enseñando que deben remediarse. De aquí resultó en esta parte, quedando cincuenta departamentos, se les señaló una superficie desigual; pequeña en el centro; que crece hacia los litorales de las costas, y que se hace todavía mayor conforme las divisiones se van alejando hacia los extremos del país al sur y al norte. Ningún departamento en particular quedó para servir de unidad. Era menester llevar reunidos con este elemento, los de número y los de límites naturales; y con los tres reunidos y aplicados simultáneamente, fue como se alcanzó el resultado final.<sup>51</sup>

Hace una observación de mucha importancia en lo relativo a la población:

Tomados en conjunto los departamentos, presentan dos grandes divisiones: los marítimos y los interiores. Los primeros for-

<sup>50</sup> *Ibidem.*

<sup>51</sup> *Ibidem*, 6 de septiembre de 1878.

man un total de 61 625 leguas cuadradas, con 2 860 536 almas; los segundos cuentan 52 431 leguas cuadradas con 5 537 544 individuos. Comparando estos dos grandes grupos se advierte, que aquél tiene una superficie mucho mayor que éste, mientras que el segundo apenas cuenta con la mitad de la población. De aquí se infiere que, mientras nuestras inmensas costas están poco habitadas, la gente se agrupa en la parte central. Éste viene a ser el núcleo de la nación, donde cuenta su mayor fuerza física e intelectual, la riqueza agrícola, industrial y manufacturera. Mirando la carta, ese espacio se extiende, de Oaxaca al sur, al Potosí y a Durango al norte; el resto aun no entra con paso firme en el movimiento general del país.<sup>52</sup>

Estos datos se encuentran en el anexo número 4 que tiene la información de la superficie y la población de los departamentos, así como de la situación de las capitales de los mismos. De sus observaciones hay dos puntos que resaltan: la configuración física del país que en la mayoría de los casos es un obstáculo casi insalvable para la relación entre algunas regiones del país y la preocupación de que la producción estuviese en relación con el número de habitantes, nos da la idea que lo que se quería era llegar a tener un equilibrio económico dentro de estas jurisdicciones. La construcción del mapa número 1 se realizó sobre la *Carta general del Imperio* de 1865 (anexo número 5), que fue fotografiada en secciones de la Mapoteca de la Dirección General de Geografía y Meteorología. Fue cotejado después con la descripción del decreto del 3 de marzo de 1865,<sup>53</sup> publicada por el ingeniero Manuel Orozco y Berra en los periódicos *El Mexicano* en 1866<sup>54</sup> y *El Sistema Postal de la República Mexicana*<sup>55</sup> (Anexo número 4). Una vez marcados los límites en esta carta, fueron transferidos a la carta base del Instituto de Geografía a escala 1: 4 000 000 según los lineamientos que marcó Orozco y Berra. Si seguimos entonces la orografía y la hidrografía del terreno descrito podemos apreciar lo siguiente: con esta división tenemos a la vista la red hidrográfica en su conjunto, ya que de los cincuenta departamentos en que fue dividido el país sólo ocho fueron delimitados

<sup>52</sup> *Ibidem*, 11 de octubre de 1878.

<sup>53</sup> *Diario Oficial del Imperio*, 3 de marzo de 1865.

<sup>54</sup> *El Sistema Postal de la República Mexicana*, 1878.

<sup>55</sup> *El Mexicano*, 30 de agosto de 1866.

teniendo en cuenta grandes elevaciones, montañas, cadenas montañosas, sierras madres y sierras menores. Esto se hizo así en los siguientes departamentos: Teposcolula, Puebla, Tlaxcala, Valle de México, Fresnillo, Matehuala, Nuevo León y Manzanillo. Orozco y Berra opina al respecto que:

Las cadenas de montañas no son muy a propósito para ser empleadas como límites. Su forma irregular; su anchura desigual, que se extiende en fajas más o menos anchas; la multitud de picos de que están formadas; los remates y contrafuertes que de ellas se desprenden, impiden que se les pueda emplear con provecho. Para que cumplan bien con su objeto, es preciso conocer bien la cadena, todas y cada una de las alturas que la forman y sólo así, señalando el nombre y la posición de cada una de éstas, se puede marcar una línea fija e inmutable. Para esto es preciso tener un plano exacto de la serranía, cosa que en general es difícil que lo presente una carta geográfica; y en el caso que nos ocupa se puede asegurar que no es exacto lo que nuestras cartas contienen, siendo inseguro el conocimiento que tenemos acerca de la orografía del país. A esta causa se debe que hayan aprovechado poco las cadenas de montañas como límites naturales, y que sólo se hiciera uso de ellas allí donde son bien conocidas, o no hay otro objeto natural de que echar mano.<sup>56</sup>

Para los cuarenta y dos departamentos restantes sirvieron de límites principalmente los ríos del país, lagunas, mares, golfos y océanos. También indicó cómo quedaron integradas en los departamentos correspondientes las islas pertenecientes a nuestro territorio. Fueron considerados como principales linderos naturales las costas de los mares, las corrientes de los ríos y los depósitos de aguas. Pocos son los grandes lagos que se pueden emplear como límites y en cuanto a los ríos, si bien nuestro país está cruzado por ellos en muchas direcciones, no en todas pueden ser aprovechados por el capricho de su curso, así como por las alturas de donde nacen y por los lugares adonde van a desembocar. A pesar de ello, son los mejores accidentes geográficos que cumplen con la condición de ser buenos límites y deben adoptarse siempre donde quiera que se encuentren.<sup>57</sup>

<sup>56</sup> *El Mexicano*, 30 de agosto de 1866.

<sup>57</sup> *El Mexicano*, 30 de agosto de 1866.

Teniendo en cuenta la descripción que hace Jorge L. Tamayo de las corrientes fluviales y sus sistemas lacustres, limitando a los departamentos quedaron en la vertiente del Océano Pacífico los ríos Colorado, Altar, Yaqui, El Fuerte, Culiacán, De las Cañas, Santiago, Ameca, Balsas, Verde y Tehuantepec.<sup>58</sup> En la vertiente del Atlántico los más importantes en el Golfo de México fueron el Bravo, Soto La Marina, Pánuco, Tecolutla, Papaloapan, Coatzacoalcos y Grijalva-Usumacinta. De los grandes sistemas hidrográficos que recorren el interior del país en las regiones septentrional y meridional: el Conchos, San Fernando, Nazas, Moctezuma-Pánuco, Lerma-Santiago y Tepalcatepec-Balsas-Mezcala. Sólo por nombrar los principales ríos de la República, ya que él menciona también afluentes y corrientes menores para la delimitación de los departamentos (Véase anexo número 4).

Bravo Ugarte menciona que la “nueva demarcación territorial (3 de marzo de 1865), a pesar de los errores que tenía por ejemplo en la designación de algunas capitales y en la división del estado de Guanajuato, estaba bien concebida y orientada”.<sup>59</sup>

Orozco y Berra hace hincapié en que “la división territorial del Imperio ha sufrido ya algunos cambios: el decreto del 28 de julio de 1865, quitó al departamento de Tulancingo el partido de Zimapán y lo agregó al departamento de Tula; el decreto del 7 de agosto del mismo año devolvió a Puebla sus antiguos límites, quedando por consecuencia Tlaxcala sin la superficie y la población que de aquél departamento se la habían unido. Dispuso el decreto del 27 de septiembre que la municipalidad de la Villa de Valles volviera a jurisdicción de Potosí, y que la municipalidad de Tamún se reincorporara a Querétaro.”<sup>60</sup> O’Gorman señala que de estos cambios “el más importante fue la desaparición de los departamentos de Ejutla y Teposcolula en agosto de 1865”.<sup>61</sup> El 16 de marzo de 1865 se expidió otro decreto sobre la división territorial. (Véase anexo número 6). Fue dividido el territorio nacional en ocho grandes distritos militares en el que se ordena que “sien-

<sup>58</sup> Véase Jorge L. Tamayo, *Geografía general de México*, México, Institut Mexicano de Investigaciones Económicas, 1962, t. II.

<sup>59</sup> Bravo Ugarte, *op. cit.*, III, p. 296.

<sup>60</sup> Orozco y Berra, *op. cit.*, octubre 25.

<sup>61</sup> O’Gorman, *op. cit.*, p. 165.

do necesario arreglar la división militar del territorio del Imperio, en conformidad con la división política del mismo, hemos venido a delectar lo siguiente: artículo 1. El territorio del Imperio se divide en ocho divisiones militares".<sup>62</sup> Esta división se realizó agrupando varios departamentos en cada distrito militar (véase mapa número 2).

La división territorial del país en 1865 quedó sintetizada en el artículo 52 del *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano* que asentaba: "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 fija el número de distritos y municipalidades, y su respectiva circunscripción".<sup>63</sup>

De la división territorial realizada durante el Segundo Imperio, O'Gorman enfatiza que

en México y para México, la historia de la división de su territorio puede reducirse, con excepción de la época que ahora me ocupa, a una larga narración de pugnas entre diversas regiones del país para lograr mayor extensión territorial en detrimento de otras y con perjuicio del bien público. 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.<sup>64</sup>

Para la realización de esta división territorial se tomaron en cuenta los accidentes físicos, la configuración del terreno, la distribución de aguas, la población, los recursos naturales y económicos y las comunicaciones.

La división territorial que realizó Orozco y Berra por orden de Maximiliano I en 1865, fue la única que se ha hecho de nuestro país tomando en cuenta los elementos necesarios para que pudiera darse una división lógica y funcional.

<sup>62</sup> *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano. Código de la Restauración*, México, Imprenta Literaria, 1865, t. iv.

<sup>63</sup> *Estatuto provisional del Imperio Mexicano, 1865*.

<sup>64</sup> O'Gorman. *ob. cit.* p. 166.

## ANEXO 2

“Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio del Imperio Mexicano.”

“Sección 1ª”

“México, Julio 27 de 1864.”

“S.M. el Emperador se ha servido ordenarme con fecha 21 del actual que nombre a Ud. para formar un proyecto de división territorial y política en el término de ocho meses.”

“Las bases serán las siguientes”:

“1ª—La extensión total del territorio del país quedará dividido por lo menos en cincuenta departamentos.”

“2ª—Se elegirán en cuanto sea posible límites naturales para la subdivisión.”

“3ª—Para la extensión superficial de cada departamento se atenderá a la configuración del terreno, clima y elementos todos de producción de manera que se pueda conseguir con el transcurso del tiempo la igualdad del número de habitantes en cada uno.”

“S. M. se ha dignado igualmente acordar que en el referido tiempo de ocho meses disfrute Ud. los honorarios de doscientos pesos (200) mensuales y además que dos personas con el carácter de delineantes o escribientes auxilién sus trabajos para los que se asignan cien pesos mensuales (100) que se les repartirán con relación de su aptitud a juicio de Ud.”

“El Subsecretario de Estado y del Despacho de Fomento.”  
“JOSÉ SALAZAR ILARREGUI.” Rúbrica.

## ANEXO 3

“Señor.”

“Con fecha 27 de julio del año próximo pasado se me comisionó por el Ministerio de Fomento el acuerdo de V. M. encargándome formase un proyecto de División territorial del Imperio.”

“Dentro del plazo que se me señaló tengo la honra de presentar a V. M. la memoria respectiva.”

“Ruego a V. M. se sirva aceptarla, no tanto por la que ella sea en sí misma, sino como la expresión de mi empeño en co-

responder a la confianza con que V. M. se dignó honrarme.”

“Soy, Señor de V. M. obediente y adicto servidor.”

“Señor”.—“El Subsecretario de Fomento.” “MANUEL OROZCO Y BERRA.”

México, Febrero 15 de 1865.”

A. S. M. el Emperador Maximiliano.

#### ANEXO 4

#### IDEAS DE LAS DIVISIONES TERRITORIALES DE MÉXICO. SEGUNDO IMPERIO

Julio 13, p. 1

Establecido el Imperio, se procedió a formar nueva división territorial. La ley que la establece lleva la fecha de 3 de Marzo de 1865, y en la parte que hace a nuestro propósito dice así:

“Art. 1º El territorio del Imperio lo forman todos los Estados ó Departamentos, Territorios é Islas situadas en los mares Atlántico, Pacífico y Rojo ó de Cortés, que de hecho y de derecho han pertenecido y pertenecen á lo que se llamó República Mexicana.

“Al Norte, son límites con los Estados-Unidos, los reconocidos por el tratado de Guadalupe Hidalgo, de 2 de Febrero de 1848, modificados en parte por el tratado de la Mesilla, fechado en 30 de Diciembre de 1853.

“Al Este, el Golfo de México, el mar de las Antillas y el establecimiento de Walize, poseido por los ingleses, conforme á los derechos que les concedió el tratado de Versalles.

“Al Sur, los límites con la República de Guatemala, serán definitivamente los que se señalen en un tratado especial.

“Al Oeste, el mar Pacífico, quedando dentro de su demarcación el mar de Cortés.

“Art 2º El Territorio del Imperio se divide en cincuenta Departamentos en esta forma:

“1. Departamento de Yucatán. Confina al Norte y al Este con la Sonda de Campeche, el canal de Yucatán y el mar de las Antillas. Al Sur, con el Territorio de Belice, Walix ó Walize,