

ARTÍCULO 48. Las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerán directamente del gobierno de la Federación, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados.

COMENTARIO: El principal reto que enfrenta la organización federal contemporánea es, indiscutiblemente, la redefinición de los roles del gobierno de la Federación y de las entidades federativas. En este sentido, el problema de la centralización de facultades en los órganos federales, es compartido, en mayor o en menor medida, por la mayoría de los estados que han adoptado esta forma de organización territorial. En este orden de ideas, el artículo 48 de la Constitución establece la distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de territorio insular.

Ciertamente la regla general de distribución de competencias en el Estado federal mexicano se encuentra consignada en el artículo 124 del mismo ordenamiento, por lo que bastaría que expresamente se determinara cuáles islas están sujetas a la jurisdicción federal para que se entendiera que en las restantes se aplica la competencia local; sin embargo, dadas las características inciertas del territorio insular mexicano, es decir, que hasta el momento no se sabe con exactitud cuántas islas, cayos y arrecifes lo componen, el Constituyente de 1917 se decidió por una fórmula ambigua y de conciliación, ya que, si partimos del supuesto que la jurisdicción consiste en la facultad de dictar leyes y de aplicarlas dentro de determinado territorio, entonces los estados costaneros deberán demostrar, para retener las islas que consideran como sujetas a la jurisdicción local, que además de contemplarlas en su legislación han realizado actos de aplicación del derecho local en tales territorios.

Los antecedentes de este artículo son relativamente recientes. La Constitución de Cádiz de 1812 no hizo mención alguna al territorio insular, únicamente

hizo referencia al territorio español y a sus colonias. La Constitución de Apatzingán, dictada por Morelos, aunque no estuvo vigente en todo el territorio nacional, tampoco mencionaba nuestras islas. El primer antecedente está en la Constitución de 1824, la primera de carácter federal, que en su artículo segundo hacía mención de las islas adyacentes como parte integrante del territorio mexicano. Asimismo, en el reconocimiento de la independencia de México, por parte de la monarquía española, el 28 de diciembre de 1836, se tomó en cuenta las islas adyacentes de ambos mares que en el momento tuvieran en posesión. El Constituyente de 1857 estableció en su artículo 42: El territorio nacional comprende el de las partes integrantes de la Federación, y además el de las islas adyacentes en ambos mares. Por su parte, la original Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en su título segundo, capítulo segundo, nos decía en el artículo 42; "El Territorio Nacional comprende el de las partes integrantes de la Federación y además en de las islas adyacentes en ambos mares. Comprendiendo asimismo, la Isla de Guadalupe, las de Revillagigedo y la de La Pasión situadas en el Océano Pacífico".

Por reforma de 1934 se suprimió de la Constitución la mención a la isla de La Pasión, que en el artículo original figuraba dentro del territorio nacional, isla que en cumplimiento de laudo arbitral pasó en 1931 al dominio de Francia y, finalmente, mediante decreto del 6 de enero de 1960, se modificó el artículo 42, para quedar con la estructura actual.

El territorio insular mexicano se encuentra regulado por los artículos 42 y 48 constitucionales. En ellos se establece, en el primer caso, que las islas, cayos y arrecifes son parte integrante del territorio nacional y, en el segundo, que dicho territorio insular *estará bajo la dependencia directa del gobierno de la Federación*, con excepción de aquellas islas sobre las que *hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los estados*.

El artículo 48 tal como está redactado, presenta algunos problemas, básicamente el de delimitar cuáles islas estarán bajo la jurisdicción estatal y cuáles bajo la federal.

En efecto, de una interpretación literal del artículo 48 se desprende la excepción constitucional de que algunas islas puedan escapar a la dependencia directa del gobierno de la Federación, cuando los estados hayan ejercido jurisdicción sobre ellas. Ciertamente esta excepción queda sujeta a la interpretación temporal y restrictiva de la frase "hasta la fecha", en otras palabras, no dependerán directamente de la Federación aquellas islas sobre las que los estados ejercían jurisdicción al 1º de mayo de 1917, fecha de iniciación de la vigencia de nuestra ley fundamental.

Existe otra argumentación de carácter histórico, basada en los debates del Congreso Constituyente de 1916-1917 que se basa en la propuesta del diputado Adame quien, al dividir a las islas en aquellas ubicadas dentro o fuera de las aguas territoriales de México, pareciera que obedecía a la intención de asignarles el régimen de propiedad a la Federación o a los estados. En efecto, se afirma que su fórmula era asignarle a los estados ribereños la propiedad sobre las islas ubicadas dentro de sus aguas jurisdiccionales; mientras que aquellas islas ubica-

das fuera de dichas aguas, corresponderían a la Federación. De haber seguido la fórmula de Adame, la Federación tendría únicamente la propiedad de las islas Guadalupe y Revillagigedo.

Sin embargo, esta interpretación no es correcta, ya que la propuesta de Adame no tenía como propósito distribuir la competencia insular entre la Federación y las entidades federativas. En efecto, su objetivo era exclusivamente determinar con precisión en la Constitución que las islas que estaban fuera del mar territorial mexicano también eran parte integrante del territorio nacional.

En este orden de ideas, la jurisdicción federal que consagra el artículo 48 constitucional sobre el territorio insular es congruente con los antecedentes legislativos que en materia de colonización se han dictado. Los decretos del 18 de agosto de 1824 y del 21 de noviembre de 1828 limitan la propiedad privada en una extensión de diez leguas de litorales del territorio nacional. El decreto del gobierno federal del 22 de abril de 1842 se refiere a la colonización, por primera ocasión, de las islas de California "tanto del Golfo como del general Océano" como una atribución a la Federación. Este principio fue confirmado por la Ley de Colonización, del 15 de diciembre de 1883, que estableció como materia federal "la colonización de las islas de ambos mares" (artículo 26).

Sin embargo, la propia Constitución federal establece que se exceptúa de la jurisdicción federal el territorio insular que de hecho hubieren los estados ejercido actos positivos de dominio hasta antes de la entrada en vigor de la Constitución el 1º de mayo de 1917.

Sobre el particular es importante hacer notar que un número significativo de estados costaneros, que no se encuentran en el supuesto anterior, han regulado islas que se encuentran frente a sus territorios, tanto en sus constituciones particulares como a nivel de leyes orgánicas municipales.

BIBLIOGRAFÍA: Bowie, Robert y Friedrich, Carl Joachim, *Estudios sobre federalismo*, Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 1958, pp. 487 y ss.; Congreso de la Unión, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 2ª ed., México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, t.V, pp. 653 y ss.; Rodríguez Lozano, Amador, "Hacia un federalismo pesquero", *Memoria de la Reunión Nacional sobre Legislación Pesquera. Abril 1983*, México, UNAM-Secretaría de Pesca, 1984, pp. 25 y ss.; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 17ª ed., México, Porrúa, 1980, pp. 179 y ss.

Amador RODRÍGUEZ LOZANO