

Comentario jurídico a los artículos 42 al 48

Lic. Jorge Moreno Collado*

Artículo 42

Por ser el ámbito en el que un Estado ejerce de manera inmediata su soberanía, el territorio tiene la característica de ésta y es por ello indivisible, inalienable e intransferible. La soberanía territorial es el primer acto de dominio y de poder que ejerce un Estado, y se identifica con el *imperium* al que aludían ya los romanos.

* Lic. en Derecho, Profesor titular de Teoría General del Estado, Ciencia Política y Sociología de la Facultad de Derecho de la UNAM. Ha sido Secretario de la Rectoría de la misma casa de estudios, Oficial Mayor de la Cámara de Senadores y Coordinador General de Descentralización Educativa de la SEP. Actualmente es Presidente de la Asociación Mexicana de Sociología, y ocupa el cargo de Director General de Gobierno de la Secretaría de Gobernación.

La soberanía territorial, sin embargo, no es un derecho de propiedad en el sentido privatista, sino que implica la capacidad de gobernar mediante leyes a todos los individuos que en él se encuentren y asignar a todas las cosas las características legales que el Estado determine.

Es en virtud de lo anterior que no es posible hablar de la existencia de un Estado sin que esté integrado por un gobierno, una nación y desde luego un territorio. Hay ejemplos en la historia, de naciones que han carecido de un territorio y sólo hasta el momento en que llegan a poseerlo se convierten en realidad estatal; tal es el caso del actual Estado de Israel.

Independientemente de su connotación jurídica y política, mediante la cual los estados se individualizan y diferencian de otros, el territorio tiene también una expresión física a la que alude el artículo 42 de nuestra Constitución. Este precepto tiene su más antiguo antecedente en la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812.

Ya como país independiente, la primera definición territorial de México se origina en el artículo 1o. del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824.

No obstante las notas de soberanía territorial que los países ejercen sobre sus porciones espaciales, el territorio de los Estados debe ser reconocido por el Derecho Internacional. Así, el primer antecedente que podemos registrar de un reconocimiento externo al territorio mexicano proviene del artículo 1o. del Reconocimiento de la Independencia de México por la monarquía española, que en diciembre de 1836 no sólo reconoció el territorio constitucionalmente establecido por la República Mexicana, sino también renunció "a toda pretensión al gobierno, propiedad y derecho territorial de dichos estados y países".

La primera mención textual al Derecho Internacional como orden jurídico extraconstitucional que regula las cuestiones relacionadas con el territorio de México, fue hecha en las fracciones V y VI del actual texto del artículo 42 constitucional, que data de la última reforma aprobada por el Constituyente Permanente y publicada en el *Diario Oficial de la*

Federación el 20 de enero de 1960. Estas fracciones incorporan al territorio las aguas de los mares territoriales y el espacio superestante, en la extensión, términos y modalidades que establece el Derecho Internacional.

En materia territorial la historia de México es rica en acontecimientos, en los que han confluído guerras injustas, traiciones y heroísmos.

Por la vía de los hechos México perdió grandes extensiones territoriales; por la vía del derecho ha podido rescatar alguna porción significativa, como El Chamizal.

Después de los episodios dramáticos que cercenaron nuestro espacio territorial, han sido las vías de los acuerdos y tratados internacionales, multilaterales y bilaterales los que han dado estabilidad a nuestras fronteras y a nuestro patrimonio físico territorial.

En este contexto, los artículos 42 al 48 constitucionales son auténticos instrumentos de salvaguarda de la integridad territorial de México, pues aseguran un ejercicio pleno de la soberanía nacional, permiten, con la concurrencia del artículo 27 de nuestra Carta Magna la explotación racional de las riquezas del subsuelo, continental y marítimo, el adecuado aprovechamiento de las especies marinas, el aprovechamiento actual y potencial de la zona económica exclusiva y, en síntesis, posibilitan la opción de un desarrollo integral de la nación en lo social y lo económico, apuntalando de esta manera la política del Gobierno de la República.

El artículo 42 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ubicado en el capítulo II del título segundo denominado "Las partes integrantes de la Federación y del Territorio Nacional", define y especifica lo que es México como porción física del planeta, y menciona los elementos territoriales que constituyen el Estado mexicano.

De la enumeración que dispone este artículo, la primera y principal categoría territorial es el de las partes integrantes de la Federación, las cuales se mencionan en el artículo 43 y que no son otras que los 31 estados y el Distrito Federal.

Para los efectos jurídicos, el territorio nacional es único e indivisible y así lo confirma el primer párrafo del artículo 27 constitucional, que dice: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación. . .", con lo cual queda claro que los Estados de la Federación tienen también su territorio para el ejercicio de su poder público. Sin embargo, el artículo 42, en su fracción I, es una reminiscencia de los antecedentes ya mencionados, en los cuales se determinaba que el territorio de la nación (o ésta misma) era la suma de sus provincias, capitánías y otras demarcaciones.

El territorio continental, de 1.967,183 Km², es el México que conocemos y estudiamos los mexicanos. Sin embargo, existe otra porción mexicana, probablemente de igual importancia que la continental, el México del subsuelo, de la plataforma continental, de los zócalos submarinos, de las islas, cayos y arrecifes; de las aguas de los mares territoriales y de las aguas marítimas interiores, así como del espacio situado sobre el territorio nacional, sobre el que también ejerce su potestad soberana el Estado mexicano.

Las islas de ambos mares, adyacentes y lejanas, forman parte del contenido 42 de las fracciones segunda y tercera del artículo 42 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Éste, en efecto, considera parte del territorio nacional "a las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes" "y las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo, situadas en el Océano Pacífico", otorgándoles la categoría de elementos territoriales en iguales condiciones que el territorio continental.

Esta idea de considerar a las islas como elementos territoriales, fue adoptada por el Congreso Constituyente de 1917, tomándola de las Constituciones de 1824 y 1857, las cuales mencionaron al territorio insular como superficie integrante del territorio nacional.

Las islas son elementos territoriales independientes de los estados integrantes de la Federación, y no forman parte de las entidades federativas en virtud de la propia determinación constitucional. De ello se harán precisiones al comentar el artículo 48.

El texto original del artículo 42 de la Carta Magna no deja lugar a dudas respecto a la existencia de un territorio continental y otro insular independiente de las entidades federativas al establecer: “El territorio nacional comprende el de las partes integrantes a la Federación y además el de las islas adyacentes en ambos mares. Comprende asimismo, la isla de Guadalupe, las de Revillagigedo y la de la Pasión, situadas en el Océano Pacífico”.

El 18 de enero de 1934 se suprimió del texto constitucional la isla de la Pasión, para acatar un laudo del rey de Italia, pronunciado en un arbitraje internacional entre México y Francia, en virtud del cual, la isla conocida internacionalmente con el nombre de la Clipperton pasó al dominio francés. Triste experiencia que aconseja a las nuevas generaciones ser vigilantes sin tregua del territorio nacional, no sólo desde el punto de vista físico, sino también del económico, político y cultural.

La plataforma continental se define en el artículo 1o. de la Convención sobre la Plataforma Continental y en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, adoptada en 1958.

Conforme a los instrumentos jurídicos internacionales, la plataforma continental se integra por:

a) El lecho y subsuelo de las áreas submarinas adyacentes a la costa, pero fuera del mar territorial, hasta una profundidad de 200 metros o más allá de ese límite, hasta donde la profundidad de las aguas que la cubran permita la explotación de dichas áreas, y

b) El lecho y subsuelo de similares áreas submarinas adyacentes a las costas de las islas.

Por otra parte, el zócalo submarino es entendido en nuestro país únicamente como el área submarina que circunda las islas, cayos y arrecifes, en tanto que el concepto plataforma continental está reservado al área submarina adyacente a las costas de un estado ribereño situado en un macizo continental.

El Derecho mexicano entiende por zócalo submarino y plataforma continental, respectivamente, aquella parte de tierra cubierta por las

aguas del mar que se hallan alrededor de las islas, cayos y arrecifes, o del continente, tal como lo dispone la Ley Federal del Mar, reglamentaria de los párrafos cuarto, quinto, sexto y octavo del artículo 27 Constitucional. De esta forma, tanto la ley fundamental como la legislación secundaria determinan y especifican los alcances del país y favorecen el ejercicio de los derechos soberanos de la nación mexicana para la exploración y explotación de los recursos naturales contenidos en sus territorios.

La determinación de la extensión del mar territorial, que corresponde al Estado como parte integral de su territorio, ha sido objeto a través del tiempo de diversas reglamentaciones del Derecho Internacional. En un principio se consideraba como mar territorial el espacio comprendido paralelamente a las costas, desde éstas hasta el sitio donde alcanzara la bala de un cañón. Al progresar la potencia de estos armamentos, se abandonó tal sistema, cuyo mayor inconveniente estaba en descansar sobre un criterio inestable. Los repetidos esfuerzos que los países han realizado para llegar a un acuerdo internacional que fije bases unánimemente aceptadas por todos los estados, han ido al fracaso. Cada Estado, en ejercicio de su soberanía y ante la imposibilidad apuntada, ha fijado a su arbitrio la extensión de su mar territorial. El nuestro consideró como mar territorial, de acuerdo con la Ley General de Bienes Nacionales que así lo establece en la fracción II de su artículo 18, en reforma publicada el 26 de diciembre de 1968, que aquél está constituido por las aguas marginales hasta la distancia de doce millas marítimas (22.22 kilómetros) contadas desde la línea de la marea más baja en las costas firmes y en las islas que forman parte del territorio nacional.

El mar territorial se define como la faja oceánica adyacente al territorio continental de un estado ribereño, generalmente de una anchura máxima de doce millas náuticas (o sea 22.22 kilómetros), sobre la cual dicho Estado ejerce su soberanía, incluye, asimismo, el lecho y el subsuelo de ese mar, al igual que el espacio aéreo suprayacente.

Las aguas interiores son las que se encuentran detrás de la línea de base, que utiliza el estado ribereño para la delimitación de su mar territorial. De conformidad con el Derecho Internacional, las aguas interiores comprenden no sólo las que se encuentran a lo largo del litoral, tales como lagunas costeras, estuarios (sección de un río que se ensan-

cha poco antes de su desembocadura y que está afectada por las mareas), golfos, pequeñas bahías, etc., sino también las que se hallan en torno a ciertas construcciones realizadas por el hombre, en especial los puertos y las radas (bahías, ensenadas, donde las naves pueden estar ancladas, y que normalmente se usan para la carga, descarga y fondeado de buques).

El artículo 36 de la Ley Federal del Mar define a las aguas marinas interiores como aquellas comprendidas entre la costa y las líneas de base normales o rectas a partir de las cuales se mide el mar territorial, de conformidad con las disposiciones pertinentes del reglamento de la ley que incluye: la parte norte del Golfo de California; las de las bahías internas; las de los puertos; las internas de los arrecifes, y las desembocaduras o deltas de los ríos, lagunas y esteros comunicados permanente o intermitentemente con el mar.

La nación ejerce su soberanía tanto en la faja de mar denominada mar territorial, adyacente tanto a las costas nacionales, sean continentales o insulares, como en las aguas marítimas interiores.

El espacio aéreo fue incorporado al dominio público federal, considerándolo como parte del territorio nacional, en atención al desarrollo que en los últimos tiempos han tenido las comunicaciones aeronáuticas y al reconocimiento hecho por las convenciones y tratados internacionales. El espacio aéreo mexicano es el que corresponde a todo su territorio, ya sea continental, insular, o marítimo y en él ejerce la Nación todos sus derechos de exclusividad y soberanía.

La reglamentación del espacio aéreo se inició con la Ley de Vías Generales de Comunicación, y se continuó con la Ley de Bienes Nacionales.

El 20 de enero de 1960, el artículo 42 constitucional fue modificado para quedar en los términos actuales.

Artículo 43

Como Estado Federal, la República Mexicana está integrada por Estados "libres, y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior",

cuya unión, determinada por el texto constitucional en el artículo 40 de nuestra Carta Magna, forma y constituye una Federación.

El artículo 43 enumera a las actuales partes integrantes de la Federación, o sea, a los Estados de la República y el Distrito Federal. Cada uno de los Estados declara en su propia Constitución que es o forma parte de los Estados Unidos Mexicanos, de la Federación, o de la República, sellando de esta manera el indisoluble Pacto Federal.

Como puede advertirse de su lectura, el artículo 43 no alude a una connotación territorial, sino a la composición política del Estado Federal. El sentido territorial se percibe si se toma en cuenta la fracción I del artículo 42, de la cual se infiere que cada parte integrante de la Federación tiene su propio territorio y que la suma de éstos integra el de la nación.

Por ser una República Federativa, México está integrado por 31 Estados y el Distrito Federal. El número de Estados ha variado a lo largo de la historia nacional, tanto por cuestiones políticas y económicas internas, como por efecto de las luchas libradas con el extranjero.

El Acta Constitutiva de la Federación, documento constitucional mediante el cual se adoptó el régimen federal, fue aprobada el 31 de enero de 1824.

En ella, su artículo 7o. enumeró los Estados integrantes de la Federación, aunque con un carácter provisional:

Los Estados de la Federación son por ahora los siguientes: el de Guanajuato; el Interno de Occidente, compuesto de las provincias de Sonora y Sinaloa; el Interno de Oriente, compuesto de las provincias de Coahuila; Nuevo León y los Tejas; el Interno del Norte, compuesto de las provincias de Chihuahua, Durango y Nuevo México, el de México; el de Michoacán; el de Oajaca; el de Puebla de los Ángeles; el de Querétaro; el de San Luis Potosí; el de Nuevo Santander, que se llamará de las Tamaulipas; el de Tabasco; el de Tlaxcala; el de Veracruz; el de Xalisco; el de Yucatán; el de los Zacatecas. Las Californias y el

Partido de Colima (sin el pueblo de Tonila, que seguirá unido de Xalisco) serán por ahora territorios de la federación, sujetos inmediatamente a los supremos poderes de ella. Los partidos y pueblos que componían la provincia del Istmo de Guazacualco, volverán a las que antes han pertenecido. La Laguna de Términos corresponderá al Estado de Yucatán.

Aquel carácter provisional se derivó tanto de la inestabilidad y efervescencias políticas de la época, como del desconocimiento de los contornos precisos de las regiones del país. Esto se observa en el artículo 42 de la Constitución de Apatzingán, que Morelos promovió para aprobarse el 22 de octubre de 1814. En este precepto se establecía:

Mientras se haga una demarcación exacta de esta América mexicana y de cada una de las provincias que la componen, se reputarán bajo de este nombre y dentro de los mismos términos que hasta hoy se han reconocido las siguientes: México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Técpan, Michoacán, Querétaro, Guadalajara, Guanajuato, Potosí, Zacatecas, Durango, Sonora, Coahuila y Nuevo Reino de León.

Igualmente, la inestabilidad y el sentido provisional de la integración de la República se advierte en el decreto que fijó las bases para las elecciones del nuevo Congreso, fechado el 17 de junio de 1823. En éste, después de enumerar las provincias, 23 en total, se adicionó un artículo 10 que determinaba: "En el caso de que las provincias de Guatemala permanezcan unidas a México. . .". Estas provincias incluían el territorio de los países que integran actualmente Centroamérica.

La inestabilidad política vivida en las primeras décadas del siglo XIX, favorecieron a la vez el separatismo y la pérdida de territorios. Todo Centroamérica y Texas aprovecharon la coyuntura para separarse de México, al mismo tiempo que una guerra injusta nos hizo perder los vastos territorios de la Alta California, Nuevo México y Arizona, lo que se determinó jurídicamente en el famoso Tratado de Guadalupe Hidalgo entre nuestro país y los Estados Unidos de América, el 2 de febrero de 1848.

Al iniciarse este siglo las partes integrantes de la Federación eran 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, el Territorio de la Baja California, el Territorio de Tepic, formado con el séptimo cantón del Estado de Jalisco, y el de Quintana Roo”.

En 1914 el Estado de Morelos se convierte en territorio y se agregan en la misma fecha los territorios del Bravo y de Jiménez, ambos integrados con fracciones y partes del Estado de Chihuahua.

Al concluir los debates del Constituyente de Querétaro, el texto aprobado del artículo 43 fue el siguiente:

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.

En sucesivas reformas se obtuvieron los siguientes resultados: en 1931 la Baja California se divide en dos territorios, Norte y Sur; el mismo año de 1931 Quintana Roo deja de ser territorio para integrarse como parte del Estado de Yucatán, para volver a constituirse nuevamente como territorio, según reforma publicada en enero de 1935.

De acuerdo con la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de enero de 1952, el territorio Norte de Baja California se constituye en Estado, transformación que habría de producirse también en 1974 para que los últimos dos territorios, Baja California Sur y Quintana Roo, fueran erigidos en Estados libres y soberanos.

La formación de nuevos Estados dentro de los límites existentes debe ser aprobada por el Congreso de la Unión, siguiendo el procedimiento y cumpliendo los requisitos a los que se refiere la fracción III del artículo 73 de la Ley Fundamental del país.

Es el propio Congreso de la Unión el que está facultado para arreglar en forma definitiva las diferencias entre los Estados por cuestiones de límites, sin perjuicio de las atribuciones que en materia de controversias corresponden a los Tribunales Federales y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Uno de los efectos del federalismo es que todas las entidades federativas son constitucionalmente iguales, porque todas tienen que contribuir a la formación de la voluntad nacional.

Para el efecto anterior, la Constitución prevé que los Estados estén representados de manera igualitaria en la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. Por eso mismo, independientemente de su tamaño físico, su volumen demográfico, su importancia económica o social, todos los Estados y el Distrito Federal están representados cada uno por dos senadores en esa Cámara del Congreso, con lo cual se reconoce y garantiza el mismo rango constitucional a las entidades federativas de la República.

Artículo 44

Desde la Constitución de 1824 es el Congreso de la Unión el que posee facultades para elegir o determinar el lugar que sirva de residencia a los poderes públicos. Por ser la República Mexicana una Federación, este asiento de los poderes se denomina Distrito Federal, que desde aquel año tenía como centro a la Ciudad de México.

El 18 de noviembre de 1824 se determinó cuál sería el Distrito que rodearía a la Ciudad de México para constituirse en residencia de los Supremos Poderes de la Federación. En efecto, el artículo 2o. de dicho decreto determinaba: "Su Distrito [el de la Ciudad de México] será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la Plaza Mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas".

Cuando el centralismo sentaba sus reales en el país el Distrito desaparecía incorporándose su territorio al entonces Departamento de México.

La Constitución de 1857 resolvió suprimir tal artículo 43, que enumeraba a las partes integrantes de la Federación, el Distrito Federal e incluir en su lugar el Estado del Valle de México, cuyo territorio, según el artículo 46 de esa Carta Magna sería el del Distrito Federal. Esto sólo podría suceder cuando los Supremos Poderes Federales se trasladasen a otro lugar.

Según lo anterior, la Constitución de 1857 creó el Estado del Valle de México y lo sujetó a una sustentación indefinida, dependiente de un hecho futuro e incierto.

La dualidad constitucional del Estado del Valle de México y el Distrito Federal en la Constitución de 1857 es el producto, en realidad, del apasionante debate que entablaron los constituyentes, particularmente en la sesión del 10 de diciembre de 1856. En ella intervinieron Prieto, Mata, Zarco, Guzmán, García Granados, Olvera y Moreno.

En efecto, a propuesta de don Guillermo Prieto, el proyecto de artículo fue debatido en dos partes: en la primera se acordó aprobar la erección del Distrito en estado, pero la segunda condicionó dicha conversión a la salida de los Supremos Poderes de la Ciudad de México.

Vale la pena al respecto de este artículo recordar lo que expresó Francisco Zarco en el sentido de que lo más importante sería resolver si es o no conveniente y necesario que los Supremos Poderes emigren de México. Este cuestionamiento subsiste hasta la fecha, de manera que mientras no se consiga una convicción suficientemente consensual, resultaría muy riesgoso y poco práctico exigir la creación o erección del Estado del Valle de México.

El Constituyente de 1916-17 adoptó la redacción más feliz que aún conserva este artículo, pues, incluido el Distrito Federal entre las partes integrantes de la Federación, el Estado del Valle de México es sólo un nombre y no una institución jurídica creada por la Constitución. Efectivamente, mientras la Constitución de 1857 creó el Estado que se menciona y condicionó su erección a la salida de los poderes federales de la Ciudad de México, la Constitución de 1917 creó el Distrito Federal y determinó que si de él salen los Supremos Poderes de la Federación, será entonces cuando podría crearse el Estado del Valle de México.

Por ser el precepto que se comenta parte de las decisiones fundamentales de la nación, conserva hasta hoy día una importancia primordial y sigue siendo fuente de interesantes discusiones que no hacen sino confirmar la calidad visionaria de los creadores de la Federación y del Constituyente de Querétaro.

Este artículo debe ser analizado y relacionado con la fracción VI del artículo 73 Constitucional que determina las características institucionales del Gobierno del Distrito Federal, y que en virtud de reformas recientes ha reconocido la posibilidad de que los ciudadanos de esta entidad ejerciten sus derechos democráticos a través de una Asamblea de Representantes. De esta manera, al lado de un gobierno desconcentrado y descentralizado en delegaciones, así como de un poder judicial propio, el Distrito Federal cuenta ahora con un órgano de discusión, deliberación y reglamentación que permite la intervención más directa de la ciudadanía en los asuntos del Distrito Federal.

Artículo 45

Incorporado al texto constitucional el asunto de la delimitación territorial de las Entidades Federativas, permite inferir que el orden normativo de la Constitución Política quiere mantener un *status quo* permanente y estable en lo que se refiere a las partes integrantes de la Federación.

Dada la parte final de este breve precepto, hay quienes aseguran que los Constituyentes quisieron dejar a una ley reglamentaria la determinación de los contornos, fronteras y límites de los Estados de la República. Esta ley, sin embargo, no ha existido nunca pese a que la primera división territorial federativa se originó en el Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824.

Lo que en realidad significa el texto es el reconocimiento de hechos históricos y la previsión de hipótesis conflictivas que han ocurrido entre nuestras entidades federativas a lo largo de las décadas. Si el texto constitutivo diera por invariables e inmutables los límites de aquéllas, la única posibilidad de solución de los conflictos sería la imposición por la fuerza de lo ya predeterminado. En virtud de lo anterior este artículo debe ser correlacionado con lo que determinan la fracción IV de los

artículos 73 y el 105 de la propia Carta Magna. Aquélla faculta al Congreso para arreglar definitivamente los límites de los Estados y terminar las dificultades que entre ellos se susciten, mientras que este último da competencia exclusiva a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer las controversias que se susciten entre dos o más Estados.

Lo que el artículo que se comenta establece es una sabia previsión de los inevitables conflictos que pueden surgir entre entidades políticas limítrofes.

Artículo 46

El comentario hecho al artículo anterior se justifica aún más de la lectura de este precepto, cuya parte medular es el establecimiento por la Constitución de términos y modos para resolver los conflictos entre los Estados.

En el caso de este precepto también habría que correlacionarlo con el 116 del propio Código Político, que establece que los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites, los que sólo serán válidos si los aprueba el Congreso de la Unión.

Artículo 47

Dado que el artículo 43 incluyó a Nayarit como parte integrante de la Federación, se requería que ésta tuviese una realidad concreta y jurídica de orden constitucional que no estaba resuelta con antelación, pues su antecedente era el territorio de Tepic creado el 12 de diciembre de 1884.

Lo anterior explica que sea Nayarit el único Estado de la República, junto con el Distrito Federal, que tiene reservado un artículo especial para su creación.

Sin embargo, en las condiciones actuales este artículo conserva un sentido de fundación originaria que le proporciona sentido histórico a la vida de esa importante entidad de la nación.

Artículo 48

El artículo 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el texto original producto del Constituyente de 1917, estableció que:

Las islas de ambos mares que pertenezcan al territorio nacional, dependerán directamente del Gobierno de la Federación, con excepción de aquella sobre la que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los estados.

Este artículo no estaba incluido en el proyecto de constitución presentado por Carranza a la Soberana Asamblea, ni se incluyó en el texto del artículo 48 propuesto por la comisión dictaminadora el 2 de enero de 1917, se redactó de la siguiente forma: "Las islas de ambos mares que pertenezcan al territorio nacional, dependerán directamente del Gobierno de la Federación".

En él, la comisión confirmó el imperio de la Federación sobre las islas que tradicional e históricamente han sido propiedad de México, mencionando el texto del artículo 48 presentado por la comisión, emplea la palabra adyacente para confirmar la pertenencia de las islas a la nación mexicana. De esta forma confirma el dominio eminente sobre las islas no adyacentes, como la de Guadalupe, las Revillagigedo y de la Pasión, en el proyecto sometido a la aprobación de la asamblea, se suprimió la palabra adyacente y quedó en los términos siguientes:

ARTÍCULO 48. Las islas de ambos mares que pertenezcan al territorio nacional, dependerán directamente del Gobierno de la Federación.

La comisión, considerando las objeciones de los diputados Ramírez Villarreal, Palavicini, Monzón, Medina y Manuel Rojas, volvió a presentar a la asamblea el artículo 48, excluyendo la expresión "dependencia directa" del Gobierno de la Federación las islas sobre las que "hasta la fecha" hayan ejercido jurisdicción los Estados.

Era ese el momento de resolver la problemática que encierra el párrafo subrayado y determinar cuántas y cuáles son las islas que se en-

cuentran fuera del ámbito federal, desde 1917; sin embargo, el texto del proyecto al artículo 48 fue reformado, sin dejar clara la distribución de competencias jurisdiccionales entre la Federación y las entidades federativas en materia de territorio insular.

En efecto, el artículo 48 constitucional estableció como regla general que las islas, cayos y arrecifes de los mares dependerán directamente de la Federación, y como excepción que las islas sobre las que hasta el 1o. de mayo de 1917, hayan ejercido jurisdicción los Estados quedaban fuera del ámbito federal.

La excepción se agregó después de las objeciones que presentaron los diputados constituyentes Ramírez Villarreal, Palavicini, Monzón y Martín.

Ramírez Villarreal objetó el texto propuesto por la comisión dictaminadora para dejar a salvo los derechos que según entendía, tenía el Estado de Colima sobre las islas Revillagigedo, así como los que el Territorio de Tepic tenía sobre las Marías.

Palavicini mencionó a la isla del Carmen como perteneciente al Estado de Campeche, Monzón señaló que la isla Tiburón pertenecía al Estado de Sonora y Martín precisó que San Juan de Ulúa era parte del territorio veracruzano.

Pero lo cierto es que, de las islas señaladas durante el debate, Colima no tenía derechos sobre las Revillagigedo, las Marías no eran parte de Tepic, ni San Juan de Ulúa era una porción de territorio veracruzano, ya que el *imperium* federal sobre ellas resultaba indiscutible, de acuerdo a los siguientes hechos y consideraciones de derecho:

I. Por decreto del 25 de julio de 1861, se había concedido al Estado de Colima las islas Revillagigedo.

Conforme al artículo 1o. de dicho decreto, la concesión de las islas era para que se establecieran en ellas, las "Colonias Presidiales" que solicitó la Legislatura Local al Gobierno Federal. En el artículo 2o. se estableció:

El Gobierno no se desprende del dominio que tiene en las expresadas islas, las cuales volverán a su poder siempre que el Estado de Colima no proceda dentro de tres años a establecer las referidas colonias, o que después de establecidas se arruinen o destruyan.

Las “Colonias Presidiales” nunca llegaron a establecerse en virtud de lo cual operó la reversión jurisdiccional de las islas Revillagigedo al Gobierno Federal, en los términos previstos en el artículo 2o. del decreto antes mencionado.

Por otra parte, la Constitución de 1857, dejaba precisado que las islas eran porciones territoriales independientes a cualquiera de las Entidades Federativas.

II. El 31 de enero de 1905, el Gobierno Federal adquirió de la sucesión de Manuel Carpena, las islas Marías.

El 12 de mayo, dichas islas se destinaron al establecimiento de una colonia penal, por el siguiente Decreto Presidencial:

Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda y Crédito Público, —México.— Sección Segunda.

El Presidente de la República se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

Porfirio Díaz, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que de conformidad con lo prevenido en el artículo 20 de la ley de 18 de diciembre de 1902, he tenido a bien decretar lo siguiente:

Artículo Unico: Quedan destinadas al establecimiento de una colonia penitenciaria las islas denominadas, María Madre, María Magdalena y María Cleofas, que forman el grupo conocido por las Tres Marías, ubicadas en el Océano Pacífico frente al territorio de Tepic, y que fueron adquiridas por el Gobierno.

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.

Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo Federal, en México, a doce de mayo de mil novecientos cinco. — Porfirio Díaz. — al C. Lic. José Ives Limantour, Secretario de Estado y Despacho de Hacienda y Crédito Público.— Presente.

El 22 de mayo de ese mismo año, la Secretaría de Gobernación entró en posesión de las Islas Marías, de la cual dependen desde entonces.

El decreto del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de junio de 1908, dispuso: “En las Islas Marías del Océano Pacífico, habrá una Colonia Penal para los efectos del artículo 15 de este decreto”.

Dicho artículo establece lo siguiente: “Los reos condenados a la pena de relegación por los Tribunales Federales o por los del Distrito y de los Territorios de la Baja California y de Tepic, sufrirán sus condenas en la Colonia Penal establecida en las Islas Marías, del Océano Pacífico”.

Como es fácil advertir, las Islas Marías no quedaban comprendidas dentro de la extensión y límites del Territorio de Tepic, por ser un elemento territorial independiente.

III. Veracruz no estaba ejerciendo jurisdicción sobre San Juan de Ulúa, en virtud de un decreto dado por Venustiano Carranza en la H. Veracruz, el 2 de julio de 1915, y en el cual se estableció lo siguiente:

Artículo 1o. El Castillo conocido con el nombre de San Juan de Ulúa deja desde esta fecha de tener carácter de presidio.

Artículo 2o. Las dependencias del edificio de que se trata quedan, una parte, a disposición de la Secretaría de Guerra y Marina para que siga siendo utilizada como arsenal de Guerra y Marina y la otra a disposición del Ejecutivo Federal, para se sirva de ella como residencia eventual del Jefe del Poder Ejecutivo de la República.

Como el castillo de San Juan de Ulúa se extiende en toda la superficie de la isla, es indiscutible que al debatirse el artículo 48 Constitucional, ésta se encontraba bajo jurisdicción federal.

De las islas mencionadas durante los debates de 1917, solamente resultaba discutible la pertenencia a los Estados de Campeche y Sonora, las islas del Carmen y Tiburón respectivamente, ya que la jurisdicción federal sobre las Revillagigedo, San Juan de Ulúa y las Marías resultaba fácilmente comprobable.

Incorporados en 1960, dentro del artículo 42 de la Carta Magna, los nuevos espacios a la soberanía del Estado mexicano, lógicamente se desprendió la necesidad de que sobre ellos, se extendiera también la jurisdicción federal, que venía ejerciéndola sobre el ámbito soberano tradicional de la nación, con excepción de las zonas que están bajo la jurisdicción de los Estados de la Federación. Esto fundamentó la reforma, el 20 de enero de aquel año, al texto del artículo 48 constitucional para agregar a la jurisdicción federal los cayos y arrecifes, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, sobre los cuales no existe excepción alguna que elimine la dependencia del Gobierno de la Federación, de los citados elementos territoriales.

Si bien el artículo 48 constitucional fue reformado en 1960, su texto actual no altera los conceptos expresados anteriormente y sí en cambio los reafirma.

En efecto, conforme al citado artículo 48 constitucional, a partir de la zona marítima terrestre de nuestros litorales continentales y mar adentro, todo es una dependencia directa del Gobierno de la Federación. En ese lugar, todo es federal: islas, cayos, arrecifes, mar territorial, aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional.

En consecuencia, en donde no existe una entidad política, se da la dependencia directa del Gobierno Federal, no cabe la división de competencias que fija el artículo 124 constitucional, porque en esos elementos

territoriales todo es federal y la jurisdicción sobre los distintos ramos radica en los poderes federales según sus naturales atribuciones.

El artículo 48 de la Carta Magna al establecer que, las islas de ambos mares dependerán directamente del Gobierno Federal no quiere decir otra cosa sino que a partir del 1.º de mayo de 1917, fecha en que entró en vigor nuestra actual Ley Fundamental, no tendrán jurisdicción sobre las islas los gobiernos de los Estados, lo que se comprueba con la excepción que se hace en la parte final del precepto constitucional y en la que se ve claramente que se respetó la jurisdicción que hasta entonces estuvieran ejerciendo las entidades federativas en las islas situadas frente a sus costas.

En este orden de ideas, si partimos del supuesto que la jurisdicción es la actividad pública destinada a mantener la eficacia de la legalidad dentro de un determinado territorio, entonces las entidades federativas deberán demostrar para retener las islas que consideren sujetas a su jurisdicción que, además de contemplarlas en su legislación local, ejercieron actos de aplicación de la ley en tales islas antes de 1917.

Debemos recordar que, llegado el caso, tendría que ser en única instancia la Suprema Corte de Justicia de la nación, de conformidad con el artículo 103 de la Carta Magna, la que resolviera sobre cualquier controversia que sobre la jurisdicción de alguna isla pudiera surgir entre la Federación y los Estados.

Las islas que conforme al artículo 48 constitucional dependen directamente del Gobierno de la Federación, se encuentran administradas por la Secretaría de Gobernación conforme al artículo 27 fracción XV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Esta Secretaría en coordinación con otras dependencias y entidades de la administración pública federal que participan en el despacho de los diversos asuntos insulares, realiza diversas tareas orientadas a la integración de nuestras islas al desarrollo del país, con el propósito de procurar la preservación del patrimonio territorial y marítimo del país, para reafirmar y fortalecer la soberanía y seguridad nacional a través de una organización jurídica, política y administrativa que permite el ejercicio pleno de la jurisdicción federal de las islas que ordena el artículo 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.