

450  
Ley



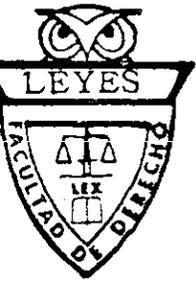
# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

"SITUACION JURIDICA DE LAS ISLAS EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A :  
**JORGE ROBLES VAZQUEZ**



MEXICO, D. F.

AGOSTO 1999

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Handwritten signature



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

México D.F., 27 de agosto de 1999

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ  
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
Presente

El pasante de esta Facultad **ROBLES VÁZQUEZ JORGE** con número de cuenta 9115704-5, ha elaborado la tesis denominada "**SITUACIÓN JURÍDICA DE LAS ISLAS EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**", bajo la asesoría de la Lic. Rosa Carmen Rascón Gasca, la cual a juicio del suscrito cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud considero que dicha tesis está en aptitud de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integran el jurado de su examen profesional.

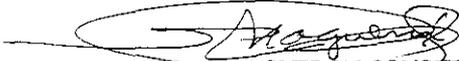
Ruego a Usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG:003/98 de la Secretaría General:

*"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".*

Reitero a Usted las seguridades de mi consideración y respeto.

POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU  
El Director del Seminario



PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA  
Licenciado en Derecho

c.c.p - Lic. Horacio Castellanos Coutiño.- Director de la Facultad de Derecho.- presente.

México, D.F. agosto 18 de 1999

LIC. PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA  
DIRECTOR DEL SEMINARIO  
DE DERECHO ADMINISTRATIVO  
FACULTAD DE DERECHO  
UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO  
Presente

Muy apreciado maestro:

De acuerdo a la designación que tuvo Usted a bien hacer recaer en mi persona como asesora del proyecto de tesis del pasante JORGE ROBLES VAZQUEZ con número de cuenta 9115704-5 quien desarrolló un tema denominado "SITUACIÓN JURÍDICA DE LAS ISLAS EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS", presento a Usted el trabajo finalmente realizado, sometiéndolo a su superior consideración, a fin de que, si Usted lo juzga conveniente, previa su aprobación y los trámites legales correspondientes sea igualmente sometido al jurado y al examen profesional para optar por el grado de licenciado en derecho.

La tesis se desarrolla en cuatro capítulos en los cuales el alumno trata los conceptos generales utilizados en su proyecto: los fundamentos constitucionales de la materia; la legislación federal aplicable y las autoridades competentes; aborda el estudio de tres casos específicos de leyes, reglamentos y autoridades locales para lo cual seleccionó los Estados de Baja California, Nayarit y Quintana Roo; por último ofrece una propuesta de reforma al artículo 48 constitucional federal así como las conclusiones respectivas. La bibliografía se divide en obras esenciales y generales, y en legislación federal, local, tratados, diccionarios, enciclopedias, revistas y jurisprudencia.

Creo conveniente destacar que el alumno ha tenido un desarrollo constante y dedicado en la elaboración de este proyecto y le considero capacitado para la defensa jurídica que haga de su punto de vista frente al sinodo correspondiente.

Quedo en espera de su superior decisión y, como siempre, atenta a las observaciones que se sirva dispensarnos, las que sin duda corregirán, mejorarán y enriquecerán este proyecto. Reciba Usted un afectuoso saludo acompañado de mis mejores deseos.



LIC. ROSA CARMEN RASCÓN GASCA  
Profa. de asignatura de Derecho Administrativo IV  
adscrita al Seminario de Derecho Administrativo de la Facultad  
de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México

c.c.p. el alumno.

## INDICE DE ABREVIATURAS

ANP.....	Áreas Naturales Protegidas
CPBC.....	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California
CPEN.....	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit
CPQR.....	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo
CPEUM.....	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DOF.....	Diario Oficial de la Federación
EUA.....	Estados Unidos de América
INE.....	Instituto Nacional de Ecología
INEGI.....	Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática
LDTEN.....	Ley de División Territorial del Estado de Nayarit
LEGEEPA.....	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
LGBN.....	Ley General de Bienes Nacionales

LOAM.....	Ley Orgánica de la Armada de México
LOAPBC.....	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California
LOAPF.....	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
LOAPMBC.....	Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Baja California
LOAPQR.....	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo
LOMN.....	Ley Orgánica para la Administración Municipal del Estado de Nayarit
LOMQR.....	Ley Orgánica Municipal del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo
LOPEN.....	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de Nayarit
LRPO.....	Ley Reglamentaria del Párrafo Octavo del Artículo 27 Constitucional, relativo a la Zona Económica Exclusiva
PEMEX.....	Petróleos Mexicanos
RGIG.....	Reglamento de Gobierno de la Isla Guadalupe

# INDICE

INTRODUCCION.....	1
-------------------	---

## **CAPITULO PRIMERO** *CONCEPTOS GENERALES*

INTRODUCCION.....	3
A) CONCEPTO DE TERRITORIO (ETIMOLOGICO, GRAMATICAL Y JURIDICO).....	4
1) ESPACIO TERRESTRE.....	9
2) PLATAFORMA CONTINENTAL.....	11
3) DERECHOS SOBRE EL MAR.....	15
4) AGUAS INTERIORES.....	16
5) MAR TERRITORIAL.....	22
6) ZONA ECONOMICA EXCLUSIVA.....	27
7) ZONA CONTIGUA.....	42
B) CONCEPTO DE ISLA (ETIMOLOGICO, GRAMATICAL Y JURIDICO).....	47
1) LAS LLAMADAS ISLAS ARTIFICIALES.....	51
C) RELACION DE LAS ISLAS FEDERALES Y ESTATALES DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	56

## **CAPITULO SEGUNDO** *MARCO CONSTITUCIONAL QUE RIGE LA MATERIA*

INTRODUCCION.....	66
A) ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL (PARRAFO PRIMERO Y CUARTO).....	69
1) GENESIS DE LOS PARRAFOS PRIMERO Y CUARTO.....	82
B) ARTICULO 42 CONSTITUCIONAL.....	88
1) ANTECEDENTES EN LA CONSTITUCION DE 1857.....	90
2) GENESIS EN EL CONSTITUYENTE DE 1916- 1917.....	91
3) TEXTO CONSTITUCIONAL ORIGINAL.....	94
4) REFORMA DE 1934.....	94
5) REFORMA DE 1960.....	99

C) ARTÍCULO 48 CONSTITUCIONAL.....	105
1) ANTECEDENTES EN LA CONSTITUCION DE 1857.....	108
2) GENESIS EN EL CONSTITUYENTE DE 1916- 1917.....	108
3) TEXTO CONSTITUCIONAL ORIGINAL.....	110
4) REFORMA DE 1960.....	111

### **CAPITULO TERCERO**

#### *LEGISLACION FEDERAL QUE RIGE LA MATERIA Y AUTORIDADES COMPETENTES PARA APLICARLA*

INTRODUCCION.....	114
A) LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.....	116
1) FACULTADES DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION Y SU REGLAMENTO INTERIOR.....	118
a) PROPUESTA DE MANUAL DEL TERRITORIO INSULAR FEDERAL.....	122
2) FACULTADES DE LA SECRETARIA DE MARINA Y SU REGLAMENTO INTERIOR.....	125
3) FACULTADES DE LA SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA Y SU REGLAMENTO INTERIOR.....	131
B) LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.....	133
C) LEY FEDERAL DEL MAR.....	138
1) ANTECEDENTES EN LA LEY REGLAMENTARIA DEL PARRAFO OCTAVO DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL, RELATIVO A LA ZONA ECONOMICA EXCLUSIVA.....	139
2) GENESIS DE LA LEY FEDERAL DEL MAR.....	141
3) ANALISIS DEL CONTENIDO DE LA LEY EN LO RELATIVO A LAS ISLAS.....	148
a) ISLAS ARTIFICIALES.....	148
b) ISLAS NATURALES.....	149
D) LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL MEDIO AMBIENTE.....	151

**CAPITULO CUARTO**  
*ESTUDIO DE TRES CASOS ESPECIFICOS DE LEYES, REGLAMENTOS Y  
AUTORIDADES LOCALES*

INTRODUCCION.....	155
A) EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA.....	157
1) CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA.....	157
2) LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.....	158
3) LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.....	159
4) AUTORIDADES COMPETENTES.....	160
5) LA ISLA DE GUADALUPE.....	162
6) LAS ISLAS DEL ARCHIPIELAGO DEL NORTE.....	169
B) EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NAYARIT.....	185
1) CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NAYARIT.....	185
2) LEY ORGANICA DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO NAYARIT.....	186
3) LEY ORGANICA PARA LA ADMINISTRACION MUNICIPAL DEL ESTADO DE NAYARIT.....	187
4) LEY DE DIVISION TERRITORIAL DEL ESTADO DE NAYARIT.....	188
5) AUTORIDADES COMPETENTES.....	190
6) LAS ISLAS MARIAS.....	191
C) EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO.....	195
1) CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO.....	195
2) LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO.....	196
3) LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO.....	197
4) AUTORIDADES COMPETENTES.....	199
D) PROPUESTA DE REFORMA AL ARTICULO 48 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	200

## INTRODUCCION

El territorio nacional es parte fundamental del Estado mexicano; sin embargo existe una porción de él prácticamente abandonado que son las islas mexicanas.

El propósito de la presente investigación es difundir el marco jurídico administrativo aplicable al territorio insular; el cual es amplio y disperso, por lo que la normatividad que rige esta importante materia merece un estudio específico.

De igual forma es necesario hacer del conocimiento de la comunidad la trascendencia que tiene esta parte del territorio nacional, tanto por su ubicación estratégica, así como por sus recursos naturales con que cuenta; evitando tenerla en el olvido, para incorporarla al desarrollo del país.

Desafortunadamente este tema ha sido poco explorado en el ámbito del Derecho Administrativo, incluso son escasos los textos jurídicos que lo contemplan.

Espero que este estudio dé pauta a una reflexión sobre la situación que guardan las islas mexicanas; para generar nuevos estudios de toda índole que beneficien esta parte importante del territorio nacional.

En el capítulo primero analizo la legislación mexicana que regula una serie de figuras jurídicas que son de vital importancia para el país y se encuentran estrechamente vinculadas con el territorio insular, como son: el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental y la zona económica exclusiva.

Otro tema abordado en este capítulo es lo relativo a las llamadas islas artificiales; así como la problemática del número exacto de islas con que cuenta el país, el cual hasta el día de hoy es desconocido.

En el capítulo segundo estudio el marco constitucional que rige la materia, en específico los artículos 27, 42 y 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales constituyen el fundamento jurídico del territorio insular.

En el capítulo tercero analizo las facultades de las diferentes dependencias de la administración pública federal competentes sobre el territorio insular; de igual forma se comenta la legislación aplicable a las islas mexicanas de carácter federal.

Pocas son las entidades federativas que contemplan en sus leyes a las islas que tienen bajo su control, normatividad que en ciertos casos es inconstitucional; de ahí la importancia de estudiarla.

En el cuarto capítulo examino los casos de los estados de Baja California, Nayarit, y Quintana Roo en lo relativo a su marco jurídico sobre la materia; de igual forma estudio la situación de las islas del archipiélago del norte, las islas Mariás y la isla de Guadalupe.

En la regulación jurídica del territorio insular mexicano deben participar de manera importante las entidades federativas; por lo anterior, en la parte final del capítulo cuarto propongo una reforma al artículo 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de poder delimitar de manera precisa la competencia de las entidades federativas y de la federación sobre las islas mexicanas.

La legislación mexicana ha regulado una serie de figuras jurídicas de vital importancia para el país y que se encuentran estrechamente ligadas con el territorio insular mexicano; tal es el caso de la zona económica exclusiva, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, las cuales también ubicamos en convenios internacionales.

Estos conceptos mencionados, merecen una revisión en particular, ya que México ha recibido beneficios directos por la aplicación de éstos en su territorio.

En este capítulo se aborda el tema de las islas artificiales, que para México revisten un papel fundamental en la explotación de hidrocarburos; Petróleos Mexicanos (PEMEX) ha llevado a cabo la instalación de plataforma marinas en la llamada sonda de Campeche, de las cuales se proporcionan datos interesantes.

Finalmente, analizo la problemática del número de islas con que cuenta México, el cual hasta el día de hoy es desconocido; con base en lo anterior se puede afirmar que el estudio del régimen jurídico-administrativo de las islas de los Estados Unidos Mexicanos, constituye un punto de partida necesario para determinar claramente los ámbitos de competencia del gobierno federal y de las entidades federativas sobre el territorio insular mexicano.

## A) CONCEPTO DE TERRITORIO (ETIMOLOGICO, GRAMATICAL Y JURIDICO)

El concepto de territorio puede comprenderse desde varios puntos de vista, en un primer plano etimológico, el Maestro Serra Rojas señala:

“La palabra territorio viene de *terra patrum*, la tierra de los antepasados. Por su parte el profesor Groppali asegura que no deriva como se cree comúnmente de terra, sino de terro territo, que significa espanto, atemorización”. (1 )

Gramaticalmente territorio se ha entendido de varias formas, así tenemos que:

“ El concepto mismo de territorio nacional y de frontera es una estructura cultural de la sociedad humana, puesto que el planeta desde sus orígenes y su evolución en su contexto físico, no tiene divisiones, ni fronteras, es un todo al que el hombre ha fraccionado, en su superficie terrestre a través de los últimos cuatro mil años”. (2)

Tomando como punto de partida la estructura clásica de Estado comprendiendo dentro de éste al territorio, la población, el gobierno y la soberanía, se menciona que: “El territorio como elemento esencial del Estado, es el espacio o porción geográfica delimitada de la superficie terrestre, subsuelo, espacio etc., sobre la que el Estado ejerce exclusivamente la potestad de imperio”. (3)

El territorio así visto es parte fundamental de la concepción clásica del Estado, ese espacio donde se ejerce la soberanía, y que no

1. -SERRA ROJAS Andrés. Teoría del Estado. 13ª ed, Porrúa, México 1996, p. 271.

2. -ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. 2ª ed, Porrúa, México 1993, p. 164.

3. - SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Segundo Curso. 18ª ed, Porrúa, México 1997, p. 249

## **CAPITULO PRIMERO**

### **CONCEPTOS GENERALES**

#### **INTRODUCCION**

Las islas de los Estados Unidos Mexicanos (que denominaremos México) constituyen una parte importante de su territorio, la cual se encuentra en un estado de abandono y con gran vacío jurídico sobre el tema; por lo que para valorar el territorio insular mexicano, es necesario revisar algunos conceptos fundamentales.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en sus artículos 27, 42, 43, y 48 establece las bases del régimen legal de las islas; el artículo 27 en su párrafo primero señala que las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tienen el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada; este precepto consagra el dominio originario de la Nación sobre tierras y aguas, concepto necesario para comprender la noción de territorio, incluyendo al insular.

El artículo 42 Constitucional determina que las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes, son parte del territorio Nacional; esta disposición normativa se complementa con el contenido del artículo 48 de la misma Constitución, al determinar la competencia del gobierno federal sobre las islas de los mares adyacentes, excepto aquellas sobre las que, hasta la fecha de entrada en vigor de la Constitución, hayan ejercido jurisdicción los Estados.

La legislación mexicana ha regulado una serie de figuras jurídicas de vital importancia para el país y que se encuentran estrechamente ligadas con el territorio insular mexicano; tal es el caso de la zona económica exclusiva, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, las cuales también ubicamos en convenios internacionales.

Estos conceptos mencionados, merecen una revisión en particular, ya que México ha recibido beneficios directos por la aplicación de éstos en su territorio.

En este capítulo se aborda el tema de las islas artificiales, que para México revisten un papel fundamental en la explotación de hidrocarburos; Petróleos Mexicanos (PEMEX) ha llevado a cabo la instalación de plataforma marinas en la llamada sonda de Campeche, de las cuales se proporcionan datos interesantes.

Finalmente, analizo la problemática del número de islas con que cuenta México, el cual hasta el día de hoy es desconocido; con base en lo anterior se puede afirmar que el estudio del régimen jurídico-administrativo de las islas de los Estados Unidos Mexicanos, constituye un punto de partida necesario para determinar claramente los ámbitos de competencia del gobierno federal y de las entidades federativas sobre el territorio insular mexicano.

## A) CONCEPTO DE TERRITORIO (ETIMOLOGICO, GRAMATICAL Y JURIDICO)

El concepto de territorio puede comprenderse desde varios puntos de vista, en un primer plano etimológico, el Maestro Serra Rojas señala:

“La palabra territorio viene de *terra patrum*, la tierra de los antepasados. Por su parte el profesor Groppali asegura que no deriva como se cree comúnmente de terra, sino de terro territo, que significa espanto, atemorización”. (1 )

Gramaticalmente territorio se ha entendido de varias formas, así tenemos que:

“ El concepto mismo de territorio nacional y de frontera es una estructura cultural de la sociedad humana, puesto que el planeta desde sus orígenes y su evolución en su contexto físico, no tiene divisiones, ni fronteras, es un todo al que el hombre ha fraccionado, en su superficie terrestre a través de los últimos cuatro mil años”. (2)

Tomando como punto de partida la estructura clásica de Estado comprendiendo dentro de éste al territorio, la población, el gobierno y la soberanía, se menciona que: “El territorio como elemento esencial del Estado, es el espacio o porción geográfica delimitada de la superficie terrestre, subsuelo, espacio etc., sobre la que el Estado ejerce exclusivamente la potestad de imperio”. (3)

El territorio así visto es parte fundamental de la concepción clásica del Estado, ese espacio donde se ejerce la soberanía, y que no

1. -SERRA ROJAS Andrés. Teoría del Estado. 13ª ed, Porrúa, México 1996, p. 271.

2. -ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. 2ª ed, Porrúa, México 1993, p. 164.

3. - SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Segundo Curso. 18ª ed, Porrúa, México 1997, p. 249

solo se refiere de manera exclusiva al ámbito terrestre, sino también comprende los derechos que se ejercen en las zonas marinas y en el subsuelo.

Jurídicamente el territorio, siguiendo a Serra Rojas, Gutiérrez y González y Acosta Romero, se enmarca dentro del concepto de patrimonio del Estado.

Para Acosta Romero es:

“ El conjunto de elementos materiales e inmateriales, tanto del dominio público, como el del dominio privado, cuya titularidad es del Estado, ya sea en forma directa (a través de organismos descentralizados o sociedades mercantiles de Estado), y que sirven para el cumplimiento de su actividad y cometidos”. (4)

Por su parte el Maestro Serra Rojas considera:

“El patrimonio del Estado se halla constituido por la universalidad de los derechos y acciones de que es titular, los cuales pueden valorarse pecuniariamente, sumados a las obligaciones que los gravan, encaminados a la realización de sus fines”. (5)

El Maestro Ernesto Gutiérrez y González, parte del concepto de Patrimonio y señala que es: “El conjunto de bienes, pecuniarios y morales, obligaciones y derechos de una persona que constituyen una universalidad de derecho”. (6)

Sobre la base de lo anterior comenta:

“... este concepto de patrimonio de cualquier persona, es también aplicable al Estado, ya que el Estado es persona...

4. - ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob.Cit. p 159.

5. -SERRA ROJAS, Andrés. Ob.Cit. p, 247.

6. -GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. El Patrimonio. 5ª ed, Porrúa, México 1995, P. 45

“ patrimonio del Estado es su conjunto de bienes, pecuniarios y morales, obligaciones y derechos, que constituyen una universalidad de Derecho”. (7)

El Maestro Gutiérrez y González comenta que el patrimonio del Estado se compone tanto de bienes pecuniarios y otros de carácter moral. (8)

De esta forma encontramos que el patrimonio como un atributo de la persona, es aplicable al Estado como persona moral que es, de ahí la importancia que reviste el concepto.

Considero que el Patrimonio del Estado es el conjunto de bienes, derechos y obligaciones de carácter público con que cuenta para la realización de sus objetivos, por medio de sus órganos competentes.

Acosta Romero define el territorio en los siguientes términos:

“El conjunto de elementos geográficos del planeta (tierra) sobre los que el Estado ejerce su soberanía, sirve de asiento a su población y esta delimitado por las fronteras naturales (accidentes geográficos y mar) y artificiales (fronteras definidas en tratados)”. (9)

Por su parte el Maestro Alfonso Nava Negrete, refiriéndose a la propiedad del Estado sobre el territorio, menciona que:

“Tiene la Nación mexicana una auténtica propiedad sobre el territorio nacional. Sin embargo, en el Derecho Administrativo existen dos corrientes de opinión. Se piensa que las naciones o gobiernos no tienen sobre su territorio una verdadera propiedad, sino más bien un poder de dominio, es decir, un poder para

7. -GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. 1ª ed, Porrúa, México 1993, P. 686.

8.- Es interesante la posición que tiene el Maestro Gutiérrez y González en lo referente a lo que denomina el “Patrimonio Moral de los Estados Unidos Mexicanos”. IBIDEM. Apartado 204, p. 771.

9. -ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob.Cit. p. 190.

regular y vigilar los bienes. La segunda corriente considera que sí existe una propiedad que tiene el Estado sobre su territorio o bienes, corriente que estimamos correcta y que siguen las Constituciones del mundo occidental". (10)

Es claro que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en el artículo 27 en su primer párrafo contiene que la propiedad de tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada; sobre este primer párrafo del artículo en mención profundizaré en el siguiente capítulo.

El Maestro Ignacio Burgoa, comenta al respecto que:

"... el territorio como elemento del Estado, es el espacio terrestre, aéreo y marítimo sobre el que se ejerce el *imperium* o poder público estatal al (sic) través de las funciones legislativa, administrativa o ejecutiva y judicial o jurisdiccional, o sea, la demarcación geográfica dentro de las que éstas se desempeñan". (11)

De lo anterior se desprende que el territorio en un sentido jurídico, es el espacio geográfico donde el Estado ejerce derechos soberanos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contiene en el artículo 42 lo que comprende el territorio nacional, regulándolo de manera casuística:

"Artículo 42: El territorio nacional comprende:

I El de las partes integrantes de la Federación,

10. - NAVA NEGRETE ALFONSO. "Derecho Administrativo Mexicano." 1ª ED. EDIT. F.C.E. México. 1995. PAG: 230-231.

11.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano.9ª ed, Porrúa, México 1994, p. 162.

II El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;

III El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;

IV La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;

V Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional y las marítimas interiores,

VI El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional".

La Constitución regula en este artículo, lo que denomino, un inventario de las partes integrantes del territorio; de aquí se desprende que son varios los elementos que lo componen, de ahí que cada uno merezca una mención en específico.

## **1)ESPACIO TERRESTRE**

El espacio terrestre puede entenderse desde dos puntos de vista, uno en sentido amplio en el cual se engloban diferentes conceptos, tales como islas, aguas del Estado, el subsuelo, etc.; y por el otro lado una identificación con el llamado macizo continental.

Dentro del primer grupo encontramos la opinión de Sorensen, quien menciona lo siguiente:

" La parte más importante del territorio de un Estado consiste en la tierra comprendida dentro de sus fronteras. A ésta área se le llama usualmente "espacio terrestre" en el Derecho internacional, e incluye el lecho de mar y el subsuelo del mar

territorial". Continúa mas adelante: "El espacio terrestre como un todo (con islas, aguas nacionales y el subsuelo) se encuentra bajo la jurisdicción exclusiva del Estado territorial".(12)

El Maestro Sánchez Bringas refiriéndose al "macizo continental " comenta que:

"Los artículos 42 I y 43 constitucionales lo denominan "partes integrantes de la Federación". No es afortunada esta expresión porque la Federación se refiere a una de las entidades que forman el Estado mexicano, compuesta con los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial Federales. El sentido que se pretende alcanzar con "partes integrantes de la Federación" es, precisamente, el del territorio continental en que se asientan las entidades federativas". (13)

En lo particular coincido con lo expuesto con el Maestro Sánchez Bringas, ya que el espacio terrestre solo abarca el llamado macizo continental y no todo un universo de materias, como el concepto de territorio.

El macizo continental entendido como ese espacio de tierra firme donde el Estado ejerce sus derechos soberanos, y que en específico la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hace referencia en su artículo 42 fracción primera, al regular que: "El territorio nacional comprende: I El de las partes integrantes de la Federación".

De igual forma el artículo 43 menciona las partes integrantes de la federación que son los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala,

12.- SORENSEN Max. Manual de Derecho Internacional Público" 1ª ed, en español. F.C.E., México 1994, pp. 320- 321

13. - SANCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional.1ª ed, Porrúa, México 1995, p.175

Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.

Reitero una vez más, el espacio terrestre se refiere a la parte del territorio, identificado como macizo continental, donde el Estado ejerce derechos soberanos, por medio de sus órganos competentes.

## **2) PLATAFORMA CONTINENTAL**

La plataforma continental es considerada como parte importante del territorio, la cual adquirió relevancia a partir de la segunda parte del siglo XX, por el descubrimiento de recursos naturales en dicha zona.

“El zócalo submarino o plataforma continental es un espacio marítimo que recientemente ha preocupado a estadistas y juristas, porque la moderna ciencia de la oceanografía ha logrado describir el fondo de los mares, ha estudiado sus fascinantes características y determinado las grandes riquezas, minerales y biológicas, de las cuales la plataforma continental es fuente que puede considerarse inagotable”. (14)

En el caso de nuestro país, la zona es un punto importante para la explotación de recursos naturales.

“Las modernas investigaciones geológicas y oceanográficas demuestran que los continentes se asientan en una especie de meseta o pedestal sumergido, que se extiende más allá de las aguas territoriales, hasta el alta mar, bajando suavemente hasta una línea a partir de la cual se desciende súbitamente a las zonas de mayor profundidad”. (15)

14.-CERVANTES AHUMADA, Raúl. Derecho Marítimo. 1ª ed, reformada, Herrero, México 1989, p. 53

15.-ORTIZ AHLF, Loretta. Derecho Internacional Público. 2ª ed, HARLA, México 1995, p.103

Con el advenimiento de la segunda guerra mundial, aparece la necesidad de contar con materias primas, por lo que a partir de esta fecha, la plataforma continental adquiere relevancia.

Es en los Estados Unidos de América (EUA) donde el Presidente Harry S. Truman pronuncia una proclama el 28 de septiembre de 1945, en la cual en su parte esencial señala:

“...el Gobierno de los Estados Unidos considera los recursos naturales del subsuelo y del fondo del mar de la plataforma continental por debajo del alta mar próximo a las costas de los Estados Unidos como perteneciente a éstos y sometidos a su jurisdicción y control”. (16)

A partir de estos acontecimientos, diferentes países, emiten declaraciones en el mismo sentido reclamando para sí la plataforma continental.

México no se encontró al margen de la importancia que reviste esta zona, así tenemos los decretos Presidenciales de fecha 29 de octubre de 1945 y el de 11 de octubre de 1945, expedidos durante el mandato del General Manuel Avila Camacho.

La plataforma continental fue regulada a nivel internacional por la Convención del Derecho del Mar realizada en Ginebra en 1958.

El seis de enero de 1960 se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los párrafos cuarto quinto, sexto y séptimo fracción I del artículo 27 así como los artículos 42 y 48; con estas reformas podemos apreciar el carácter jurídico que le da nuestra Constitución a la plataforma continental.

16.- SEPULVEDA, Cesar. Derecho Internacional Público. 20ª ed, Porrúa, México 1998. P.189.

El Maestro Serra Rojas en una nota al pie de página señala: "Es conveniente agregar que la Ley del Petróleo, D.O.F. del 29 de noviembre de 1958 incluyó en su artículo 1, la plataforma continental antes de la citada reforma de enero de 1960". (17)

Primeramente el artículo 27 constitucional en el párrafo cuarto en su primera parte declara que "Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas".

Con la reforma al artículo 42 constitucional, en su fracción cuarta se señala a la plataforma continental, los zócalos de las islas, cayos y arrecifes, como partes integrantes del territorio nacional.

Finalmente el artículo 48 de la Constitución regula entre otras cosas, que la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, dependerán directamente del gobierno de la federación.

De estos preceptos constitucionales se desprende claramente que la plataforma continental se encuentra regulada por las autoridades federales, es materia federal, así como el dominio directo de todos sus recursos naturales; lo que es más importante es que se considera como parte del territorio nacional, y no una zona especial, en virtud de lo anterior, el Estado Mexicano ejerce su soberanía de manera plena de conformidad con el texto constitucional.

Es de señalar que la Ley Federal del Mar en su artículo cuarto al referirse a las zonas marítimas mexicanas, (entre ellas la plataforma continental), declara que la nación ejercerá los poderes, derechos, jurisdicciones y competencias que esta misma ley establece, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con el Derecho Internacional.

El artículo 62 de la Ley Federal del Mar señala:

“La plataforma continental y las plataformas insulares mexicanas comprende el lecho y el subsuelo de las áreas submarinas que se extiende más allá del mar territorial y a todo lo largo de la prolongación natural del territorio nacional hasta el borde exterior del margen continental, o bien hasta una distancia de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial, en los casos en que el borde exterior del margen continental no llegue a esa distancia, de acuerdo con lo dispuesto por el derecho internacional”.

Conforme al artículo 57 de la ley, la Nación ejerce derechos de soberanía sobre la plataforma continental y las plataformas insulares para los efectos de su exploración y de explotación de los recursos naturales; derechos que son exclusivos de la Nación (art. 58)

De igual forma se contiene en el artículo 60 que los derechos de soberanía que ejerce la Nación sobre la zona no afectarán a la condición jurídica de las aguas suprayacentes ni a la del espacio aéreo situado sobre tales aguas.

Las islas gozan de plataforma insular, pero no así las rocas no aptas para mantener habitación humana o vida económica propia, de acuerdo con el artículo 63 de la ley.

Por su parte la Ley General de Bienes Nacionales en su artículo segundo fracción II y IV regula como bienes de dominio público los señalados en los artículos 27 párrafo cuarto, quinto y octavo, y 42, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como el lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores.

En la vigente Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 30 de abril de 1982 y que apareció en el Diario Oficial de la Federación el 1 de junio de 1983, en sus artículos 76, 77 y 78 regula a la plataforma continental.

### **3) DERECHOS SOBRE EL MAR**

Desde tiempos remotos los derechos que tiene un Estado sobre los espacios marítimos han originado conflictos entre los diferentes países, ya que el mar ha sido parte fundamental en el desarrollo de todo Estado, debido a que es puente de tráfico mercantil, lugar para explotación de recursos naturales e incluso zona de protección contra posibles agresiones.

En virtud de la importancia que tiene el mar para los Estados, existe la necesidad de regular esta materia, cuyas normas tenían en un principio un carácter primordialmente de derecho consuetudinario. Es hasta mediados de este siglo cuando se crea una regulación amplia del derecho del mar con las conferencias convocadas para tales efectos por la Organización de Naciones Unidas.

México en su orden jurídico ha regulado la materia, así encontramos disposiciones tanto en el texto constitucional como en leyes secundarias; tal es el caso de la Ley Federal del Mar y la Ley General de Bienes Nacionales. El Estado Mexicano cuenta con grandes extensiones de espacios marinos, los cuales son fuentes de recursos naturales; es de señalar que el país cuenta en el Océano Pacífico con un litoral de 7 147 Km, incluyendo el Golfo de California, y de 2 756 Km en el Golfo de México y Mar Caribe.

En el contexto internacional se señaló lo siguiente:

“La I Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar se celebró en Ginebra, del 24 de febrero al 27 de abril de 1958, participando en ella ochenta y seis países, setenta y nueve de los cuales eran miembros de la ONU. Como resultado de esta Conferencia se adoptaron las siguientes convenciones el 29 de abril de 1958: A) Convención sobre el mar territorial y la zona continua. B) Convención sobre el alta mar. C) Convención sobre

pesca y conservación de los recursos vivos del alta mar. d) Convención sobre la Plataforma Continental".(18)

Posteriormente tenemos una Segunda Conferencia en Ginebra de abril de 1960, y la tercera que empezó sus trabajos en 1973 y los finalizó en Montego Bay, Jamaica el 10 de diciembre de 1982, donde se origina la actual legislación del derecho del mar a nivel internacional, que entró en vigor el 16 de noviembre de 1994.

México no esta al margen de la actual Convención sobre el Derecho del Mar de Naciones Unidas, ya que la firmó el 30 de abril de 1982 y apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de junio de 1983.

#### **4) AGUAS INTERIORES**

En un concepto doctrinal encontramos que:

"Las aguas internas son aquellas que se encuentran bajo la soberanía total del Estado costanero incluso partes del mar. Incluyen los puertos, fondeaderos, radas, mares internos, mares separados por islas y desembocaduras de ríos". (19)

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 27 párrafo quinto se encuentra la base jurídica del régimen de propiedad de las aguas pertenecientes al Estado Mexicano.

En la parte primera del párrafo quinto menciona: " Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores..."

18.-SEARA VAZQUEZ, Modesto. Derecho Internacional Público. 15ªed, Porrúa, México 1994, p. 254

19. - SORENSEN, Max. Ob. Cit . p.332

Sin embargo, considero que dentro del primer párrafo del mismo artículo 27 que señala: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada", se puede ubicar el concepto de aguas interiores, debido a que si las mencionadas aguas se encuentran dentro de los límites de las líneas de base, es claro que están dentro del territorio nacional, y por consiguiente es aplicable el primer párrafo del artículo 27.

El párrafo quinto del mencionado artículo constitucional específica de manera clara la propiedad que ejerce el Estado Mexicano sobre las que denomina aguas marinas interiores. (20)

La Ley General de Bienes Nacionales en el artículo 29 fracción III regula como bien de uso común las aguas marinas interiores, de conformidad con la Ley Federal del Mar.

Con base en esto las aguas interiores se ubican en el rubro de bienes de dominio público conforme al artículo 2 en su fracción primera de la misma Ley General de Bienes Nacionales.

(20) El contenido del quinto párrafo del artículo 27 es el siguiente: "Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente o intermitentemente o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cause de aquellas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino; o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, causes, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional y las que se extraiga de las minas; los causes, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior se consideran como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los cuales se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados".

En la Ley Federal del Mar las aguas marinas interiores se consideran parte de las zonas marinas mexicanas. (art. 3)

Los artículos 34 y 35 de la ley señalan el carácter de soberanía que ejerce el Estado sobre las aguas interiores, enunciando que son aquellas comprendidas entre las costas, tanto continentales como insulares, y el mar territorial mexicano; este artículo 34 incluye de manera específica al mar territorial, el cual es regulado en otro capítulo de la ley, estando de más su mención en este artículo.

Es de resaltar que la ley no excluye las aguas marinas interiores de las islas, por el contrario las señala de manera específica; en las islas existen recursos naturales en sus aguas interiores, tal es el caso de la isla de Cozumel que cuenta con poco más de 30 kilómetros de barrera de corales; debido a esto es necesario que se cuente con el fundamento jurídico que permita al Estado Mexicano ejercer su soberanía en tales espacios marinos.

La Soberanía que ejerce el Estado Mexicano conforme a la ley se extiende tanto al espacio aéreo, al lecho y al subsuelo de dicho espacio marino: es de señalar que en el artículo 27 constitucional en su párrafo cuarto y el artículo 42 fracción VI, se utiliza la denominación de " El espacio situado sobre el territorio nacional", y no la de " espacio aéreo" a que hace mención la Ley Federal del Mar en su artículo 35.

El artículo 41 en concordancia a los preceptos antes comentados, señala que las embarcaciones que naveguen en estas aguas quedan sujetas al cumplimiento de la presente ley, su reglamento y de las demás disposiciones legales aplicables de la República; lo anterior ratifica la soberanía que se ejerce en las aguas interiores.

Es interesante citar el artículo 36 de la Ley Federal del Mar, el cual a la letra dice:

"Son aguas marinas interiores 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 presente ley que incluyen:

- I. La parte norte del Golfo de California;
- II. Las de las bahías internas;
- III. Las de los puertos;
- IV. las internas de los arrecifes, y  
Las de las desembocaduras o deltas de los ríos, lagunas y estuarios comunicados permanente o intermitentemente con el mar”.

El Golfo de California o mar de Cortés, es un espacio marítimo de gran trascendencia para el país, ya que por su riqueza en recursos del mar y su ubicación lo hace centro para que otros países exploten sus productos, o incluso busquen apropiarse de la península de Baja California.

Es importante que la Ley Federal del Mar regule el norte del Golfo de California con el carácter de “aguas marina interiores”, reafirmando la Soberanía del Estado Mexicano; para determinar que se entiende como “parte norte del Golfo de California”, es necesario remitirse al Decreto por el que se delimita el mar territorial mexicano en el interior del Golfo de California, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el viernes 30 de agosto de 1968.

Con base en la Convención sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua abierta a la firma en Ginebra el 29 de abril de 1958 y ratificada por México el 17 de Junio de 1966; en los considerandos del decreto de 1968 se señala:

“Que las disposiciones anteriores incorporadas a nuestro derecho interno mediante las modificaciones al artículo 17 de la Ley General de Bienes Nacionales, hechas por decreto del H. Congreso de la Unión de 29 de diciembre de 1967, justifican a juicio del Ejecutivo el empleo del sistema de líneas de bases rectas para el trazado de nuestro mar territorial en el interior del Golfo de California, ahí donde las islas situadas a lo largo de las respectivas costas permite, sin apartarse de manera apreciable

de la dirección general de las mismas – concepto que no tiene precisión matemática según ha reconocido la Corte Internacional de Justicia – hacer el trazado de dichas líneas”.

Sobre este decreto Cervantes Ahumada comenta:

“...al unir los puntos salientes de las islas que forman cadena a la altura de la ciudad de Hermosillo, de dichas islas hacia el norte del Golfo queda como mar interior; pero esta inconveniente solución deja una porción de alta mar hacia el sur, que impedirá, seguramente, proteger en forma adecuada la fauna marina del propio Golfo”. (21)

Por su parte Cesar Sepúlveda señala:

“ Como se sabe, el Golfo de California tiene en sus fauces sólo 110 millas de anchura. Por otra parte, la proyección de la zona económica exclusiva de la islas mexicanas extiende esa zona mar afuera de la islas marías. Es obvio que el Golfo queda incluido dentro del área de jurisdicción exclusiva mexicana, y que los Estados extranjeros sólo gozarán ahí de las clásicas libertades de navegación y sobrevuelo y del derecho de tender cables y tuberías submarinas- lo cual parece poco probable que se ejerza en esa zona- así como de otros usos internacionales legítimos del mar relacionados con la navegación y las comunicaciones. De esa manera indirectamente, el Golfo de California se convierte en un mar nacional, en un golfo cerrado, prácticamente, en aguas interiores mexicanas”. (22)

Si bien es cierto que la zona económica exclusiva cubre la totalidad del Golfo, resulta indispensable conocer con exactitud que zonas constituyen aguas marinas interiores, para así poder ejercer los derechos que le corresponden al Estado Mexicano.

21.-CERVANTES AHUMADA, Raúl. Ob.cit., p. 37.

22.-SEPULVEDA, Cesar. Ob. Cit., p. 177, 178.

La Convención de 1982 de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar define en su artículo 8 las llamadas aguas interiores:

“Art. 8 Aguas Interiores

1 Salvo lo dispuesto en la Parte IV (lo relativo a los Estados archipelágicos), las aguas situadas en el interior de la línea de base del mar territorial forman parte de las aguas interiores del Estado.

2 Cuando el trazado de una línea de base recta, de conformidad con el método establecido en el artículo 7 produzca el efecto de encerrar como aguas interiores aguas que anteriormente no se consideraban como tales, existirá en esas aguas un derecho de paso inocente, conforme a lo establecido en esta Convención.”  
(23)

23.- Con relación al trazado de las líneas de base del mar territorial, la CPEUM en su artículo 27 párrafo quinto señala que son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional. La Ley Federal del Mar en su artículo 26 especifica que los límites del mar territorial se miden a partir de las líneas de base, sean normales o rectas, o una combinación de las mismas, determinadas de conformidad con las disposiciones del reglamento; sin embargo es de señalar que esta ley no cuenta aún con su reglamento. La Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar en su artículo 2 regula que la línea de base normal para medir la anchura del mar territoriales la línea de bajamar a lo largo de la costa, tal como aparece marcada mediante el signo apropiado en cartas a gran escala reconocidas oficialmente por el Estado ribereño. De igual forma el artículo 7 de la misma convención regula las líneas de base recta.

## 5) MAR TERRITORIAL

El Estado a través de la historia ha reclamado para sí, los mares adyacentes a sus costas, por lo que su anchura y derechos que ejerce en esta zona, han cambiado con el transcurso de los siglos.

“El mar territorial ha sido objeto de grandes discusiones, las cuales se han suscitado por pretender lograr una uniformidad de criterios sobre el mismo. La importancia del mar territorial no solamente radica en que se convierta en una extensión del territorio del Estado, donde ejerce su soberanía y jurisdicción, sino también en el espacio estratégico que representa la seguridad política y económica de aquellos”. (24)

Con relación a un concepto doctrinario de mar territorial, existen diferentes opiniones, así el Maestro Serra Rojas señala:

“El mar territorial comprende una zona del mar adyacente a las costas de un Estado Soberano, de anchura diferente, que ha sido objeto de numerosas controversias internacionales debido a las riquezas que contiene”. (25)

Acosta Romero lo define como:

“ ... la faja de agua adyacente a la costa de un Estado ribereño sobre el cual el Estado ejerce todas las facultades inherentes a su soberanía , la única limitación que existe a ésta es el Derecho de Paso Inocente siempre y cuando no sea perjudicial para la paz, el buen orden o la seguridad del Estado ribereño”. (26)

24.- ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob. Cit., p. 369.

25.- SERRA ROJAS, Andrés. Ob. Cit. p. 274.

26.- ACOSTA ROMERO Miguel. Ob. Cit., p. 369.

El mar territorial entendido como ese espacio marino donde el Estado ejerce derechos de soberanía, ha sido motivo de conflictos entre los Estados, por su extensión y derechos que se ejercen sobre la zona. La evolución de este concepto en el ámbito internacional, no es el objeto del presente estudio, por lo que únicamente me ocuparé de la legislación nacional, específicamente la administrativa.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 27 párrafo quinto, señala que: " Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional".

El artículo 42 Constitucional en su fracción V regula también al mar territorial.

"Artículo 42. El territorio nacional comprende:

V Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional y las marítimas interiores..."

Es de señalar que la Constitución remite al Derecho Internacional para determinar la extensión del mar territorial, por lo que se dejaba una inconsistencia en lo relativo a sus límites.

Al respecto Rodríguez Lozano afirma:

"... la Constitución se afilia a la corriente, aunque ambigua, respetuosa del derecho internacional, de tal manera que la extensión de nuestro mar territorial tendrá su fundamento en las reglas e instituciones que para tal propósito establezca el derecho internacional". (27)

El Maestro Ignacio Burgoa en el mismo sentido comenta que:

"... nuestra Constitución, es decir, el derecho interno fundamental de México, se remite a las normas jurídicas

internacionales establecidas principalmente en los tratados o convenciones de este tipo...” Más adelante afirma el Maestro: “Sin embargo, debemos observar que la extensión del mar territorial no se ha delimitado invariablemente en las reuniones y documentos internacionales”. (28)

La variedad de criterios en torno a la extensión del mar territorial, en el derecho internacional, ha encontrado una unificación con la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del mar (1973- 1982).

“Hasta la Convención de Montego Bay de 1982, el derecho internacional no tenía una norma bien definida en cuanto a la extensión de las aguas territoriales; sin embargo, en el curso de las negociaciones realizadas para adoptarla, se fue precisando el consenso internacional respecto a las doce millas, que ahora quedan como máxima extensión que los Estados pueden fijar...” (29)

En las leyes secundarias, el mar territorial, también se encuentra regulado; así tenemos que la Ley General de Bienes Nacionales en su artículo 29 fracción II, lo considera como bien de uso común, por lo tanto es parte de los bienes de dominio público conforme al artículo 2 fracción I y II de la ley.

“Artículo 29. Son bienes de uso común:

II. El mar territorial hasta una distancia de doce millas marinas (22,224 metros), de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal del Mar y sus reglamentos y el derecho internacional.”

Anteriormente el mar territorial era considerado como vía general de comunicación, por la Ley de Vías Generales de Comunicación en su artículo primero fracción segunda.

28.- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. Ob. Cit. p. 166

29.- SEARA VAZQUEZ, Modesto. Ob. Cit. p. 260

En la vigente Ley de Navegación publicada en el Diario Oficial de la Federación 4 de enero de 1994, se recoge con ese carácter a este espacio marino, ya que en su artículo segundo párrafo sexto, hace una lista de las vías generales de comunicación, para los efectos de la ley, señalando entre éstas al mar territorial.

La derogada Ley Federal de Aguas, en su artículo 5 fracción I regulaba como aguas de propiedad de la Nación, la de los mares territoriales, en la extensión y términos determinados por el derecho internacional.

La Ley de Aguas Nacionales publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de diciembre de 1992, en su artículo 3, fracción I al definir las aguas nacionales, afirma que son las aguas propiedad de la Nación, en los términos del párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por lógica incluye el mar territorial mexicano.

El mar territorial tiene una regulación específica en la Ley Federal del Mar en sus artículos 23 al 33; primeramente en su artículo tercero fracción I lo considera zona marítima mexicana, lo cual reafirma su carácter nacional.

El artículo 23 declara la soberanía que ejerce la Nación sobre el mar territorial, entendiendo por este la franja de mar adyacente a las costas nacionales, sean continentales o insulares.

El mismo artículo 23 en su parte final menciona a las aguas marinas interiores, lo cual no debe estar en esta disposición, ya que existe un capítulo especial de la ley para ello; lo cual demuestra una falta de técnica legislativa.

El artículo 25, determina la extensión del mar territorial en 12 millas marinas (22, 224 metros); asimismo con base en el artículo 24 la soberanía de la Nación se extiende al espacio aéreo sobre el mar territorial, al lecho y al subsuelo de ésta zona marina. La expresión de espacio aéreo no es la utilizada por la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, ya que en sus artículos 27 y 42 fracción VI se señala: " El espacio situado sobre el territorio nacional."

Es de comentar que en el artículo 34 de la Ley Federal del Mar relativo a las aguas interiores, también declara la soberanía que ejerce la Nación sobre el mar territorial.

El artículo 30 señala que:

"Cuando una embarcación de guerra extranjera no cumpla las normas de esta ley, de su reglamento y de otras disposiciones legales nacionales relativas al paso por el mar territorial, y no acate la invitación que se le haga para que las cumpla, podrá exigírsele que salga inmediatamente del mar territorial mexicano."

El supuesto que contiene esta disposición relativa a las embarcaciones de guerra extranjeras, lo considero de difícil aplicación; primeramente nuestro mar territorial es de enormes dimensiones, y no cuenta el país con los suficientes navíos para cubrir el 100% de éste, lo cual es un verdadero vacío en la protección de nuestro territorio nacional.

Para poder exigir a la embarcación de guerra extranjera que salga del mar territorial, debe cumplirse dos requisitos:

1) No cumpla las disposiciones relativas al derecho de paso inocente en el mar territorial.

La Ley Federal del Mar únicamente en su artículo 29 hace mención, de este derecho de paso, de manera muy breve, la misma ley no cuenta con reglamento y cuando el artículo 30 se refiere "otras disposiciones legales nacionales relativas al paso por el mar territorial" únicamente nos podríamos referir a la Convención sobre el Derecho del Mar de Naciones Unidas de 1982, la cual México firmó y ratificó, ya que no existe reglamento de la Ley Federal del Mar.

2) No acate la invitación que se le haga para que las cumpla. Esto último es algo ilógico, porque puede darse el caso que la

embarcación extranjera viole el derecho de paso, y no se le pueda exigir abandonar el territorio, ya que no se le ha hecho la invitación de cumplir la ley. En general considero que este artículo 31 de la ley es muy criticable en su contenido y alcance.

En la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, en los artículos segundo, tercero cuarto y quinto, encontramos la regulación del mar territorial. Estos últimos cuarto y quinto regulan la forma de como llevar a cabo la medición del mar territorial.

Primeramente el artículo segundo señala que todo estado tiene derecho a establecer la anchura de su mar territorial hasta un límite que no exceda de 12 millas marinas (22.224 kilómetros lineales) medidas a partir de líneas de base determinadas de conformidad con esta Convención.

Es claro el derecho internacional en la delimitación de la extensión del mar territorial de los Estado, por lo anterior considero que no existe algún conflicto entre la Constitución y el Derecho internacional en cuanto a este punto.

## **6) ZONA ECONOMICA EXCLUSIVA**

La zona económica exclusiva, (también identificada como mar patrimonial), es sin lugar a dudas una de las figuras jurídicas más importantes del nuevo Derecho del Mar, impulsada básicamente por los países en vías de desarrollo, entre los cuales México ha sido uno de los principales promotores.

Acosta Romero señala al respecto:

“ Conforme a lo anterior, el mar patrimonial o zona económica exclusiva, es ante todo una zona marítima situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, donde el Estado ribereño ejerce derechos soberanos con relación a la explotación, conservación y administración de los recursos naturales, renovables o no

renovables, situados tanto en el lecho y subsuelo del mar; como en las aguas suprayacentes correspondientes a esta zona". (30)

Este espacio marino es de gran importancia para México, debido a sus grandes litorales y por la riqueza de recursos naturales existentes en la zona.

"Cabe señalar que el derecho sobre la zona es un derecho *sui generis*, ya que no se trata de una soberanía exclusiva sobre el espacio, sino sobre los recursos, no puede considerarse como un mar territorial con excepciones a favor de otros Estados, ni tampoco como una parte del alta mar en la cual el Estado del litoral goza de ciertos derechos". (31)

Por su parte Alonso Gómez Robledo comenta:

"...la zona económica exclusiva constituye una zona de soberanía económica, que forma parte de lo que se puede llamar la "zona de jurisdicción nacional", la cual comprende a su vez una extensión de total soberanía, es decir, lo de las aguas interiores y la del mar territorial".

" Esta zona de soberanía económica se refiere a la explotación de los recursos naturales, vivos y no vivos, así como a la producción de la energía derivada del agua, de las corrientes y de los vientos; pero no se aplica al espacio marítimo en sí mismo, ya que éste permanece abierto a las libertades tradicionales de navegación y de comunicación". (32)

Haciendo una breve revisión, podemos mencionar:

"... el primer concepto es de extracción eminentemente latinoamericana, ya que en su formulación intervinieron en 1970 los internacionalistas chilenos Gabriel Valdés, Eduardo Palma y

30.- ACOSTA ROMERO, Miguel. *Ob. Cit.*, p. 371

31.- SEPÚLVEDA, Cesar. *Ob. Cit.* p. 466.

32.-GÓMEZ ROBLEDO VERDUZCO, Alonso. Derecho del Mar. 1ª ed, McGraw-Hill, México, 1997, p.36.

Edmundo Vargas Carreño, el de zona económica exclusiva responde a la inspiración de los juristas africanos. En efecto ya en la Declaración del Comité Legal Consultivo Afro- Asiático- celebrado en Laos, Nigeria, en enero de 1972, se señala la necesidad de crear, "una Zona adicional en la cual el Estado ribereño ejerza una jurisdicción limitada. Esta zona puede llamarse "zona económica" para destacar el carácter restringido de la soberanía que allí se reconozca". (33)

México es uno de los impulsores de este concepto, bajo el nombre de "mar patrimonial", el cual es difundido internacionalmente, concretamente durante el Gobierno del Presidente Luis Echeverría Alvarez (1970-1976).

"La tesis de México fue expuesta por el Presidente de la República ante la Asamblea General de las Naciones Unidas el 5 de octubre de 1971, luego en el foro de la tercera UNCTAD en Santiago de Chile el 10 de abril de 1972. Posteriormente el 7 de julio la Delegación Mexicana expuso esta tesis en la sesión plenaria de la Conferencia especializada de los Países del Caribe sobre los Derechos del Mar". (34)

Con relación a su denominación, Gómez Robledo comenta:

" La expresión mar patrimonial, además de demostrar su objetivo marítimo (no sucede lo mismo con la zona económica) tenía el mérito de dar una idea fiel de la naturaleza de las facultades de que goza el Estado costero, es decir, de sus derechos patrimoniales. Si esta concepción no prevaleció, fue justamente, como dice René-Jean Dupuy, en razón de su sinceridad y llaneza, lo que inquietaba a las grandes potencias marítimas; la zona económica es por lo contrario una expresión de contenido más neutro porque ponía menos acento sobre la idea de propiedad". (35)

33.- VARGAS, Jorge A. Terminología Sobre Derecho del Mar. 1ªed, Centro de estudios económicos y sociales del tercer mundo, México 1979, p. 280

34.- SERRA ROJAS, Andrés. Ob.Cit., p. 276.

35 GOMEZ ROBLEDO VERDUZCO, Alonso. Ob. Cit., p. 34.

El 26 de enero de 1976, se lleva a acabo una reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1976, por virtud de la cual se adicionó al artículo 27 con el párrafo octavo, en donde hace referencia a la zona económica exclusiva, en los siguientes términos:

“La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados”.

Los derechos que ejerce el Estado sobre la zona económica exclusiva son de naturaleza propia, *sui generis*, por esta razón no se ejerce una soberanía completa sobre la zona, como sería el caso del mar territorial.

Con relación a este precepto, el Maestro Sanchez Bringas opina: “Este ámbito tampoco es contemplado por el artículo 42 constitucional como parte del territorio nacional. Sin embargo, en términos del párrafo octavo del artículo 27, también lo integra;”(36)

En lo particular no coincido con el criterio del Maestro Sánchez Bringas, porque el párrafo octavo del artículo 27 Constitucional, señala que los derechos de soberanía y jurisdicción del Estado sobre la zona, serán determinados por las leyes del Congreso; la Ley Federal del Mar al regular las diferentes zonas marinas, da un trato especial a la zona económica exclusiva, y en ningún momento la considera como parte integrante del territorio nacional, otorgándole un status *sui generis*.

La Ley Federal del Mar regula la zona económica exclusiva en sus artículos 46 al 56. El artículo 46 de la ley señala los derechos que tiene el Estado sobre la zona:

“La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste:

- I) Derechos de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación, administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, ya sean renovables o no renovables, del lecho y el subsuelo del mar, y de las aguas suprayacentes, y con respecto a otras actividades con miras a la exploración y explotación económica de la zona, tal como la producción de energía derivada del agua de las corrientes y de los vientos;

II. Jurisdicción, con relación a las disposiciones pertinentes de esta ley, de su reglamento y del derecho internacional, respecto:

- 1) Al establecimiento y la utilización de las islas artificiales, instalaciones y estructuras;
- 2) La investigación científica marina, y
- 3) La protección y preservación del medio marino, y

III Otros derechos y deberes que fije esta ley, su reglamento y el derecho internacional”.

Si a este precepto lo comparamos con el artículo 27 Constitucional en su párrafo octavo, encuentro diferencias que considero importantes.

Conforme al artículo 27 de la Constitución, los derechos y las jurisdicciones que se tengan sobre la zona económica exclusiva serán determinadas por las leyes del Congreso de la Unión; por su parte, en la Ley Federal del Mar se autoriza que esos derechos y jurisdicciones sobre la zona puedan estar establecidos en un reglamento que emita el Ejecutivo Federal, igualmente, se remite al derecho internacional para fijar los derechos del Estado en la materia; en ambos casos se va

más allá de lo establecido por el texto Constitucional en su artículo 27 párrafo octavo.

La actual Ley Federal del Mar fue realizada en 1986, diez años después de la reforma Constitucional del artículo 27, sin embargo queda esta contradicción en la actual ley, que en un momento dado puede llegar a generar controversias, si en el reglamento de la ley se otorgan al Estado otros derechos de soberanía y jurisdicción sobre la zona.

El artículo 50 reafirma la extensión de la zona económica exclusiva de 200 millas marinas (374,400 metros) contadas a partir de las líneas de base que sirven para medir la anchura del mar territorial.

Las islas han tenido una trascendencia para aumentar la extensión de la zona económica exclusiva mexicana; por virtud del artículo 51 de la ley se permite la existencia de dicha zona en las islas, excepto en aquellas rocas no aptas para mantener la vida humana o vida económica propia.

De esta manera México cuenta con 2 926 252 km<sup>2</sup> de zona económica exclusiva, es de resaltar que en el Océano Pacífico la zona fue aumentada esencialmente por las islas Clarión y Guadalupe.

El artículo 54 señala que el límite exterior de la zona está constituido por una serie de arcos que unen los puntos cuyas coordenadas fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 1976, y que aparecen en las cartas oficialmente reconocidas por los Estados Unidos Mexicanos. Dicho decreto entró en vigor el 31 de julio de 1976.

En los considerandos del "Decreto que Fija el Límite Exterior de la Zona Económica Exclusiva de México", se señala:

" Que, por lo antes expuesto, es necesario, para que la Ley Reglamentaria del Párrafo Octavo del Artículo 27 Constitucional (actualmente derogada por la Ley Federal del Mar de 1986) surta sus efectos que los navegantes y el público en general tengan

conocimiento exacto del límite exterior de la zona económica exclusiva.”

“Que el requisito a que alude el párrafo anterior sólo se satisface con la publicación de las disposiciones de observancia general que sean necesarias para determinar, mediante coordenadas geográficas el límite exterior de la zona económica exclusiva de México...”

El decreto contiene dos artículos, en el primero se dan las coordenadas para delimitar la zona, en su fracción primera del Océano Pacífico, en la fracción segunda las del Golfo de México y en el Mar Caribe.

Finalmente en su artículo segundo ordena a la Secretaría de Marina publicar las cartas marinas en las que figure el límite exterior de la zona económica exclusiva, trazadas con base en las coordenadas establecidas por el artículo primero del decreto.

La Ley General de Bienes Nacionales contempla en su contenido a la zona económica exclusiva; al respecto Galindo Camacho opina: “La zona económica exclusiva puede considerarse como bienes de dominio directo de la Nación, y tal vez también como bienes de uso común”.  
(37)

Si bien es cierto la fracción II del artículo 2 de dicha ley considera bienes del dominio público a los “señalados en los artículo 27, párrafo cuarto, quinto y octavo y 42, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”; en ninguna fracción del artículo 29 de la ley donde se enumeran los bienes de uso común, se regula a la zona económica exclusiva con ese carácter, por lo anterior no se tiene el fundamento jurídico para afirmar que este espacio marítimo sea bien de uso común.

Martínez Morales lleva a cabo una clasificación doctrinal de los bienes del dominio público, siguiendo tres criterios, el cultural, el ecológico y el económico; ubicando a la zona económica exclusiva en el criterio ecológico. (38)

Considero que la zona económica exclusiva reviste una gran importancia desde el punto de vista ecológico por las riquezas naturales que existen en la zona, sin embargo el mar al ser visto como fuente de productos, adquiere una gran trascendencia económica en el país, debido a la captura de diferentes especies marinas, la explotación de hidrocarburos del subsuelo o la posible extracción de minerales; por lo anterior considero que la zona económica exclusiva no únicamente reviste un carácter ecológico.

La zona económica exclusiva ha tenido gran importancia para México, especialmente en materia de pesca, debido a las riquezas naturales con que cuenta el país.

“La adopción generalizada de las zonas económicas exclusivas por los Estados ribereños ha hecho que casi toda la pesca de altura haya quedado sometida a la jurisdicción nacional. Alrededor del 95% de las capturas de los recursos pesqueros marinos explotados actualmente proceden de las zonas económicas exclusivas. Las únicas excepciones importantes son los atunes y las ballenas ”. (39)

Es grande la diversidad de los productos obtenidos en la pesca:

“ En esta agua se aprovechan 305 especies diferentes y algunos investigadores han calculado que existen 1200 especies posibles de ser capturadas. La utilización de estas especies se ha incrementado paulatinamente; en los años 60 a 70 tenían importancia económica solamente 20 especies de peces, 2 de crustáceos y 2 de moluscos; en la actualidad ha aumentado el

38.-MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo. Segundo Curso. 1ª ed, Harla, México 1996, p. 52.

39.- ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob.Cit., p. 386.

aprovechamiento de especies de peces pelágicos y demersales, que llegan a alcanzar más del 50% de la captura total nacional y diversifican la pesca en cuanto a nuevos recursos.”

“Las principales especies que forman la captura mexicana son para consumo humano directo; esta captura se compone de peces óseos, como el guachinango, el mero y el atún; de elasmobranquios: el tiburón y el cazón; de crustáceos: los camarones y las langostas; y de moluscos: el abulón y el ostión. Para consumo indirecto están las algas, las anchovetas las sardinas y la fauna de acompañamiento, entre otras.” (40)

El volumen de pesca en el país ha aumentado en gran medida en los últimos 30 años, como lo muestran las siguientes cifras:

“...en 1970 el total capturado fue de 254000 toneladas, para 1975, de 525000 toneladas; en 1980, 1 257 148 toneladas; en 1985 de 1255 888; en 1987 1 464 841 toneladas y en 1992, 1 246 425, habiéndose obtenido una tasa anual de crecimiento importante lo que confirma el dinamismo de la actividad y ubicar al sector pesca como uno de los de más rápido crecimiento en la economía nacional.” (41)

El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), en 1995 señala que la producción pesquera en 1995 fue de 1.53 millones de toneladas en peso vivo para el consumo directo, indirecto e industrial, 11.1% de acuacultura y 88.9% es captura.(42)

Por su parte la población de pescadores en el país es más numerosa y productiva en el noroeste, es decir en las costas de Baja California, Sonora, Sinaloa y Nayarit, y es menor en el resto del litoral del Océano Pacífico, en los estados de Jalisco, Colima, Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Chiapas.

40.-CIFUENTES LEMUS, Juan Luis. TORRES GARCIA, Pilar. FRIAS MONDRAGON, Marcela. El Océano y sus Recursos. IX La Pesca. 2ª ed, S.E.P. F.C.E. CONACYT. México 1995. P.38.

41.-IBIDEM, p.40.

42.-<http://www.INEGI.GOB.mx>

En el Océano Atlántico el mayor número de pescadores se encuentra en Veracruz, Tamaulipas y Campeche; en grado menor Tabasco, Yucatán y Quintana Roo. (43)

Sin embargo la pesca en México presenta una serie de carencias; Acosta Romero enumera la problemática pesquera en el país.

“Problemática en aguas exteriores.

- a) Falta de puertos naturales.
- b) Falta de equipos de pesca.
- c) Mala organización.
- d) Escasez de medios de conservación.
- e) Falta de investigación científica.
- f) Los recursos económicos de que se le ha dispuesto a la pesca es escasa y además que los equipos tecnológicos son costosos.

Problemática en aguas interiores

- a) Subexplotación de un considerable número de especies.
- b) Bajos rendimientos debido al uso de técnicas y medios de captura ineficiente.
- c) Carencia o subutilización de la infraestructura para la recepción y conservación de las capturas.
- d) Descapitalización debido a la devaluación, al elevado índice de inflación, al incremento de las tasas de interés bancario y la consiguiente disminución en la inversión provocada por el encarecimiento del crédito.
- e) Carencia de un programa de mantenimiento preventivo lo que hace que la demanda de refacciones y partes sea mayor de lo normal, en ciertas épocas del año.
- f) Dificultad para conseguir refacciones a causa de los problemas que existen para su importación”. (44)

43.-CIFUENTES LEMUS, Juan Luis. TORRES GARCÍA, Pilar. FRIAS MONDRAGON, Marcela. Ob.Cit. p.p. 41,42.

44.-ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob.cit. p. 377.

La distribución y consumo de los productos del mar revisten un problema, ya que son parte de toda una cadena productiva. Según datos del INEGI en 1996 el consumo nacional aparente fue de 1.08 millones de toneladas de las cuales 78.6% fue para el consumo humano directo, 21.4% para el consumo humano indirecto, y el consumo *per capita* fue de 11.5 Kg.(45)

Dentro de la administración pública federal se presentaron cambios, debido a la importancia que representó la pesca con la creación de la zona económica exclusiva en 1976.

"Durante la administración del Presidente José López Portillo destacó la creación de un departamento autónomo de pesca que concentró todas aquellas funciones dispersas en diferentes secretarías que incidían en esta actividad, a fin de establecer una política unitaria y congruente, reestructurando a fondo estas áreas de la administración pública. Al final de su administración (1982), se crearía la Secretaría de Pesca."(46)

Actualmente, por virtud de la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994, se creó la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), asumiendo las facultades de la Secretaría de Pesca.

La materia de pesca ha sido regulada por diferentes leyes, que son las siguientes:

Ley de Pesca publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 1948.

Ley Federal para el Fomento Pesquero que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 1972.

45.-<http://www.INEGI.GOB.mx>.

46.-LOPEZ CHAVARRIA, José Luis. Derecho Pesquero.1ª ed, McGraw-Hill, México. 1997.p.37

Ley Federal de Pesca publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 1986.

La vigente Ley de Pesca que se publicó el 25 de junio de 1992 en el Diario Oficial de la Federación.

Los objetivos de la ley se encuentran contenidos en el artículo primero los cuales son: "... garantizar la conservación, la preservación y el aprovechamiento racional de los recursos pesqueros y establecer las bases para su adecuado fomento y administración".

El ámbito de aplicación de la Ley de Pesca es en aguas de jurisdicción federal, (a que se refieren los párrafos quinto y octavo del artículo 27 constitucional), y en la embarcaciones de bandera mexicana que realicen actividades pesqueras en alta mar o en aguas de jurisdicción extranjera, al amparo de concesiones, permisos, autorizaciones o de cualquier otro acto jurídico similar que haya otorgado algún gobierno extranjero a México o a sus nacionales, esto conforme al artículo segundo de la ley.

En relación con los excedentes por especie en materia de pesca, el artículo 14 de la ley señala:

"Art. 14. La Secretaría de Pesca de conformidad con el interés nacional y de acuerdo con los tratados y acuerdos internacionales de los que México es parte, **determinará y en su caso declarará si existen excedentes por especie; en tal circunstancia permitirá con carácter de excepción que embarcaciones extranjeras participen de dichos excedentes, en la zona económica exclusiva** y mediante el cumplimiento de los requisitos y condiciones que para cada caso establezca la propia dependencia. En todo caso, se estará siempre a la más rigurosa reciprocidad.

El permiso respectivo será intransferible y se sujetará a la suscripción de convenios con los Estados que lo soliciten y, en el caso de las personas físicas y morales de nacionalidad extranjera,

previa solicitud y cumplimiento de los requisitos establecidos en el reglamento.”

Este precepto recoge en su contenido lo estipulado por el artículo 62 de la Convención sobre el Derecho del Mar de Naciones Unidas de 1982, en lo referente a los excedentes.

Gómez Robledo al respecto señala:

“...Como bien ha sostenido el profesor de la Universidad de Washington, William Burke, no existe obligación jurídica formal dentro de la convención para que un Estado se vea compelido a declarar dicho excedente de captura. Pero cuando el Estado costero declare dicho excedente, el mismo Estado posee la plena facultad para determinar los términos y las condiciones de acceso de conformidad con su propio criterio y discreción”.(47)

Debido a la capacidad pesquera de México, es de resultar que siempre existen excedentes de especie en nuestra zona económica exclusiva debido a sus grandes dimensiones. Sin embargo no obliga en todo caso al Estado Mexicano para otorgar permisos a fin de que los extranjeros exploten los recursos excedentes en la zona.

La autoridad debe tener un control estricto en la materia, y conforme al artículo 14 de la ley, es necesario considerar tanto los acuerdos que tenga México celebrados con otros países, así como la reciprocidad internacional en la materia, para poder expedir los permisos de pesca en la zona para los extranjeros.

El mismo artículo 14 señala que debe considerarse el “interés nacional” para otorgar los permisos en estos casos; este concepto permite a la autoridad competente un amplio margen de discrecionalidad para poder otorgar dichos permisos, lo cual puede en un momento dado salvaguardar nuestros recursos naturales existentes en la zona.

México ha celebrado diferentes acuerdos con los Estados Unidos de América y Cuba, referente a la delimitación de la zona económica exclusiva. Con Cuba se tiene el "Acuerdo de Pesca y un Acuerdo Formal Complementario", ambos de 26 de julio de 1976, celebrados por canje de notas.

También se tiene con la República de Cuba el "Acuerdo sobre la delimitación de los espacios marinos de ambos países en las áreas en que dichos espacios serán colindantes en virtud del establecimiento de la zona económica exclusiva de México y la eventual creación de una zona económica de Cuba (o su equivalente)", celebrado el 26 de julio de 1976.

Estos acuerdos celebrados con Cuba no se han ratificado por el Senado Mexicano y tampoco se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, por lo que conforme con el artículo 76 fracción I y el artículo 133 Constitucionales no tienen fuerza legal en el país, de ahí que sea necesario llenar este vacío jurídico.

Con los Estados Unidos de América se tiene un "Acuerdo de Pesca" celebrado en la Ciudad de México el 24 de noviembre de 1976; el "Acuerdo para el reconocimiento provisional de fronteras marítimas" concluido por canje de notas el 24 de noviembre de 1976. Ambos tratados no se ratificaron por el Senado de México, y tampoco se publicaron en el Diario Oficial de la Federación.

El 4 de mayo de 1978 se celebró con los Estados Unidos el "Tratado de límites marítimos entre México y los Estados Unidos", ratificado por el Senado el 20 de diciembre de 1978, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de enero de 1979.

Este tratado fue aprobado en 1997 por el Senado estadounidense; siendo hasta el 13 de noviembre de 1997 cuando se intercambiaron los instrumentos de ratificación del convenio internacional en Washington.

Otro documento importante es la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, en sus artículos 55 al 75, regula a la

zona económica exclusiva. De vital importancia es el artículo 56 que señala los derechos, jurisdicción y deberes que ejerce el Estado sobre esta zona.

La zona económica exclusiva es una de las principales figuras jurídicas del derecho del mar que ha favorecido a México por el alto número de recursos naturales existentes en sus mares; de ahí la trascendencia que reviste para el país contar con una correcta regulación jurídica de la zona, para tener una explotación racional de ésta y que sus beneficios lleguen a toda la población.

“ Es una zona de gran importancia económica (pesquera, petrolera) y estratégica, pero de difícil dominio o gobierno, sobre todo para nuestro país, teniendo de vecino inmediato al más poderoso del orbe, los Estados Unidos. Por ello siempre habrá necesidad de acuerdos o convenios entre los países para el respeto recíproco de sus zonas”. (48)

## 7) ZONA CONTIGUA

La zona contigua es otra de las instituciones del Derecho del Mar:

“Con este nombre se designa la parte de mar vecina del mar territorial, y sobre la cual el Estado costero puede ejercer una serie de competencias de carácter limitado. Estas competencias se refieren principalmente al control necesario para impedir y castigar posibles violaciones, dentro del territorio o el mar territorial, a sus leyes y reglamentos en materia de aduanas, fiscal, migratoria o sanitaria”. (49)

A nivel internacional, encontramos antecedentes históricos:

“... la aparición de este espacio marítimo se atribuye a la Gran Bretaña que en el siglo XVIII adoptó una serie de ordenamientos jurídicos denominados “Hovering Acts” (la primera de las cuales fue aprobada en 1736), por las cuales dicho país asumió jurisdicción para el cumplimiento de sus leyes aduaneras y fiscales en una zona de dos millas de extensión, contigua a su mar territorial de tres millas”. (50)

El marco jurídico mexicano ha regulado la zona contigua de diferentes formas, así tenemos que:

“ La Ley de Bienes Inmuebles de la Nación de 1902 estableció un mar territorial de 3 millas y una zona contigua de 11 millas, más, pero circunscrita exclusivamente a la jurisdicción en materia fiscal. El artículo 2 de la Ley General de Bienes Nacionales de 1942 se refiere a las aguas adyacentes al mar territorial hasta la distancia que fijen las leyes especiales (sic), donde la federación puede tomar las medidas de policía o de la defensa que juzgue

49.-SEARA VAZQUEZ, Modesto. Ob. Cit., p. 266

50.-VARGAS, Jorge A. Ob. Cit., p. 267.

oportunas, a pesar de que ninguna ley especial (sic) fijaba la anchura de dichas aguas adyacentes, aparte de la dispuesta en la citada Ley de 1902 ". (51)

"La Ley General de Bienes Nacionales de 1969 (DOF del 30 de enero) crea por fin, concretamente una zona contigua de 3 millas, adyacentes al mar territorial de 9 millas. Como a finales de 1969, en el decreto que reforma el primero y segundo párrafos de la fracción II del artículo 18 de la Ley General de Bienes Nacionales del mismo año (DOF del 26 de diciembre), se extendió el mar territorial de 9 a 12 millas, debe estimarse que, desde ese momento desapareció la zona contigua mexicana ". (52)

Actualmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no hace alguna referencia de la zona contigua, ni tampoco la vigente Ley General de Bienes Nacionales de 1982, en cambio sí se regula en la Ley Federal del Mar en sus artículos 42 al 45.

El artículo 42 señala los derechos que ejerce el Estado Mexicano sobre la zona contigua:

"Art. 42. La Nación tiene en una zona contigua a su mar territorial, designada con el nombre de zona contigua, competencia para tomar las medidas de fiscalización necesarias con el objeto de:

I Prevenir las infracciones de las normas aplicables de esta ley y reglamentos aduaneros, fiscales, de inmigración o sanitarios que pudieren cometerse en el territorio, en las aguas marinas interiores o en el mar territorial mexicano, y

51.-INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano 4ª ed, Porrúa, Tomo P-Z, México 1991, p.3267

52.- Idem.

II Sancionar las infracciones de dichas normas aplicables de esta ley, de su reglamento y de esas leyes y reglamentos cometidas en el territorio, en las aguas marinas interiores o en el mar territorial ”.

En el artículo 43 se señala la extensión de la zona contigua que se extiende a 24 millas marinas (44,448 metros) contadas desde las líneas de base a partir de las cuales, (de conformidad con el artículo 26 de la ley, y con las disposiciones pertinentes de su reglamento), se mide la anchura del mar territorial mexicano.

En las leyes y códigos referentes a las materias aduanera, fiscal, de población y sanitaria, no se determina la zona contigua, sin embargo se encuentran diversos artículos relativos al ámbito de aplicación de estas leyes.

El Código Fiscal de la Federación no señala expresamente la zona contigua, pero hace referencia a la zona económica exclusiva en su artículo 8 señala:

“ Para los efectos fiscales se entenderá por México, país y territorio nacional, lo que conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos integra el territorio nacional y la zona económica exclusiva fuera del mar territorial ”.

Por su parte en la Ley Aduanera tampoco se menciona a la zona contigua, el artículo 10 regula que:

“La entrada o salida de mercancías del territorio nacional, las maniobras de carga, descarga, transbordo y almacenamiento de las mismas, el embarque o desembarque de pasajeros y la revisión de sus equipajes, deberá efectuarse por lugar autorizado en día y hora hábil ”.

La Ley General de Población otorga facultades a las dependencias de la administración pública federal para determinar los lugares para el tránsito de personas, así el artículo de la ley contiene que:

“ Es facultad exclusiva de la Secretaría de Gobernación fijar los lugares destinados al tránsito de personas y regular el mismo, por puertos marítimos, aéreos y fronteras, previa opinión de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y Transportes, Salubridad y Asistencia (Secretaría de Salud), Relaciones Exteriores, Agricultura y Ganadería (Secretaría de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural) y en su caso la de Marina; asimismo consultará a las demás dependencias y organismos que juzgue conveniente ”.

En materia de sanidad existe el Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Sanidad Internacional, publicado en el D.O.F. del 18 de febrero de 1985. En sus considerandos señala:

“Que en el ámbito internacional, la materia sanitaria juega un papel fundamental en el desarrollo de los pueblos, por lo que deben establecerse los instrumentos jurídicos, reglamentarios y administrativos suficientes que permitan a la autoridad sanitaria ejercer un efectivo control en esta materia”.

Es de resaltar algunos preceptos de este reglamento, así tenemos que el artículo 2 en su párrafo segundo regula que la Secretaría de Salud, tendrá a su cargo la operación de los servicios de sanidad internacional, tanto los de carácter migratorio, como los relacionados con los puertos marítimos, los puestos fronterizos y los demás lugares legalmente autorizados para el tránsito internacional de personas y de carga.

Otro precepto como el artículo 26 faculta a la Secretaría de Salud, para establecer servicios permanentes de sanidad internacional en los puertos, aeropuertos, puestos fronterizos y demás lugares autorizados legalmente para el tránsito internacional de personas y de carga.

De igual forma el artículo 31, señala que al arribar una embarcación al territorio nacional, el capitán entregará a la Secretaría de Salud la declaración marítima de sanidad en la forma establecida por el Reglamento Sanitario Internacional.

Como se puede apreciar, la legislación interna no contempla la zona contigua, únicamente esta incluida en la Ley Federal del Mar como una zona marina y regulada de una manera pobre, haciéndola prácticamente inaplicable conforme a los fines que le dieron origen.

Es necesario actualizar las leyes en materia migratoria, aduanal, poblacional y fiscal, con el objeto de tener una armonía en la regulación de esta zona contigua; de lo contrario se estará frente a una legislación que no se utiliza en la realidad y se queda en el papel.

En el derecho internacional se había debatido mucho sobre la naturaleza jurídica de la zona, sin embargo actualmente ha sido aclarada:

"...la vieja discusión en torno a la naturaleza jurídica de la Zona Contigua (si era una prolongación del mar territorial, en forma atenuada, o del alta mar donde el Estado ejercía derechos fragmentarios, opción ésta que quedaba consagrada en la Convención de Ginebra del 58) ha sido superada, en un sentido distinto, ya que la zona contigua cobra naturaleza propia, independiente tanto del mar territorial como del alta mar ". (53)

En la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, en su artículo 33 regula la zona contigua.

53.- SEARA VAZQUEZ, Modesto. Ob.cit., p. 267.

## B) CONCEPTO DE ISLA (ETIMOLOGICO, GRAMATICAL Y JURÍDICO)

La definición de isla puede ser abordada desde diferentes puntos de vista, etimológicamente el Diccionario de la Lengua Española señala que proviene de la palabra latina *insula, ae.* (54)

La palabra en latín tiene diferentes significados, isla, casa de vecindad, manzana de casas, barrio de Siracusa o templo.(55)

Gramaticalmente el mismo Diccionario de la Lengua Española proporciona el concepto de isla en los siguientes términos:

"Porción de tierra rodeada de agua por todas partes. 2. Manzana de casas. 3. Por ext. En aeropuertos, estaciones, vías públicas, etc., recinto o zona claramente separada del espacio circundante, ISLA de peatones, ISLA de equipaje, ISLA de información. 4. Conjunto de árboles o monte de corta extensión, aislado y que no está junto a un río. 5. Chile. Terreno más o menos extenso, próximo a un río y que en años anteriores ha sido bañado por las aguas del este, o lo es actualmente en las grandes crecidas. ISLAS ADYACENTES. Lo que aún apartadas del continente, pertenecen al territorio nacional, como las Baleares y Canarias respecto a España y las que se consideran parte del tal territorio ". (56)

Elaborar un concepto jurídico de isla, implica varios elementos; como dato histórico, desde la Roma antigua, si bien es cierto no se encuentra una definición de isla, ya se hace referencia sobre el régimen a que deberían sujetarse, así el Digesto señala:

54. - REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española.21ª ed, Espasa Calpe, Tomo II, España 1997, p. 1191

55. - GARCIA DE DIEGO, Vicente. Diccionario Ilustrado Latino -Español. Español Latino. 1ª ed, REI, México 1993, p. 254

56. - REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Ob.cit., p. 1191.

“La isla que emerge en el mar – lo que sucede pocas veces – se hace de quien la ocupa, pues no se cree que este en propiedad de nadie; cuando aparece en un río – lo que sucede con frecuencia – y está en el centro del río, se reparte entre aquellos que poseen predios ribereños a un lado y otro del río, según el largo del trozo de ribera de a cada predio; pero si se halla la isla más cerca de una ribera que de otra, es tan solo de aquellos que poseen predios junto a ella.

D. 41,1,7,3.” (57)

El Dr. Hugo Charny en la “Enciclopedia Jurídica OMEBA”, realiza una revisión de los principales criterios que se han expuesto con el objeto de determinar jurídicamente una isla, de esta forma señala los siguientes:

- 1) La diferencia entre una isla y un continente puede encontrarse en razón de la superficie o extensión.
- 2) La isla debe encontrarse en forma permanente por encima de la alta marea o del nivel normal de los ríos o de los lagos.
- 3) La imposibilidad de navegar sobre la isla.
- 4) La posibilidad de ser ocupada y utilizada.
- 5) Que debe ser habitable la isla.
- 6) Que la isla se caracteriza por la constitución natural de la elevación del suelo que la forma. (58)

Posteriormente realiza una definición de isla señalando sus principales caracteres:

“Una isla es una porción natural de tierra rodeada enteramente por las aguas que se encuentra de manera normal por encima de las aguas que la rodean ”.

57. - D´ORS, HERNÁNDEZ, GARCÍA, Et al. El Digesto de Justiniano. S/E, Aranzadi, Tomo III, España 1975, p, 284

58. -“ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA” S/E, Driskill, Tomo XVI, Argentina 1978, pp. 901,902.

Caracteres de las islas:

- A) "Es una porción de tierra rodeada enteramente por las aguas;
- B) Es una porción de tierra o sea que su superficie es mucho menor que la del continente;
- C) Es una formación natural de tierra o elevación del suelo que emerge a la superficie de las aguas;
- D) Se encuentra de manera normal por encima de las aguas, es decir que se encuentra permanentemente por encima de la alta marea o de las crecientes ordinarias de los ríos o los lagos aunque pueda ser cubierta por las aguas de tempestades o de crecientes extraordinarias ". (59)

Diferentes observaciones realiza José Alberto Garrone en el "Diccionario Jurídico Abeledo- Perrot", que en resumen señala:

"Empero a los fines de dar por existente una isla deben tenerse presentes las indicaciones que siguen:

1. El terreno de que se trate debe exceder la altura de las más altas aguas en su estado normal.
2. Debe tratarse de una extensión de tierra fija.
3. La extensión superficial de terreno es intrascendente. Puede haber islas grandes e islas pequeñas.
4. La aptitud para el cultivo no tiene influencia alguna en esta materia, ya que hay muchas islas estériles.
5. La vegetación existente en el terreno que se considere, puede servir de guía para determinar si se trata efectivamente de una isla o sólo de un banco.

La vegetación de tipo terrestre es propia de la isla; en cambio, la de tipo acuático, o hidrófila, es propia del banco.” (60)

La legislación nacional no proporciona un concepto de isla, incluso la Ley Federal del Mar es omisa al respecto. Si embargo con fundamento en el artículo 133 Constitucional y tomando como base que México signó y ratificó la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, se puede llegar a la conclusión que la definición contenida en este tratado es la aceptada por nuestro marco jurídico.

La Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 en su artículo 121, la define en los siguientes términos “Una isla es una extensión natural de tierra, rodeada de agua, que se encuentra sobre el nivel de ésta en pleamar ”.

A partir de los diferentes conceptos y lineamientos se puede sugerir un concepto de isla en los siguientes términos. Espacio terrestre de formación natural, fija y permanente, rodeada de agua por todos sus lados y cuyo nivel se encuentra de manera constante en pleamar. (Pleamar. Nivel máximo alcanzado por una marea creciente).

## 1) ISLAS ARTIFICIALES

Las islas artificiales han cobrado relevancia en esta segunda parte del siglo, debido a los múltiples usos que le dan los Estado tales como militares, comerciales, de comunicación, para la explotación de recursos naturales, exploración de zonas marinas, entre otros.

Para poder llegar a una definición de "Isla Artificial" es conveniente señalar los criterios de clasificación que de éstas realiza el Dr. Hugo Charny; resumiendo se exponen de la siguiente manera:

- A) Las construcciones sobre el lecho marino, lacustre o fluvial y en las que existe una continuidad entre la construcción y el lecho de las aguas. En esta clase deben comprenderse las construcciones realizadas en forma de una masa compacta y las plataformas asentadas sobre pilotes introducidos en el subsuelo sumergidos.
- B) Las islas flotantes o sea las construcciones que no tienen relación de continuidad con el lecho de las aguas. (Aeropuertos flotantes).
- C) Las islas resultantes de trabajos humanos tendientes a acelerar el proceso de formación de islas naturales. A estas últimas en opinión del autor podrían llamarse tanto islas artificiales como isla natural. (61)

A partir de los anteriores criterios considero que por isla artificial puede entenderse aquellas estructuras o instalaciones situadas sobre los espacios marítimos de un estado, construidas por el hombre, con fines diversos, los cuales no deben afectar a terceros.

A nivel nacional la Ley Federal del Mar, regula en diferentes artículos a las islas artificiales.

Primeramente el artículo 6 de la ley señala que la Soberanía de la Nación y sus derechos de soberanía, jurisdicciones y competencia dentro de los límites de las respectivas zonas marinas, conforme a la presente ley, se ejercerán según, lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el derecho internacional y la legislación nacional aplicables respecto a:

I: Las obras, islas artificiales y estructuras marinas.

El Capítulo II, del título primero de la ley se denomina “De las instalaciones marítimas”, y en cuatro artículos regula a éstas. Primeramente el artículo 14 señala que las islas artificiales, instalaciones y estructuras no tienen mar territorial propio y su presencia no afecta a la delimitación del mar territorial, de la zona económica exclusiva o de la plataforma continental.

El artículo 15 determina que la Nación tiene jurisdicción exclusiva sobre las islas artificiales, instalaciones y estructuras en la zona económica exclusiva, en la plataforma continental y en las plataformas insulares; incluida la jurisdicción en materia de reglamentos aduaneros, fiscales, sanitarios, de seguridad y de inmigración.

La Nación tiene derecho exclusivo en las zonas marinas mexicanas de construir, así como el de autorizar y reglamentar la construcción, operación y utilización de las islas artificiales, de instalaciones y estructuras, de conformidad con la presente ley, la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y demás disposiciones aplicables en vigor. (Art. 16).

El artículo 17 nos remite a otras leyes, al señalar que: La construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de los bienes inmuebles dedicados a la exploración, localización, perforación, extracción y desarrollo de los recursos marinos, destinados a un servicio público o al uso común en las zonas marinas mexicanas, deberá hacerse observando las disposiciones legales vigentes en la materia.

Finalmente al artículo 46 fracción II, inciso 1, determina que la Nación ejerce en la zona económica exclusiva jurisdicción con respecto al establecimiento y utilización de islas artificiales, instalaciones y estructuras.

El artículo 60 de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, en su artículo 60, regula las islas artificiales, instalaciones y estructuras en la zona económica exclusiva.

Para México, en los últimos años, las islas artificiales han tenido un papel relevante en su economía, ya que Petróleos Mexicanos, a partir del auge petrolero de finales de la década de los setenta, ha instalado diferentes plataformas marinas en el Golfo de México, con el objeto de explotar los hidrocarburos que se encuentran en nuestros espacios marinos, de ahí la importancia que se conozcan las principales instalaciones con que cuenta este organismo descentralizado.

Los datos que se citan a continuación provienen de la Biblioteca Central de PEMEX "Jesús Reyes Heróles", sin embargo éstos datan de 1983, los cuales se citan a continuación.

En la llamada sonda de Campeche, Petróleos Mexicanos, llevó a cabo una serie de trabajo de exploración y explotación de los hidrocarburos existentes en la zona; en una área de 700 Km<sup>2</sup> existen los siguientes campos petroleros:

AKAL  
 NOHOCH  
 ABKATUM  
 IXTOC  
 KU  
 CHUC  
 POL  
 PICH  
 YUM. (62)

“PEMEX inició la instalación de plataformas marinas en 1961 con 10 plataformas para la explotación de yacimientos petroleros, de Atún y Arequén en el Golfo de México, dichos trabajos fueron concluidos en 1974”. (63)

Durante el gobierno de José López Portillo (1976-1982) se dio un gran impulso al ramo petrolero, de esta forma: “Los trabajos de instalación de plataformas en la sonda de Campeche se iniciaron oficialmente el 24 de octubre de 1978 con el lanzamiento al mar de la subestructura de la plataforma de perforación de Akal “C” “. (64)

Así, para el año de 1983, el país contaba con 72 plataformas marinas en la zona, destinadas de la siguiente manera:

43 de perforación.

12 de producción.

6 de enlace.

6 habitacionales.

2 de rebombeo y

3 de compresión de gas. (65)

Estas plataformas se encuentran distribuidas en toda la Sonda de Campeche, en los campos anteriormente señalados.

Esta es la zona donde se extraen más hidrocarburos en el país, ya que la Región Marina, que incluye Ciudad del Carmen, y Dos Bocas, en 1996 tuvieron un volumen de producción de 2 133 000 barriles de

63.- *Ibid.*, p. 7.

64.-PETROLEOS MEXICANOS. Proceso de Instalación de Plataformas Marinas. s/e PEMEX, México 1981, p. 3.

65.-PETROLEOS MEXICANOS. Las Plataformas Marinas en la Sonda de... p. 23

petróleo crudo diariamente. La producción de Gas Natural de la zona fue en 1996 de 4196 000 pies cúbicos diarios. (66)

Como se puede apreciar por las cifras, las instalaciones marinas proporcionan al país una fuente primaria de recursos, los cuales están ubicados en la zona económica exclusiva; de ahí la importancia de que sean aprovechados de manera racional los hidrocarburos existentes en la zona, evitando una sobre-explotación de éstos; por lo tanto surge la necesidad de tener un buen control sobre las plataformas marinas, evitando posibles daños ecológicos por una mala explotación de los recursos.

## C) RELACION DE ISLAS FEDERALES Y ESTATALES DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Antes de abordar la temática de las islas de carácter federal y las estatales, es necesario hacer mención al número de islas con que cuenta el Estado Mexicano, para así tener una visión de lo necesario que resulta poseer un catálogo insular completo y evitar que esta parte del territorio nacional se encuentre en el olvido.

Actualmente el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), determina que el territorio nacional cuenta con una extensión de 1 964 381.714 km<sup>2</sup>, conformado por 1 959 248.288 km<sup>2</sup> de superficie continental y de 5 133.426 Km<sup>2</sup> de territorio insular. (67)

Esta información es cuestionable debido a la variedad de opiniones y datos que han arrojado los diferentes estudios realizados con el fin de determinar la superficie insular y el número exacto de islas mexicanas; realizando una breve revisión de los principales trabajos sobre el tema, encontramos los siguientes:

La investigación realizada por Antonio García Cubas a fines del siglo pasado y principios del actual; la obra de Manuel Muñoz Lumbier, que en 1946 estimaba en más de doscientas las islas que México poseía en el Océano Pacífico, en el mar Bermejo, en el Golfo de México y en el canal de Yucatán. (68)

En 1962, Jorge L. Tamayo, en su libro "Geografía General de México", hace mención de un poco más de doscientas islas, sin contar islotes, y otras formaciones rocosas.(69)

67.-Ibid., p. 1

68.- VARGAS, Jorge A. Ob.Cit., pp. 154, 155, 156.

69.-TAMAYO, Jorge L. Geografía General de México. 2ª. Ed, Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, México, 1962.

La Secretaría de Marina en 1977, publica "Régimen jurídico de las Islas Mexicanas y su Catálogo"; en donde enumera 198 islas, 49 en el Golfo de México y en la Mar Caribe y 149 en el Océano Pacífico, con una extensión de 5 364 km<sup>2</sup>. (70)

El Catálogo Provisional de Islas y Arrecifes, publicado por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. (INEGI), en el año de 1981, (reimpreso en 1990); proporciona un catálogo de 3067 islas arrecifes y bajos, es decir, no exclusiva de las islas.(71)

Es interesante señala que de esta cifra de 3067 islas arrecifes y bajos, solamente 688 cuentan con nombre, y del restante de 2379 únicamente se proporciona su ubicación geográfica.

En 1987, la Secretaria de Gobernación y la Secretaría de Marina publicaron "Islas Mexicanas. Régimen Jurídico y Catálogo." En este trabajo en la primera parte, se ubican las islas por zonas, así tenemos que:

Islas alejadas del continente en el Océano Pacífico. 7 islas.

Islas en el Océano Pacífico frente a las costas de los Estados de Baja California y Baja California Sur. 17 islas.

Islas en el Mar de Cortés frente a las costas de los de Estados Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa. 91 islas.

Islas en el Océano Pacífico frente a las costas de los Estados de Nayarit, Jalisco, Colima, Michoacán, Guerrero y Oaxaca. 28 islas.

Islas en el Golfo de México frente a las costas de los Estados de Tamaulipas, Veracruz, Tabasco y Campeche. 15 islas

Islas en el Mar Caribe frente a las costas de los Estados de Yucatán y Quintana Roo. 13 islas.

70.-VARGAZ, Jorge A. Ob.cit., pp. 154, 156

71.-SECRETARIA DE GOBERNACION. SECRETARIA DE MARINA. Islas Mexicanas. Régimen Jurídico y Catálogo. s/e Secretaria de Gobernación, México 1987.

Islas dentro de la Laguna Madre. 23 islas. Laguna San Andrés. 15 islas y laguna de Tamiahua. 7 islas.

De igual forma proporciona una relación de islas e islotes sin nombre ubicándolos por zonas.

225 Islas e islotes del litoral del Océano Pacífico.  
709 Islas e islotes en el Golfo de México.

Finalmente contiene una relación de islotes, cayos, arrecifes y bancos, con nombres, igualmente localizados por zonas.

Islotes, bajos, cayos, arrecifes y bancos alejados del continente en el Océano Pacífico. 6

Islotes, bajos, cayos, arrecifes y bancos alejados del continente en el Océano Pacífico frente a las costas de los Estados de Baja California y Baja California Sur. 23.

Islotes, bajos, cayos arrecifes y bancos frente a las costas de los Estados de Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa. 40.

Islotes, bajos, cayos, arrecifes y bancos en el Océano Pacífico, frente a las costas de los Estados de Nayarit, Jalisco, Colima, Michoacán, Guerrero y Oaxaca. 32.

Islotes, bajos, cayos, arrecifes y bancos en el Golfo de México, frente a las costas de los Estados de Tamaulipas, Veracruz, Tabasco y Campeche. 41.

Islotes, cayos, arrecifes y bancos en el Mar Caribe frente a las costas de los Estados de Yucatán y Quintana Roo. 13. (72)

En general, entre islas, islotes, bajos, cayos, arrecifes y bancos, da un total de 1305; pero esta cifra no corresponde al número de islas con que cuenta el país, sería erróneo afirmarlo.

Esto se puede inferir, debido a que la sección de islas e islotes sin nombre, el catálogo no determina cual es isla o islote, además en la introducción de la publicación se especifica:

“Es este catálogo se excluyeron los islotes, bajos, bancos y arrecifes que por su tamaño en relación con la escala de las cartas náuticas no tienen representación gráfica. De las islas e islotes sin nombre se proporcionan las coordenadas donde se obtuvieron”.

“Por encontrarse unidas al continente debido a la acción del hombre o a terrenos ganados al mar, o porque en temporadas del año no están enteramente rodeadas de agua, no se consideraron las siguientes islas; en el Golfo de México y Mar caribe, Aguada y Cancún, en el Océano Pacífico, San Juan Nepomuceno, Ardilla, Crestón, Chivos, La Piedra, Belvedere, Azada y De Soto”. (73)

De lo anterior se puede llegar a la conclusión que se tienen 216 identificadas con nombre, pero si añadimos las islas de Aguada, Cancún, San Juan Nepomuceno, Ardilla, Crestón, Chivos, La Piedra, Belvedere, Azada y De Soto, serán 226.

Esto confirma que el territorio insular mexicano no está determinado con exactitud, de ahí la necesidad de realizar un nuevo catálogo, que supere las imperfecciones de estas publicaciones, para contar con datos exactos que brinden un verdadero horizonte de esta parte del territorio nacional.

Un punto fundamental es determinar el carácter federal o estatal de las islas; primeramente, es de señalar el contenido del artículo 48

Constitucional que delimita la competencia de los gobiernos de las entidades federativas y del gobierno federal en la materia.

**“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”.**

Son 17 las entidades federativas que poseen costas, (en el Golfo de México, el Mar Caribe o en el Océano Pacífico) Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, Nayarit, Colima, Michoacán, Jalisco, Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Tamaulipas, Veracruz, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo.

Sin embargo solamente en las constituciones locales de Baja California Sur, Sonora, Quintana Roo y Yucatán se especifican las islas de carácter estatal.

El artículo 34 fracción II de la Constitución Política del Estado de Baja California Sur, señala:

“II. Quedan comprendidas bajo la jurisdicción del estado las islas que a continuación se mencionan: Natividad, San Roque, Asunción, Magdalena, Margarita y Creciente, situadas en el Océano Pacífico; Cerralvo, Santa Catalina o Catalana, San Juan Nepomuceno, Espíritu Santo, San José de Santa Cruz, del Carmen, Coronados, San marcos y Tortugas, situadas en el Golfo de California y, además, las islas, islotes y cayos adyacentes localizados entre los paralelos 28º, 22º 30´ norte”.

Por su parte la Constitución Política del Estado de Quintana Roo en su artículo 46 fracción II señala:

“ Art. 46 El territorio del Estado de Quintana Roo comprende:  
II Las islas de: Cozumel, Cancún, Mujeres, Blanca y Contoy, situadas en el Mar Caribe y la de Holbox en el Golfo de México, así como las islas, islotes, cayos y arrecifes adyacentes a su litoral.”

El artículo tercero de la Constitución Política del Estado de Sonora, al delimitar el territorio de la entidad federativa, en su última parte contiene lo siguiente:

“Comprende igualmente las islas de El Tiburón, San Esteban, Lobos y demás islas e isletas que han estado sujetas a su dominio”.

La Constitución Política del Estado de Yucatán, en el artículo 14 en la parte final del precepto, hace mención a las islas pertenecientes al Estado:

“Asimismo comprende la Isla de Pérez (LOS ALACRANES), y los islotes, cayos y arrecifes adyacentes a su litoral”.

También se presenta la situación de las entidades federativas de Campeche y Nayarit, cuyas constituciones señalan en términos muy generales que el territorio del Estado también comprende el de las islas, pero sin especificar cuales son:

El artículo cuarto de la Constitución Política del Estado de Campeche, en su última parte hace mención a las islas pertenecientes al Estado:

“ Islas adyacentes sobre las que ejerce jurisdicción y cuanto de hecho y por derecho le pertenece a la entidad, sin perjuicio de las divisiones que para su régimen judicial, fiscal y electoral determinen las leyes.”

Asimismo el artículo tercero de la Constitución Política del Estado de Nayarit, en su parte final señala:

“Igualmente forman parte del territorio del Estado, las islas que le corresponden conforme al Artículo 48 de la Constitución General de la República”.

Con base en el artículo 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo tendrán el carácter de estatales aquellas islas sobre las cuales las entidades federativas hayan ejercido jurisdicción antes de 1917, o sea de la entrada en vigor de la CPEUM.

Por lo que en todo caso, es claro que las Constituciones de los Estados de Quintana Roo y de Baja California Sur, en los artículos relativos sobre las islas estatales, tienen un vicio de inconstitucionalidad; ya que dichas entidades federativas se erigieron por virtud de una reforma al artículo 43 constitucional, publicada el 8 de octubre de 1974 en el Diario Oficial de la Federación.

Sin embargo en el caso de los demás Estados, es necesario realizar un estudio histórico- jurídico con el fin de determinar con exactitud las islas sobre las cuales ejercían jurisdicción antes de 1917, y así conocer las islas que pertenecen a la federación y las de carácter estatal.

Es de señalar el “Atlas del Territorio Insular Habitado de los Estados Unidos Mexicanos”(58), publicado por el INEGI, que enumera la existencia de 107 islas habitadas en el país; lo interesante de este catálogo es que todas las islas que menciona son de carácter estatal, incluso la isla de Guadalupe como parte del Municipio de Ensenada en Baja California; además las islas Clarión y Socorro las ubica dentro de las llamadas islas de Revillagigedo, pertenecientes al Municipio de Tecoman, Colima. (74)

74.- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA, GEOGRAFIA E INFORMATICA. Atlas del Territorio Insular Habitado de los Estados Unidos Mexicanos 1990. 1ª ed, INEGI, México 1990.

De igual forma se contempla a las islas Marías como parte del Municipio de San Blas en el Estado de Nayarit.

Sin embargo las islas antes citadas revisten un carácter federal, como se demuestra con los siguientes antecedentes.

Primeramente la isla de Guadalupe es mencionada expresamente por la fracción III del artículo 42 Constitucional como parte del territorio nacional; además por virtud del artículo 48 de la Constitución se otorga un carácter federal a la isla.

Existe un Reglamento de Gobierno para la Isla Guadalupe publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1982, que en su artículo primero señala:

“Isla Guadalupe perteneciente al Territorio Insular Mexicano, y localizada en el Océano Pacífico, depende directamente de la Federación, la cual ejerce su gobierno y administración de conformidad a lo establecido en los artículos 42 fracción III y 48 Constitucionales, y 27 fracción XV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal “.

Este reglamento fue expedido por el Secretario de Gobernación con fundamento en los artículos 42 fracción III y 48 Constitucionales; y 27 fracción XV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; reglamento que comentaré más adelante.

Las islas de Revillagigedo son parte del territorio nacional conforme a la fracción III del artículo 42 Constitucional, sujetas a la federación por virtud del artículo 48 de la misma Constitución; históricamente encontramos un decreto del Presidente Benito Juárez del 25 de julio de 1861, por el cual se otorgó la custodia legal de las islas al gobierno del Estado de Colima, y que en sus artículos primero y segundo dice:

“Artículo I. Se concede al Estado de Colima las islas de Revillagigedo, para que se establezca en ellas las colonias presidiales de que habla la solicitud que dirigió su legislatura al Gobierno general el 29 de abril del presente año.

Artículo II. 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”.

Dicha empresa llevada a cabo por el Gobierno de Colima no prosperó, por lo que las islas en 1868 regresaron a la competencia de la federación, condición que actualmente poseen.

En lo referente a las islas Marías, éstas fueron adquiridas por el Gobierno del General Porfirio Díaz en 1905 a favor de la Nación, ya que se encontraban en manos de particulares; de igual forma por decreto del 12 de mayo de 1905, se convirtieron las islas en colonia penal; el 17 de septiembre de 1991 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Colonia Penal Federal de las Islas Marías, que en su artículo segundo señala:

“Art. 2 La Colonia Penal *Federal* de las Islas Marías está integrada por los terrenos y playas de las Islas María Madre, María Magdalena, María Cleofas y el islote de San Juanito”.

De igual forma existen diferentes tesis del Poder Judicial Federal que reafirman su carácter federal, como lo muestra la siguiente tesis.

*"RUBRO: ISLAS MARIAS.*

*TEXTO: Si bien es cierto que no existen antecedentes sobre que las Islas Marías pertenecen a determinada Entidad Federativa, También lo es que forman parte del Territorio Nacional, y por lo mismo, están sujetas en materia federal, a las autoridades de este fuero; y por razón de orden y comodidad el juez competente para*

*conocer de los amparos promovidos por los confinados en esa colonia penal, es el de Nayarit.*

*Instancia. Pleno. Fuente Semanario Judicial de la Federación. Epoca. 5ª. Tomo VIII. Página. 686.*

*PRECEDENTES. Tomo VIII, Pag. 686. Competencia de Amparo, entre los jueces de Distrito de Nayarit Supernumerario del Distrito Federal.- Galván Cañas Lucio.- 7 de abril de 1921.- Unanimidad de nueve votos“.*

La información existente sobre el tema, da pauta a contradicciones como las anteriormente señaladas; aunada a la insuficiencia del marco Constitucional, es difícil determinar con exactitud que islas pertenecen a las entidades federativas y cuales son competencia de la federación.

Es básica la solución de este punto para poder estructurar un marco jurídico que dé certidumbre para la aplicación de la norma en el territorio insular, de lo contrario se estará frente a un vacío legal que redundará en el abandono de las islas mexicanas.

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **MARCO CONSTITUCIONAL QUE RIGE LA MATERIA.**

#### **INTRODUCCION**

El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituye el fundamento del régimen de propiedad del Estado Mexicano. Dicho artículo fruto del Constituyente de 1916-1917 proporciona un nuevo concepto de propiedad rompiendo con la Constitución de 1857 de corte claramente individualista- liberal.

El primer párrafo del artículo 27 contiene lo siguiente: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

Para comprender el alcance e importancia de este párrafo, es indispensable conocer las causas que le dieron origen en el constituyente de Querétaro, por lo que es necesario consultar el diario de debates.

Este precepto contiene la llamada "propiedad originaria de la Nación", la cual ha sido explorada por la doctrina nacional de manera amplia, de ahí que se encuentren diferentes opiniones en torno a su naturaleza jurídica.

El cuarto párrafo del artículo 27 Constitucional hace referencia al "dominio directo de la Nación", sobre determinados recursos naturales, especialmente los minerales, sin embargo abarca otros conceptos como el espacio situado sobre el territorio nacional.

Asimismo la idea de "dominio directo de la Nación" es estudiada por la doctrina mexicana, especialmente en lo relacionado con la materia de hidrocarburos.

Otro precepto constitucional fundamental es el artículo 42, que señala:

“Artículo 42. El territorio nacional comprende:

I El de las partes integrantes de la Federación.

II El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;

III El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;

IV La plataforma Continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;

V Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional y las marítimas interiores, y

VI El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional”.

Este artículo que enumera las partes del territorio nacional, ha sido objeto de varias reformas, una de ellas debido a la pérdida que sufrió México de la isla de la Pasión por virtud de un arbitraje internacional.

El artículo 48 constitucional determina la competencia de la federación o de las entidades federativas sobre el territorio insular mexicano, por lo que es necesario hacer una revisión de su génesis en el constituyente, y las reformas constitucionales de 1960 que lo modificaron.

El marco constitucional permite fundamentar la propiedad que tiene el Estado Mexicano sobre su territorio, la explotación de sus recursos, y la delimitación de competencias entre los diferentes órdenes de gobierno con relación a las islas mexicanas.

Es de señalar que las islas como parte del territorio nacional, han servido para la delimitación de los espacios marinos, en específico de la zona económica exclusiva.

Una revisión de los artículos constitucionales que dan fundamento y sustento a esta parte del territorio nacional, permite resaltar la necesidad de dar un nuevo marco jurídico a la materia.

## **A) ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL (PARRAFO PRIMERO Y CUARTO)**

El párrafo primero del artículo 27 constitucional señala:

“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”.

Con relación a este primer párrafo del artículo 27 constitucional, el Dr. Jorge Madrazo señala: “Existen no menos de cinco distintas tendencias o corrientes interpretativas de este precepto y dentro de cada corriente hay diversos matices” (75)

Las diferentes corrientes que señala el autor son las siguientes:

- a) Teoría patrimonialista del Estado, la cual considera que la nación mexicana al independizarse de España, se subrogó en los derechos de propiedad absoluta que tuvo la corona española.
- b) Teoría de la integración del elemento físico al Estado que considera que la propiedad originaria de la que habla el párrafo primero del artículo, significa la pertenencia del territorio nacional a la entidad estatal como elemento consubstancial e inseparable de la naturaleza de ésta; en este punto el Dr. Madrazo parte de las opiniones del Maestro Ignacio Burgoa.
- c) Teoría que asimila el dominio inminente a la propiedad originaria y que, consecuentemente considera que en el primer párrafo del artículo 27 se reconoce la soberanía del Estado para legislar sobre tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional y que en todo caso la propiedad originaria no corresponde a la noción tradicional o común de la propiedad.

- d) Las teorías de la propiedad como función social y de los fines del Estado. El Dr. Madrazo, siguiendo a Lucio Mendieta y Nuñez, señala que teniendo la propiedad una función social es indudable que al Estado le toca vigilar esa función e intervenir en el reparto de la tierra como fin que sólo a él le corresponde para lograr el bienestar social.
- e) La teoría en que la propiedad originaria reconoce un derecho nuevo y singular; la cual es expuesta por Felipe Tena Ramírez y a la cual se adhiere el Dr. Madrazo. (76)

Teniendo como base este marco doctrinal, es interesante señalar algunas opiniones que se han elaborado sobre la propiedad originaria de la Nación.

El Maestro Ignacio Burgoa, con relación a este precepto señala:

“En realidad, es indebido hablar de la “propiedad originaria” que tiene la nación o el Estado Mexicano sobre las tierras y aguas, ya que la propiedad en general implica una referencia de algo extrapersonal (como el bien o la cosa) a un individuo y, (sic) como el territorio constituye un elemento esencial del Estado, es evidente que no puede haber entre éste y aquél una relación intrínseca, ya que implican una unidad como todo y como parte, respectivamente... en síntesis el concepto de “propiedad originaria” empleado en el primer párrafo del artículo 27 constitucional equivale sustancialmente a la idea de dominio inminente, o sea, a la de imperio que el Estado como persona jurídica ejerce sobre la parte física integrante de su ser: el territorio”. (77)

76.-Ibid., pp.62-63

77.-BURGOA, Ignacio. Ob.cit., p. 174

El Dr. Gabino Fraga, refiriéndose al tema en cuestión, comenta:

“Las características especiales de la propiedad originaria de la Nación que consagra ese primer párrafo del artículo 27 de la Constitución vigente, no pueden ser debidamente comprendidas y apreciadas sin conocer los precedentes singulares de la propiedad territorial en México, los cuales datan de la época colonial”. (78)

El Dr. Gabino Fraga realiza una revisión de la legislación colonial referente a la propiedad, afirmando que: “...la propiedad de las tierras constituía una verdadera función social, puesto que ella sólo se conservaba mediante el cumplimiento de determinadas obligaciones, entre otras, las de hacer producir y poblar las tierras, que eran impuestas para preservar el interés general. (79)

Siguiendo la evolución del régimen de propiedad después de la independencia, el Dr. Fraga, al hacer mención de la Ley sobre Terrenos Baldíos de 26 de marzo de 1894 señala:

“...la ley de 1894, colocó el régimen de la propiedad territorial en la República en situación semejante a la de la propiedad romana, a la de la propiedad absoluta que no puede ser en ninguna forma afectada por el Poder Público, sino que dejaba su manejo al interés individual, vino a establecer las bases de un sistema completamente diverso del que imponía la tradición española”.(80)

Con relación al artículo 27 de la Constitución de 1917, el Dr. Fraga sostiene lo siguiente:

78.-FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 35ª ed, Porrúa, México 1997, p.353

79.-Ibid., p.356

80.-Ibid., p.357

“La ley de 1894, con varias modificaciones y estando suspendida en parte, vino rigiendo hasta el año de 1917, en que la Constitución Federal estableció un régimen para la propiedad que significa una regresión a la legislación colonial... así pues, la Constitución de 1917 no ha hecho más que volver el régimen de la propiedad a la situación que le impone su origen mismo, reconociendo que la propiedad territorial mexicana tiene una tradición jurídica diversa de la propiedad romana y que, por lo mismo, constituyendo un tipo diverso de ésta, no puede ser juzgado con el criterio que dan las instituciones jurídicas derivadas directamente del derecho romano. La propiedad originaria que la Nación tiene sobre las tierras del territorio de la República, constituye un elemento de su patrimonio”. (81)

En un sentido diferente a lo expresado por el Dr. Gabino Fraga, encontramos la opinión de Acosta Romero, al afirmar:

“...el concepto de propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de lo límites del territorio nacional, es una solución singular del constituyente mexicano, que no deja duda del derecho soberano del Estado sobre esas tierras y aguas, eliminando todo concepto de causa-habiencia de la corona española o de que el Derecho Internacional le haya otorgado al Estado Mexicano su soberanía territorial.... pero lo que creo que debe resaltarse es que no hay duda que la propiedad originaria del Estado deriva del ejercicio mismo de su soberanía”. (82)

El Maestro Nava Negrete al referirse al artículo 27 constitucional en su primer párrafo, afirma:

“La trascendencia de esa declaratoria política es que rompe con la duda o cuestionamiento de si sólo es a partir de 1821 –cuando España reconoce la independencia de México- que el territorio

81.-Ibid., p.358

82.- ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob.Cit., p.197

nacional entra a formar parte o a pertenecer a la nación mexicana, y sobre la naturaleza del título por el que lo tiene actualmente. En efecto, la norma constitucional es contundente: el territorio nacional le pertenece originariamente a la nación, es decir, desde siempre, desde su origen, sin verse en la necesidad de especificar en virtud de qué título". (83)

Finalmente el criterio de Tena Ramírez, es muy interesante, ya que partiendo de las ideas del Constituyente de 1916-1917, sostiene:

"Así, pues, no parece que nuestra Constitución actual, a diferencia de las del siglo pasado, siga acogiendo el concepto clásico del dominio inminente del Estado, sino que consagra a favor de éste un dominio más concreto y real, un dominio que puede desplazar a la propiedad privada, convirtiendo en domaniales (sic) los bienes de los particulares, no por vía de expropiación, sino en vía de regreso al propietario originario, que es la nación. De ser así, quiere decir que el autor de la Constitución sustentó un nuevo concepto del derecho de propiedad, por más que conservó como garantía individual a favor del particular una especie de propiedad precaria y derivada. Tal transformación la pudo operar el Constituyente de 17 en ejercicio de la soberanía..." (84)

La propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, rompe con la tradición jurídica de carácter individualista que tenía la propiedad en el siglo XIX; el Constituyente de 1916-1917 establece un derecho perteneciente al Estado de carácter social, sin necesidad de buscar un origen en la legislación española colonial, o en otro derecho, como un acto de soberanía plena sobre su territorio.

83.-NAVA NEGRETE, Alfonso. Ob.cit., p.230

84.-TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 31ª ed, Porrúa, México 1997, p. 188.

En virtud de lo anterior, la Nación ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de las tierras y aguas a los particulares, constituyendo la propiedad privada; esta afirmación del primer párrafo, rompe con el concepto de propiedad romana, al atribuir a la Nación, como propietaria originaria, la facultad de establecer la propiedad privada.

Con relación a este punto Barroso Figueroa afirma:

"...la propiedad originaria, ofrece al Estado una base hipotética, que legitima no sólo las transmisiones que haga a los particulares con el fin de constituir la propiedad privada, sino, lo que es más importante, fundamenta su derecho a imponer limitaciones a dicha propiedad". (85)

Daniel Moreno advierte: " la situación del Estado respecto del territorio, es muy distinta a la que tienen los particulares respecto de la propiedad privada, cuyo origen se encuentra en el Estado". (86)

Caizada Padrón opina al respecto:

"...la Nación nunca podrá ceder el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que requiera el interés público, en clara referencia a que la totalidad de las partes se yergue por encima de las necesidades y de los intereses individuales, con lo que se confiere la mayor importancia a la colectividad". (87)

85.- BARROSO FIGUEROA, José. La propiedad privada en el artículo 27 constitucional. En 75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1ª ed, Porrúa, México 1992, p.96

86.-MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. 12ª ed, Porrúa, México 1993, p.313

87.-CALZADA PADRON, Feliciano. Derecho Constitucional. Edición actualizada, HARLA, México 1997, p.379

Es indudable que la propiedad privada surge a partir de los derechos soberanos que ejerce la Nación sobre las tierras y aguas comprendidas en el territorio nacional, y aún cuando se constituya la propiedad a favor de particulares, la Nación nunca pierde la propiedad originaria.

“Bajo este orden de ideas, queda claro que nuestra Constitución reconoce a la propiedad privada como un derecho público subjetivo; pero no en su sentido clásico individualista, no con una extensión absoluta, sino por el contrario, la reconoce como una propiedad limitada por el interés colectivo, precaria, *sui generis*”.  
(88)

Con base en lo anterior, se afirma que la Nación es la titular de la propiedad originaria, sin embargo el término Nación tiene una connotación sociológica, lo cual podría generar dudas en torno a que nivel de gobierno se refiere, si es la federación o las entidades federativas.

Al respecto Tena Ramírez señala: “...el territorio nacional no pertenece a ninguno de los dos órdenes coextensos (federación y Estados- miembros), sino a la Nación, representada generalmente por el gobierno federal”. (89)

El Maestro Ignacio Burgoa al respecto sostiene:

“...debemos advertir que cuando nuestra Constitución alude a la nación como titular del dominio o propiedad de diferentes bienes, se refiere concomitante o simultáneamente al Estado Mexicano como persona moral suprema en que la comunidad nacional está estructurada jurídica y políticamente”. (90)

88.-MADRAZO, Jorge. *Ob.Cit.* p.64

89.-TENA RAMÍREZ, Felipe. *Ob.Cit.*, p.189

90.- BURGOA, Ignacio. *Ob.Cit.*, p. 174

Existen tesis del Poder Judicial de la Federación con relación al significado que debe darse al término Nación en la Constitución, así tenemos:

*"NACIÓN, REPRESENTACIÓN DE LA.- La Nación no puede ser confundida con una entidad federativa, y los funcionarios de un Estado no son los que, por consiguiente la representan, pues es única y está representada por sus órganos federales, de acuerdo con el artículo 41 de la Ley Suprema." T. LII, Amparo administrativo en revisión 6656/36, Ahumada Antonio, 5 de abril de 1937, mayoría de 4 votos.*

El término Nación en la Constitución, debe entenderse referido a la federación, y no a las entidades federativas, de conformidad a los criterios emitidos por el Poder Judicial Federal, sin olvidar que existen opiniones doctrinarias diferentes a este criterio.

El párrafo cuarto del artículo 27 Constitucional, contiene el llamado "dominio directo de la Nación" sobre determinados recursos naturales, y a la letra señala:

"Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como minerales de los que se extraiga metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materiales susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional".

El dominio directo de la nación sobre estos recursos, ha sido estudiado por la doctrina; primeramente es de citar al Dr. Gabino Fraga, que proporciona un marco conceptual para explicar la naturaleza del dominio directo, señalando varios criterios: (91)

- A) Se dice que el dominio directo es un dominio inminente.
- B) Se considera el dominio directo como un dominio semejante al que conserva el dueño en la enfiteusis.
- C) En tercer lugar se considera este dominio como una facultad especial del soberano, que la legislación española se denominaba dominio radical.
- D) Existe la tesis que considera el dominio directo como un verdadero derecho de propiedad a favor de la Nación.

Posteriormente el Dr. Fraga analiza cada uno de estos criterios; primeramente afirma que considerar el dominio directo como dominio inminente, es contrario al espíritu del texto del artículo 27 constitucional, porque el dominio inminente no es una forma especial de propiedad, sino un atributo de la soberanía, consistente en ejercer jurisdicción sobre todos los bienes que se sitúan en el territorio donde se ejercita dicha soberanía.

Con relación al segundo criterio, el autor señala que no existe ningún precedente jurídico que autorice la identificación entre la enfiteusis y el dominio directo; que la primera es un acto por el cual se entrega un bien, conservándose el dominio directo, a otra persona que adquiere el dominio útil a cambio de una prestación determinada.

El tercer criterio considera al dominio directo con el carácter que algunas leyes españolas dieron al dominio de la Corona sobre las sustancias minerales llamado dominio radical.

91.- FRAGA Gabino. Ob.Cit., p.362.

El Dr. Fraga considera que no puede afirmarse que en términos de la Constitución vigente se acepte la doctrina del dominio radical, pues siendo la propiedad de la Nación inalienable e imprescriptible, el particular no puede adquirir el dominio sobre la mina, sino simplemente el beneficio de un derecho de explotación de los productos mediante un título que no es de propiedad, ya que está sujeto a condiciones distintas de las que rigen los títulos traslativos de dominio.

El último criterio ubica a la Nación con una propiedad perfecta, se cita que el monarca español no admitía que los minerales quedaran en manos de particulares, sino que además del dominio inminente, que se reservaba, los incorporaba a su patrimonio. De esta forma la Corona tuvo una propiedad completa, forma consagrada por la Constitución.

Se comenta que la inalienabilidad y la imprescriptibilidad vienen a ser un obstáculo para que se hable de una propiedad; sin embargo estas características vienen a dar un carácter más enérgico a la propiedad de la Nación a efecto de que pueda responder con fines colectivos a los cuales de encuentra afectada . (92)

Concluyendo el Dr. Gabino Fraga afirma:

“Así pues, creemos que la última tesis expuesta es la más aceptable para precisar el concepto del dominio directo que utiliza la Constitución, debiendo agregar que nuestro sistema legislativo puede colocarse dentro de la categoría de legislaciones que adoptan la intervención del Estado, asignándole a éste una propiedad regida por el derecho público”. (93)

Con relación a este punto el Dr. Jorge Madrazo señala:

“ Es importante destacar que cuando la Constitución establece que los bienes mencionados pertenecen al dominio directo o son

92.-Ibid.,pp. 361-364

93.-Idem.

propiedad de la Nación, no está indicando solamente que el Estado tiene sobre ellos el dominio eminente, sino que, además, de éste, tiene una propiedad similar a las que pueden tener los particulares sobre sus bienes, e incluso aún más perfecta, más protegida y más enérgica". (94)

Acosta Romero cuestiona el significado de la expresión dominio directo, señalando al respecto:

"... el Estado federal ejercita sobre estos elementos un derecho exclusivo que algunos autores como Hauriou, llama propiedad administrativa, pero que a mi juicio comprende:

- a) Establecer el régimen jurídico de Derecho Público;
- b) La forma de su utilización; la forma de exploración;
- c) La forma de explotación y en el caso de algunos de ellos, se reserva al Estado esa explotación a lo que determinan los artículos 25, párrafo quinto, y 28 de la Constitución, en aquellas áreas que el propio artículo 28 señala como estratégicas y que están señaladas en los párrafos 1º, 2º, 3º y 4º". (95)

El Maestro Serra Rojas señala: "El dominio directo a que alude el artículo 27 constitucional se refiere a una propiedad definida sobre las sustancias minerales. Este tipo de propiedad corresponde al sentido moderno de una función social." (96)

El dominio directo que posee el Estado Mexicano sobre los recursos enumerados en el párrafo cuarto del artículo 27 Constitucional, constituye un verdadero derecho de propiedad con características, que el artículo 27 en su párrafo sexto señala:

94.-MADRAZO, Jorge. Ob.cit., p.78

95.-ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob.Cit., p.198

96.-SERRA ROJAS, Andrés. Ob.Cit., p.309

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

“En los párrafos a que se refieren los dos párrafos anteriores, **el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible** y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrán realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, y distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requiera para dichos fines”.

La inalienabilidad e imprescriptibilidad, constituyen las características que reviste el dominio directo; el Dr. Gabino Fraga sostiene:

“ La inalienabilidad significa que los bienes de dominio público no están sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional y que los particulares y las instituciones públicas sólo

podrán adquirir sobre el uso, aprovechamiento y explotación de estos bienes los derechos regulados por la propia ley". (97)

Por su parte Acosta Romero al referirse a la inalienabilidad considera: "... significa que los particulares no pueden ser titulares de esta categoría de bienes y en consecuencia no existe medio alguno de transmisión de propiedad o titularidad a los particulares..." (98)

La imprescriptibilidad de estos bienes constituye un reforzamiento de la propiedad estatal; "El Estado jamás perderá la potestad sobre los bienes de dominio público a favor de los particulares, por el transcurso del tiempo. Esta protección es en pro de los bienes dominicales (sic), es una de las notas constantes en la doctrina y la legislación..." (99)

El dominio directo de la Nación, constituye una pieza fundamental dentro del régimen de propiedad del Estado Mexicano; con las características que reviste, proporciona la seguridad jurídica de que sus bienes siempre se encontrarán bajo la tutela estatal, con objeto de su explotación, exploración y conservación para el beneficio colectivo.

"No está por demás recordar que la inalienabilidad y la imprescriptibilidad de los bienes a que se refieren los citados párrafos del artículo 27 se justifican plenamente, pues si se atiende a su naturaleza misma, su enajenación o su conversión en materia del dominio no estatal o nacional, generarían la merma del territorio mexicano, por una parte, y el desplazamiento de recursos naturales de capital importancia económica hacia sectores distintos y hasta opuestos a los intereses del país, por la otra."(100)

97.- FRAGA, Gabino. Ob.cit., p.348

98.-ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob.Cit., p. 217

99.-MARTINEZ MORALES, Rafael. Diccionario Jurídico Harla. Derecho Administrativo. Vol. 3. 1ª ed, Harla. México 1996

100.-BURGOA, Ignacio. Ob.Cit., p.183

El régimen jurídico de la propiedad en México, encuentra su sustento en el artículo 27 constitucional, en donde por medio de la llamada propiedad originaria y el dominio directo que ejerce sobre determinados recursos, proporciona la seguridad jurídica en cuanto a la protección y conservación de parte de su patrimonio, asegurando que su aprovechamiento tendrá los fines colectivos, debido al carácter social que le imprimió el Constituyente de 1917.

## **1) GENESIS DE LOS PARRAFOS PRIMERO Y CUARTO DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL**

Durante el constituyente de Querétaro de 1916-1917, se abordó uno de los temas principales, que era la cuestión de la tenencia de la tierra, motivo, entre muchos otros, del movimiento revolucionario iniciado en 1910.

Por lo amplio del tema haré referencia específica sobre la elaboración de los párrafos primero y cuarto del artículo 27 Constitucional, objeto de estudio de este apartado.

El proyecto de artículo enviado al Constituyente por Venustiano Carranza, fue considerado como insuficiente para cubrir todas las expectativas, de ahí que surgiera la necesidad de elaborar otro proyecto.

"Por la importancia del artículo y el intenso trabajo de las comisiones de Constitución, la presentación del dictamen del artículo 27 se había ido posponiendo. Una comisión voluntaria tomó a su cargo la elaboración de dicho artículo. La comisión, lo que Rouaix llamó "núcleo fundador", fue el mismo del artículo 123, además del Licenciado Molina Enríquez, abogado consultor de la Comisión Nacional Agraria quien gozaba de prestigio en la materia". (101)

101.-CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. 10ª ed, Porrúa, México 1997, p.98

Se encomendó al Licenciado Molina Enríquez la elaboración del proyecto del artículo, debido a que la comisión se encontraba trabajando en el artículo 123. “ El día 14 de enero se reunieron los diputados para escuchar el trabajo de Molina Enríquez, el cual desilusionó a los presentes por vago y difuso”. (102)

Al respecto Tena Ramírez comenta: “Su trabajo, que fue leído en la residencia de Rouaix el 14 de enero de 1917, decepcionó a los presentes, por ser más bien una tesis jurídica que un proyecto de artículo constitucional”. (103)

Por estas circunstancias Rouaix junto con un grupo de diputados, llevó a cabo la tarea de elaborar un proyecto de artículo.

“ Los diputados que concurrieron a las sesiones privadas, y que con su pensamiento influyeron en la redacción del artículo 27, fueron: Julián Adame, Porfirio del Castillo, Pastrana, Jaimés, Terrones, Benítez, Samuel de los Santos, Ibarra, Zabala, Jara, Victoria, Góngora, Von Versen, Cano y Cándido Aguilar”. (104)

La exposición de motivos fue elaborada por el Licenciado Andrés Molina Enríquez, en donde señala:

“Por virtud precisamente de existir en dicha legislación colonial el derecho de propiedad absoluta en el rey, bien podemos decir que ese derecho ha pasado con el mismo carácter a la nación... en tal concepto, la nación viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y aguas de su territorio... El derecho de propiedad así concebido es considerablemente adelantado y permite a la nación retener bajo su dominio, todo cuanto sea necesario para el desarrollo social, como las minas, el petróleo, etcétera,

102.-Idem.

103.-TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México. 18ª, Porrúa, México 1994, p.815

104.-CARPIZO, Jorge. Ob.Cit., p.98

no concediendo sobre esos bienes a los particulares, más que los aprovechamientos que autoricen las leyes respectivas". (105)

Con relación a este fundamento que utilizó el Constituyente, el Dr. Carpizo considera:

"En realidad no había necesidad de resucitar la tesis colonial para fundamentar nuestro artículo; el principio de soberanía era y es más que suficiente para cimentar el que un pueblo se organice en la forma que crea más conveniente". (106)

Al respecto Tena Ramírez afirma:

" De fijo no estuvo afortunada la iniciativa al invocar un antecedente del absolutismo para la adopción de una tesis revolucionaria. Pero lo cierto es que en su dictamen acerca de la iniciativa la comisión encontró "aceptables sobre este punto las ideas desarrolladas por el diputado Rouaix".... entendemos, en consecuencia que el constituyente se afilió a la tendencia que considera al derecho de Estado sobre el territorio nacional como un derecho real de naturaleza pública". (107)

"Si la exposición de motivos del proyecto, redactada por Molina Enríquez se conservó, explica Rouaix, es porque ni él ni José Natividad Macías tuvieron tiempo para escribirla dadas las dos sesiones diarias que realizaba el pleno del Congreso. Sin embargo, dicha exposición de motivos nada tiene que ver con los postulados y principios del artículo 27". (108)

La iniciativa fue mandada a la primera comisión para su estudio, al respecto el Dr. Carpizo señala:

105.-CAMARA DE DIPUTADOS. Los Derechos del Pueblo Mexicano. s/e Volumen I, Tomo 4, Serie VI, México 1994, p. 485

106.-CARPIZO, Jorge. Ob.Cit., p.99

107.-TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional... p. 187

108.-MADRAZO, Jorge. Pastor Rouaix. en la Constitución Mexicana de 1917, Ideólogos, el Núcleo Fundador y Otros Constituyentes. 1ª ed, U.N.A.M. México 1990, p. 381

"El dictamen de la comisión siguió en términos generales el proyecto de Rouaix, aunque cambió y adicionó algunos párrafos y precisó otros, pero la idea, el espíritu, el contenido social del artículo siguió intacto". (109)

"El dictamen de la comisión fue presentado el 29 de enero al Congreso, que ése día se constituyó en sesión permanente a fin de alcanzar a concluir sus labores el 31 de enero, fecha fijada en la convocatoria" (110)

Con relación al debate que suscitó la iniciativa de proyecto, el Dr. Carpizo comenta:

"Los debates sobre el art. 27 no tuvieron la relevancia de las discusiones sobre los artículos 3º y 123. Las razones fueron: la falta de tiempo, que la batalla decisiva se había librado al discutirse el problema laboral, ya que el Congreso había aceptado la idea de abordar los asuntos profundamente desentendiéndose de incluir en ellos preceptos reglamentarios, y que las personas más interesadas en el problema agrario habían acudido a las juntas efectuadas en las habitaciones de Rouaix, donde habían expuesto sus inquietudes y de donde había salido la base fundamental del dictamen de la comisión". (111)

En la 66ª sesión celebrada la tarde del lunes 29 de enero de 1917, se leyó el dictamen del artículo 27, elaborado por la comisión; en lo referente al primer y cuarto párrafo, se señaló lo siguiente:

"Es un principio admitido sin contradicción, que el dominio inminente del territorio mexicano pertenece originariamente a la nación; que lo constituye y ha constituido la propiedad privada es el derecho que ha cedido la nación a los particulares, cesión en la que no ha podido quedar comprendido el derecho a los

109.-CARPIZO, Jorge. Ob.Cit., p. 99

110.-TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales... p. 816

111.-CARPIZO, Jorge. Ob.cit., p. 100

productos del subsuelo ni a las aguas, como vías generales de comunicación... como consecuencia de lo expuesto, la comisión, después de consagrar la propiedad como garantía individual, poniéndola a cubierto de toda expropiación que no esté fundada en la utilidad pública, ha fijado restricciones a que está sujeto ese derecho.” (112)

La comisión presentó como proyecto de primer párrafo el siguiente: “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”.

Por lo que respecta al proyecto del cuarto párrafo, se presentó en los siguientes términos:

“ Corresponde a la nación el dominio directo de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales, metaloides utilizados en la industria, los yacimientos de piedras preciosas, de sal gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas. Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos”.

En las sesiones celebradas los días 29, 30 y 31 de enero de 1917 se puso a discusión el artículo 27; en lo relativo al primer párrafo, el constituyente Luis T. Navarro propuso unas modificaciones al primer párrafo de artículo en cuestión, sin embargo, no se modificó el proyecto.

112.-CAMARA DE DIPUTADOS. Los Derechos del Pueblo Mexicano. s/e Volumen I, Tomo 4, Serie VI, México 1994, pp. 490, 491.

Entre los puntos interesantes que pronunció en su discurso Luis T. Navarro resalta lo siguiente:

“...yo pido que se ponga una taxativa a esos abusos (al acaparamiento de tierras se refiere el constituyente), que la nación sea la única dueña de los terrenos, y que no los venda, sino que dé nada más la posesión a los que puedan trabajarlos. De otra manera a la larga, volverán todas esas tierras a formar las grandes propiedades y la pequeña propiedad volverá a ser acaparada por unas cuantas manos... yo pediría a la comisión que reformara este inciso diciendo: que la nación es la única dueña de los terrenos de la república, de las aguas y bosques, pero que de aquí en adelante ella se reserva el derecho de vender y que las propiedades adquiridas por medio de infamias, deben desaparecer de nuestra Constitución, y que en lo sucesivo todo el que quiera adquirir un pedazo de terreno, deberá adquirirlo conforme a las bases que establezcamos aquí;”(113)

Posteriormente tomó la palabra el constituyente Bojorquez, quien se refirió principalmente a la cuestión agraria sin entrar al tema del “dominio directo de la nación”; posteriormente por acuerdo de la Presidencia se preguntó a la asamblea si consideraba suficientemente discutido el artículo, por lo que se reservó para su votación.

Con relación al párrafo cuarto, (que en el Congreso Constituyente se denomina inciso tercero del artículo 27) al someterse a discusión, no hubo quien hiciere uso de la palabra, reservándose para su votación.

“El artículo 27 fue aprobado a las tres y media de la mañana del día 30 de enero. El Diario de los Debates dice que la votación fue unánime (150 votos). Sin embargo, el tratadista Molina Enríquez, presente en tan célebre sesión, afirma que los primeros quince votos fueron negativos, y que el primero en votar a favor del

113.-CAMARA DE DIPUTADOS. Los Derechos del Pueblo Mexicano. 2ª ed, Manuel Porrúa, México 1978, p.654

artículo agrario fue Manuel Giffard, y el segundo Enrique Enríquez, siendo recibidos estos dos votos con aplausos". (114)

El artículo 27 refleja uno de los puntos esenciales de la lucha revolucionaria de 1910, estableciendo el régimen de propiedad del Estado Mexicano por medio de la llamada propiedad originaria; el estudio del origen y evolución de este precepto permite comprender su alcance y trascendencia en el régimen jurídico del país.

El Maestro Mario de la Cueva sintetiza el contenido social de la Constitución de 1917, en los siguientes términos:

" Los artículos 27 y 123 contienen el pensamiento social de la nueva Constitución, son lo propio de ella, lo que determina su originalidad, atribuyéndole la cúspide de nuestra historia constitucional: en ellos alcanzó su realización el pensamiento social que se gestó en la guerra de independencia y luchó a mediados de siglo con la postura individualista y liberal". (115)

## **B) ARTICULO 42 CONSTITUCIONAL**

El actual artículo 42 regula una parte fundamental del Estado Mexicano, que es su territorio al señalar que:

Artículo 42. El territorio nacional comprende:

- I El de las partes integrantes de la Federación;
- II El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;

114.-CARPIZO, Jorge. Ob.cit., p. 103.

115.-DE LA CUEVA, Mario. Lo Social en la Constitución de 1917. En El Humanismo Jurídico de Mario De la Cueva. (antología) 1ª ed, F.C.E. U.N.A.M., México 1994, pp. 547, 548

- IV La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
- V Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional y las marítimas interiores, y
- VI El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional.

Este artículo constitucional enumera las partes del territorio nacional, cada una es fundamental en la composición del Estado Mexicano; la actual redacción es fruto de reformas constitucionales, la última realizada en 1960.

El artículo se vincula estrechamente con otros preceptos constitucionales, como el artículo 43 que señala las partes integrantes de la Federación; así como el artículo 48, el cual delimita la competencia entre la federación y las entidades federativas en las materias que señala el mismo precepto; de igual forma con el artículo 27 en sus párrafos primero, cuarto y quinto, referentes al dominio originario de la Nación, y al dominio directo sobre ciertos bienes que ejerce el Estado Mexicano.

Para apreciar la importancia actual del artículo 42, es necesario enumerar sus antecedentes y señalar las principales reformas que ha sufrido el artículo en su contenido en una materia tan importante como es el territorio nacional.

## 1) ANTECEDENTES EN LA CONSTITUCION DE 1857

En el proyecto de Constitución de 1856, fue presentado por la comisión, el 16 de junio de 1856 y firmado por Ponciano Arriaga, Mariano Yañez, y León Guzmán, entre otros; en su artículo 51 señalaba: "El territorio nacional comprende el de las partes integrantes más las islas adyacentes en ambos mares".(116)

Al discutirse este proyecto de artículo en el seno del Congreso Constituyente, durante la sesión del 10 de septiembre de 1856 fueron retirados los artículos 49, 50 y 51, referentes a la división territorial, los cuales debían ser reemplazados por el dictamen de la comisión especial que tenía conocimiento del asunto.

En la sesión de 9 de diciembre se leyó el dictamen de la comisión, que en su artículo primero señalaba: " El territorio Nacional comprende el de las partes integrantes de la Federación e islas adyacentes en ambos mares" ; asimismo el Congreso resolvió omitir el debate en lo general.

Ponciano Arriaga manifestó con relación al dictamen lo siguiente:

"El artículo enuncia una verdad tan trivial como las de perogrullo: dice que el territorio nacional se compone de sus partes integrantes, pero esta diferencia nada significa, y lo que debió hacer fue determinar de una manera clara y precisa, el todo y las partes. Antes siquiera se decía la última fecha que partía la división territorial, pero ahora ni siquiera se hace esta vaga indicación. En su concepto tan poca claridad dejará en pie las mismas dudas y los mismos peligros sobre terrenos baldíos, dominio del territorio, etc., etc". (117)

116.-TENA RAMIREZ, Felipe, Leyes Fundamentales... p. 561

117.-ZARCO, Francisco. Historia del Congreso Constituyente de 1857. Ed facsimilar , T.S.J.D.F. México 1992, p. 316

Por su parte el Sr. Villalobos señaló:

“Las objeciones del señor preopinante (Ponciano Arriaga) dimanaban de que ha confundido el territorio con la federación. La comisión no dice que el territorio nacional se compone de las partes integrantes del mismo territorio, sino del que poseen las partes integrantes, es decir, los Estados de la federación”. (118)

“ El Sr. Moreno dice que el artículo está pésimamente redactado, y quiere que determine los límites de México con los Estados Unidos y con Guatemala”. (119)

Ignacio Ramírez opinó: “El artículo le parece enteramente superfluo, porque no impone precepto ni a mexicanos ni a extranjeros”. (120)

Finalmente el artículo es aprobado por 58 votos contra 29; quedando en los siguientes términos: “Art.42. El territorio Nacional comprende el de las partes integrantes de la federación, y además el de las islas adyacentes en ambos mares”.

## **2) GENESIS EN EL CONSTIUYENTE DE 1916-1917**

En el proyecto de Constitución enviado por Venustiano Carranza al Constituyente de Querétaro, en su artículo 42 contiene lo siguiente: “El territorio Nacional comprende el de las partes integrantes de la Federación y, además, el de las islas adyacentes en ambos mares”. Este precepto es idéntico en su contenido al artículo 42 de la Constitución de 1857.

En la 23ª sesión ordinaria del martes 26 de diciembre de 1916 se leyó el dictamen sobre el art. 42 que señala lo siguiente:

118.-Ibid., p.317

119.-Idem.

120.-Ibid., p.318

“ Cualquiera que sea la composición que este Congreso decida determinar para el territorio nacional, es inconcuso que ésta comprenda las partes integrantes que lo componen y las islas adyacentes en ambos mares. Expresando esto el artículo 42 del proyecto de reformas, que corresponde exactamente al de igual número de la Constitución de 1857, proponemos a esta Honorable Cámara se sirva aprobar dicho artículo en los siguientes términos, así como la colocación que el mismo tiene en nuestra Carta Fundamental”. (121)

La comisión presentó el siguiente proyecto: “Artículo 42. El territorio nacional comprende el de las partes integrantes de la Federación y, además el de las islas adyacentes en ambos mares.”

Firman en la Comisión, Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara, Agustín Garza González, Arturo Méndez e Hilario Medina. El precepto fue aprobado sin discusión y por unanimidad de 169 votos.

Posteriormente en la 27ª sesión ordinaria del martes 2 de enero de 1917, se leyó el dictamen relativo a la adición del artículo 42, la cual es interesante, ya que se agrega al texto constitucional las islas de Guadalupe, las de Revillagigedo y la de La Pasión.

El dictamen fue en el siguiente sentido:

“La comisión que suscribe ha tomado en cuenta, por parecerle de gran importancia, una iniciativa del señor ingeniero Julián Adame, consistente en considerar como parte del territorio nacional las islas de Guadalupe, las de Revillagigedo y la de La Pasión situadas en el Océano Pacífico... la aceptación de la palabra “adyacentes” hace suponer que estén colocadas precisamente en aguas territoriales o muy cerca de las costas mexicanas”. (122)

121.-CAMARA DE DIPUTADOS, Los derechos del Pueblo... s/e, Volumen I, Tomo 6, sSerie VI, México 1994, p. 652

122.-Ibid., p. 653

En lo referente a la isla de La Pasión, la comisión señaló lo siguiente:

“La comisión estima su deber advertir que, en lo referente a la isla de La Pasión, sabe que hay un litigio pendiente con Francia sobre la posesión de dicha isla, la cual ha recibido también el nombre de isla (Clipperton); pero ha juzgado también aún, sin haberse fallado ese litigio, que ese territorio pertenece a la República Mexicana, y que es la oportunidad de afirmar de una manera categórica y ostensible, insertando en nuestra Constitución Política el dominio eminente de México sobre esa isla, que en los mapas antiguos referentes a la Nueva España, lleva el nombre de la isla de la Pasión”. (123)

Finalmente la comisión argumentó: “En cuanto a las demás, por un temor muy justificado de que no sean comprendidas como precisamente adyacentes, según los términos del artículo ya aprobado, deben designarse con sus nombres para quitar toda duda”. (124)

Por lo anterior se propuso una adición al artículo 42 la cual fue aprobada en los siguientes términos: “...Comprende asimismo la isla de Guadalupe, las de Revillagigedo y la de La Pasión, situadas en el Océano Pacífico.”

El diputado Adame puntualizó:

“Hay dos clases de islas en el litoral de nuestros mares: unas que están situadas dentro de las aguas jurisdiccionales de la Nación, y otras que están muy lejos y que deben considerarse como posesiones... pero las islas que están muy lejos de nuestras costas, no pueden considerarse como posesiones de los estados... por consiguiente, hay que aclarar este punto en los diversos artículos de la Constitución. Considerar las dos clases de islas; las que están dentro de las aguas territoriales y las que están alejadas”. (125)

123.- Idem.

124.- Idem.

125.- Idem

En la 28ª sesión ordinaria del 3 de enero de 1917, se aprobó la adición al artículo 42, por unanimidad de 157 votos. Es de señalar que el Constituyente solo precisó en el texto Constitucional el nombre de tres islas, las cuales por su ubicación podrían ser objeto de algún tipo de intervencionismo extranjero, de ahí la preocupación del legislador por su inclusión en la Constitución.

### **3) TEXTO CONSTITUCIONAL ORIGINAL**

El Constituyente de 1916- 1917 aprobó el artículo 42 en los siguientes términos: " El territorio nacional comprende el de las partes integrantes de la Federación y, además el de las islas adyacentes en ambos mares. Comprende, asimismo, la isla de Guadalupe, las de Revillagigedo y la de La Pasión, situadas en el Océano Pacífico."

Es de señalar que este texto prevaleció hasta el año de 1934, cuando el presente artículo sufrió una reforma, eliminando a la isla de la Pasión como parte del territorio nacional; esto debido a que México sometió en un arbitraje internacional los derechos sobre la isla, fallando el árbitro a favor de Francia quien, de igual forma, reclamaba la soberanía de ésta.

### **4) REFORMA DE 1934**

La reforma al artículo 42 en 1934 se debió a la pérdida de la isla de la Pasión, en virtud de un arbitraje internacional en donde el árbitro, el rey Víctor Manuel III otorgó a Francia la soberanía sobre la isla, por virtud del laudo emitido el 28 de enero de 1931.

Es interesante señalar algunos antecedentes de esta isla para comprender la trascendencia de la reforma Constitucional de 1934; un estudio específico rebasaría los límites de la presente investigación por lo que señalare lo más importante de la reforma de 1934.

Es alejada la situación geográfica de la isla con relación al territorio mexicano:

“Aislada en la inmensa soledad del Océano Pacífico, dista unos 1200 kilómetros del puerto de Acapulco, y poco más de 900 de la mexicana isla Socorro, en el archipiélago de Revillagigedo. Hacia el surponiente, la isla más próxima está en el grupo de las Tuamotú, a más de 3 000 kilómetros de distancia. Unos seis kilómetros de largo, por dos en su parte más ancha mide la isla. Su origen es volcánico y coralino”. (126)

“El más antiguo documento parece ser el diario de navegación del capitán de la armada española don Alvaro de Saavedra y Cerón, mandado por Hernán Cortés a las islas Molucas. Habiendo partido Saavedra de Zihuatanejo en 31 de octubre de 1527, el decimosexto día de navegación, esto es el 15 de noviembre, encontró una tierra que, por la posición geográfica señalada por el marino español, no podía ser sino la isla de la Pasión”. (127)

Esta isla fue identificada con varios nombres en el transcurso de la historia, tales como de la Pasión, Clipperton y también Médano o Medános.

Miguel González Avelar, en su obra “Clipperton, isla mexicana.”, realiza un estudio minucioso del tema, así como una cronología de la isla en donde se encuentran datos importantes; así tenemos que en 1705, el pirata John Clipperton visita la isla creyendo haberla descubierto.

Otra fecha importante es 1825, cuando se publica por orden del Presidente Guadalupe Victoria la “Carta General para las Navegaciones a la India Oriental por el Mar del Sur”, que puede considerarse el primer mapa oficial de la República Mexicana y aparece en éste la isla Clipperton.

126.- GONZALEZ AVELAR, Miguel. Clipperton, Isla Mexicana. 1ª ed, F.C.E., México 1992, p.37

127.-GOMEZ ROBLEDO, Antonio. México y el Arbitraje Internacional.2ª ed, Porrúa, México 1994, p. 109

El 16 de enero de 1854 por decreto del Presidente Antonio López de Santa Anna otorga el privilegio exclusivo a una compañía francomexicana para explotar el guano que se encuentre en todas las costas e islas pertenecientes a la República Mexicana; privilegio prorrogado por dos años mediante decreto presidencial de Ignacio Comonfort en el año de 1854. (128)

Sin embargo, otros países como Estados Unidos, Inglaterra y Francia, tuvieron pretensiones sobre la soberanía de la isla, lo cual se manifestó durante todo el siglo XIX; sin embargo es hasta el 8 de enero de 1898 que Francia presenta al gobierno de México su pretensión de tener derechos sobre la isla.

El 10 de octubre de 1906, el Ministro de Francia en México propone someter a un arbitraje internacional el diferendo entre ambos países sobre la isla Clipperton. El 2 de marzo de 1909 es la fecha de la convención suscrita entre los Secretarios de Relaciones Exteriores de México y Francia, relativa a someter al arbitraje del rey Víctor Manuel III de Italia la cuestión de la isla Clipperton.

El Senado remite a la Secretaría de Relaciones Exteriores copia del decreto que aprueba la convención de arbitraje celebrada entre Francia y México, el 11 de octubre de 1909.

El 1 de mayo de 1911, el Presidente Porfirio Díaz firma la ratificación de la convención arbitral, y el 9 de mayo se lleva a cabo el canje de ratificaciones de la convención arbitral, siendo éste el último acto formal de carácter internacional que realizó el gobierno del Presidente Porfirio Díaz. (129)

El 9 de mayo de 1912 México presenta en Roma su memoria de alegatos dentro del juicio arbitral sobre la isla.

“Como en el compromiso arbitral no se había estipulado ningún plazo dentro del cual debiera dar su decisión el árbitro, y aunque para el año de 1913, más o menos, estaba ya completo el expediente con

128.- GONZALEZ AVELAR, Miguel. Ob.Cit., pp.217-219

129.- Ibidem., pp. 226-228

las pruebas y alegatos de ambas partes, no podía en rigor hacerse a aquél reproche alguno por haber demorado la emisión de su fallo, como lo hizo, hasta el año de 1931, es decir, veintidós años después del compromiso de 1909". (130)

El 28 de enero de 1931, el rey Víctor Manuel III emitió el laudo Arbitral, decidiendo que la soberanía sobre la isla de Clipperton pertenece a Francia desde el 17 de noviembre de 1858; decisión arbitral que es muy discutible debido a las circunstancias en que fue emitida por el rey de Italia.

Indudablemente el laudo arbitral en cuestión tuvo repercusiones a nivel interno, por lo que el 1 de septiembre de 1931:

"En su informe anual al Congreso, el Presidente Pascual Ortiz Rubio anuncia que "nombrará" una comisión de altos funcionarios y jurisperitos para formular el estudio correspondiente acerca del laudo. El 29 de diciembre de 1931 se crea la comisión anterior de la que forman parte Fernando González Roa, Eduardo Suárez, Manuel J. Sierra y Juan Manuel Álvarez del Castillo."(131)

Con relación a las opiniones vertidas por esta comisión especial creada por el Presidente de la República, Gómez Robledo señala:

"La mayoría de los consultados, según se dice en el mismo documento, fueron de opinión que los fallos arbitrales deben ser respetados y fielmente cumplidos, siempre que no adolezcan de alguno de los vicios que los invalidan, conforme al derecho internacional, y que son los siguientes: exceso de poder por parte del árbitro; prevaricato plenamente probado, y aparición de

130.-GOMEZ ROBLEDO, Antonio. Ob. Cit., p.144

131.-GONZALEZ AVELAR, Miguel. Ob.Cit p.233

pruebas que no hayan podido ser conocidas antes del laudo por ninguna de las partes ni por el árbitro mismo". (132)

De ahí la necesidad de eliminar el nombre de la isla de la Pasión en el artículo 42 constitucional, por lo cual fue necesaria una reforma a la Constitución.

" Cabe observar- seguía diciendo con muy buen sentido el Presidente Ortiz Rubio – que tal vez el Constituyente de 1917 obró sin pensar la situación que prevalecía ya respecto a tal isla de la Pasión, puesto que estaba comprometida en un arbitraje, lo que quería decir que México tenía solamente un derecho litigioso que no incumbía la Constituyente definir ". (133)

El 14 de diciembre de 1932 se realiza la iniciativa de reforma del artículo 42 constitucional; el 16 de diciembre de 1932 es aprobado en el senado una proposición del Senador Rubén Ortiz, de Chihuahua en el sentido de que el gobierno adquiriera por compra la isla, acomodándose al precio fijado por una tercera potencia escogida por Francia y México.

El 10 de octubre de 1933, se pone a discusión y votación en la Cámara de Diputados el proyecto de dictamen que reforma el artículo 42 de la Constitución. Votan 118 diputados por la afirmativa y por la negativa uno.

El 22 de diciembre informa la Cámara de Diputados que la mayoría de las legislaturas de los Estados han aprobado la reforma al artículo 42 de la Constitución. Se aprueba sin que nadie haga uso de la palabra. (134)

El 18 de enero de 1934, se publica en el DOF la reforma al artículo 42 Constitucional, siendo Presidente Substituto Constitucional (sic) de los Estados Unidos Mexicanos Abelardo L. Rodríguez; quedando el precepto en los siguientes términos:

132.- GOMEZ ROBLEDO, Antonio. Ob. Cit., p.155

133.-Ibidem., p. 156

134.-GONZALEZ AVELAR, Miguel. Ob. Cit., p.233

“Art. 42. El territorio nacional comprende el de las partes integrantes de la Federación y además el de las islas adyacentes en ambos mares. Comprende, asimismo, la isla de Guadalupe, y las de Revillagigedo, situadas en el Océano Pacífico”.

La pérdida de la isla Clipperton por virtud del arbitraje internacional, es resultado de una serie de circunstancias históricas-políticas que no deben olvidarse, sino al contrario es necesario retomar y analizar con una mejor perspectiva las causas que llevaron a esta resolución arbitral.

## **5) REFORMA DE 1960**

En 1960 el artículo 42 Constitucional fue objeto de otra adición, a fin de enumerar a las partes integrantes de la federación, con un mayor rigor técnico- jurídico debido a las nuevas circunstancias que se presentaban para el país.

El Ejecutivo Federal envió al Senado de la República la iniciativa de reformas a los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 y a los artículos 42 y 48 de la Constitución, documento al que se le dio lectura en la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores el jueves 1 de octubre de 1959

En la iniciativa se pueden resaltar los siguientes puntos:

“El descubrimiento de hidrocarburos y de otros minerales en la plataforma continental, los crecientes avances técnicos que han permitido la explotación económica de esos recursos naturales, y la realidad de que tal plataforma sumergida no es sino la continuación física y geológica del territorio de la Nación, figura entre las razones que han determinado la creación de nuevas y la modificación de viejas instituciones de categorías jurídicas”.

“En la Conferencia de las Naciones Unidas celebrada en 1958 fue cuestionada la validez, o por lo menos el alcance, de numerosas instituciones y reglas tradicionales en esta materia... Como consecuencia natural, surge ahora para el Estado Mexicano la necesidad de adecuar su legislación interna a esta nueva situación internacional”.

“Dentro de la estructura de la Constitución mexicana este propósito puede llevarse a cabo de doble manera:

Primera, modificando el párrafo cuarto del artículo 27 Constitucional... La segunda , más directa, de lograr el propósito indicado consiste en modificar el artículo 42 de la Constitución... la reforma del artículo 42 consistiría pues en hacer mención expresa de la plataforma continental como una de las partes integrantes del territorio nacional... el Estado Mexicano no sólo ejercerá el derecho de propiedad sobre esa tierra sumergida, sino todos los actos de soberanía relacionados con la exploración de esos recursos, comprendiendo control y jurisdicción plenos, incluso civil y penal”. (135)

En la iniciativa presidencial, el proyecto de artículo 42 fue en los siguientes términos:

“Artículo 42. El territorio Nacional comprende:

- I. El de las partes integrantes de la Federación;
- II. El de las islas incluyendo los arrecifes y cayos, adyacentes en ambos mares;
- III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;

- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas;
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional y las marítimas interiores;
- VI. El espacio aéreo Nacional."

En la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores del 5 de octubre de 1959 se dio lectura al dictamen relativo a la iniciativa del Ejecutivo Federal, en donde se señalaron algunas modificaciones a ésta, es específico al artículo 42 en las Fracciones II y IV de la siguiente forma:

"Artículo 42...

II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;

IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;"

En esta misma sesión el proyecto fue sometido a debate, en donde intervinieron los Senadores Moreno Sánchez e Hilario Medina, a favor del dictamen; siendo aprobado en lo general por unanimidad, sometiéndose a discusión en lo particular, donde no hubo quien hiciera uso de la palabra, por lo que se sometió a votación nominal en un solo acto, siendo aprobado por unanimidad.

El dictamen pasó a la Cámara de Diputados, en donde se le dio lectura en la sesión ordinaria del jueves 15 de octubre de 1959.

En el señalado dictamen, el proyecto de artículo 42 fue en los siguientes términos:

“Artículo 42. El territorio nacional comprende:

- I. El de las partes integrantes de la Federación;
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo en el Océano Pacífico;
- IV. La Plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional y las marítimas interiores, y
- VI. El espacio situado sobre el territorio Nacional **descrito en las fracciones anteriores, en** la extensión y términos que fija el propio derecho internacional”.

Es de señalar que el proyecto de artículo 42 que presentó la comisión fue aprobado en los anteriores términos, a excepción de la fracción sexta, en la cual se eliminó la parte relativa a: “descrito en las fracciones anteriores.”; fue el Diputado Moisés Campos Ochoa quien ofreció una serie de argumentos para eliminar esta expresión del dictamen.

A pesar de que el debate no modificó el dictamen de la comisión, se pueden rescatar diferentes opiniones sobre la fracción II del artículo 42.

El Diputado Eduardo Molina José Castillo señaló:

“A la hora de delimitar o enunciar limitativamente las islas Revillagigedo y a las islas de Guadalupe, quiere decir que esas que están fuera del límite estipulado claramente por la iniciativa presidencial, no han sido tocadas ni tomadas en consideración al nombrar algunas” .

“Tenemos que llegar a la conclusión de que hay verdaderamente un desmembramiento del territorio nacional, mediante una confesión constitucional y limitativa de que fuera de las aguas adyacentes, lo único que tiene en propiedad el territorio insular mexicano son las islas de Guadalupe y las Revillagigedo” .

“Aquí está de por medio la declaración expresa constitucional, de lo que es el patrimonio insular del pueblo de México... que la Comisión haga un estudio cuidadoso e inteligente, consultando la cartografía náutica nacional, y consultando la geografía insular de México para incluir de una manera expresa dentro del artículo 42 constitucional esas tenencias y pertenencias de la soberanía nacional”. (136)

Por su parte el Diputado Enrique Gómez Guerra señaló, sobre lo expuesto por el Diputado Molina Castillo:

“ Realmente debemos admirar al señor diputado Molina Castillo esa habilidad ingénita que tiene para manejar las falacias, falacias y más falacias las que ha venido expresar a esta tribuna; eso sí con la finalidad que ha traído a esta Cámara desde que llegó; hacer demagogia, continuar haciendo demagogia y seguirla haciendo.... las islas que son de México seguirán siendo porque no hay motivo legal ni jurídico para pensar que esta redacción a la fracción segunda del artículo 42 constitucional pueda ser una renuncia de soberanía de México sobre lo que es propio”. (137)

El diputado José Humberto Zebadúa Liévano señaló lo siguiente:

“ En consecuencia, es indispensable la debida vigilancia de esas aguas. Yo diría, señores, que más que indispensable, es que este Congreso delimite en la Constitución la posesión absoluta y

136.-Ibidem., pp. 701, 702

137.-Ibidem., pp. 706, 707

definitiva de México sobre esas islas, sobre esas y las docenas de islas que estén dentro de las aguas del Golfo de Cortés".(138)

La votación nominal de la fracción segunda del artículo 42 fue en el sentido de 94 votos en pro del dictamen contra cuatro por la negativa; en cuanto a las fracciones IV y V al someterse a discusión, no hubo quien hiciere uso de la palabra, por lo que se reservó para votación nominal.

Finalmente por unanimidad de 85 votos se aprobaron las reformas del artículo 27 constitucional en sus párrafos quinto en su segunda y cuarta partes; a los párrafos sexto y séptimo, y a las fracciones cuarta, quinta y sexta del artículo 42, y las relativas al artículo 48 y del único transitorio. El proyecto fue enviado al Senado de la República, en donde el 3 de noviembre de 1959, se aprobó sin discusión por unanimidad de 42 votos.

El proyecto pasó a las legislaturas locales para su aprobación; el Senado el día 16 de diciembre de 1959, realizó el computo de las legislaturas estatales y la declaratoria de haber sido aprobadas las reformas propuestas.

En la Cámara de Diputados en su sesión del 19 de diciembre de 1959, se declararon reformados los artículos Constitucionales; posteriormente fue enviado al Ejecutivo Federal para efectos constitucionales.

La reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 1960.

El actual artículo 42 enuncia de manera clara las partes que integran el territorio nacional; en lo referente al territorio insular no es omiso, porque sigue considerando a las islas que se encuentran en los mares adyacentes, señalando de manera específica la isla de Guadalupe y las de Revillagigedo.

## C) ARTICULO 48 CONSTITUCIONAL

El actual artículo 48 señala:

“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 Federal, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados”.

Este precepto constitucional, delimita los ámbitos de competencia del gobierno federal y de las entidades federativas sobre el territorio insular mexicano.

“Las entidades federativas tienen su propio régimen jurídico, mientras que a las islas se les dio estatuto y dependencia federales. Sin embargo, la parte final del precepto establece que esto debe entenderse, “con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados” ¿Y cuáles eran estas islas en 1917, año en que se promulgó la Constitución? Nadie lo sabe de cierto”. (139)

Esta gran indefinición conlleva a que existan ordenamientos de carácter estatal con vicios de inconstitucionalidad, al señalar como parte de su territorio ciertas islas, después del año de 1917.

Tena Ramírez opina al respecto:

“Para demostrar la jurisdicción de un Estado sobre alguna isla, deben servir parecidas pruebas (sic) de las que hemos señalado

139.-GONZALEZ AVELAR, Miguel. Creación del Territorio Insular. En Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo XLVI, Mayo Agosto, México 1996, p.156

en relación con el territorio de los Estados. La posesión constante, revelada principalmente por actos de jurisdicción, es en esta materia la prueba decisiva". (140)

González Avelar al respecto señala:

"Corresponderá, en consecuencia, a los Estados ribereños la carga de probar que desde antes de 1917 ejercían jurisdicción y dominio efectivo sobre tales islas, sin que posteriormente hayan podido adquirir derechos sobre ellas por el mero transcurso del tiempo". (141)

Determinar que un Estado ejerce la jurisdicción sobre determinada isla, implica una revisión de documentos históricos jurídicos anteriores de 1917, tarea que es necesaria para determinar con exactitud las islas estatales.

Como se ha mencionado el artículo 48 determina las competencias sobre las islas mexicanas, al respecto González Avelar comenta:

"Y es que del artículo 48 de la Constitución debemos desprender que el dominio original sobre las islas corresponde a la federación y sólo excepcionalmente a los estados, caso por caso. Es interesante destacar que este criterio es inverso al que regula el artículo 124 de la Constitución, según el cual todo lo que no está expresamente conferido a la federación se entiende reservada a los estados". (142)

El Maestro Ignacio Burgoa refiriéndose al último párrafo del artículo 48 "aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados" considera:

140.-TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional... p.207

141.-GONZALEZ AVELAR, Miguel. Creación del Territorio... p.156

142.-Idem.

"Esta curiosa disposición, que debió incluirse en un precepto transitorio y no permanente, no la contenía el proyecto constitucional presentado al Congreso de Querétaro..."(143)

En virtud de la actual redacción del artículo 48, González Avelar resalta lo siguiente:

"...puesto que con independencia de la adscripción federal o estatal de las islas, es un hecho que el mencionado precepto distingue entre la superficie misma de las islas, por una parte, y por la otra, "los zócalos submarinos de las islas, los cayos y arrecifes"; lo que en mi opinión debe interpretarse en el sentido de que, en cualquier caso, la federación conserva atribuciones por lo que se refiere a porción sumergida de todas las islas".(144)

El actual marco constitucional, para determinar el carácter federal o estatal del territorio insular, es insuficiente, de ahí que exista la necesidad de estructurar las competencias de los órdenes de gobierno en la materia. Partiendo primeramente de la determinación exacta de las islas que pertenecen a los estados, y así identificarlas de las sujetas a competencia federal.

143.-BURGOA, Ignacio. Ob.Cit., p.167

144.-GONZALEZ AVELAR, Miguel. Creación del Territorio... p.159

## **1) ANTECEDENTES EN LA CONSTITUCIÓN DE 1857**

En el texto de la Constitución de 1857, no se encuentra alguna disposición semejante a la que contiene el actual artículo 48, que determina la competencia en materia de islas entre la federación y las entidades federativas.

Como antecedente se señala la Ley Sobre Ventas o Enajenaciones de las Islas o Terrenos Baldíos de la Baja California del 10 de marzo de 1857; en su artículo primero señalaba:

“Las ventas o enajenaciones de las islas o terrenos baldíos de la Baja California, que se hubieren hecho desde el año de 1821 hasta el presente por los jefes políticos, gobernadores y cualquiera otra autoridad civil o militar del territorio o departamento de ambas Californias, son nulas y de ningún valor mientras no obtengan ratificación del supremo gobierno.”

## **2) GENESIS EN EL CONSTITUYENTE DE 1916-1917**

En el Proyecto de Constitución, presentado por el Primer Jefe Venustiano Carranza, el artículo 48 fue en los siguientes términos:

“ Art. 48. Las islas adyacentes de ambos mares que pertenezcan al territorio nacional, dependerán directamente del Gobierno de la Federación.”

En el seno del Constituyente de 1916- 1917, durante su sesión ordinaria del 2 de enero de 1917, se leyó el dictamen sobre el artículo 48, señalándose:

“Para hacer constar de una manera terminante el dominio eminente de la nación sobre otras islas que no sean precisamente adyacentes, como la de Guadalupe, las de Revillagigedo y la de la Pasión, en el Proyecto que sometemos a

la aprobación de esta honorable asamblea se ha suprimido aquella palabra, y, por tanto, queda en los siguientes términos: "Artículo 48. Las islas de ambos mares que pertenezcan al territorio nacional, dependerán directamente del Gobierno de la Federación". (145)

En el debate generado por el dictamen, es interesante resaltar la opinión del C. Ramírez Villarreal, quien impugnó el dictamen, señalando que las islas de Revillagigedo pertenecían al Estado de Colima:

"...si aprobamos el artículo como lo propone el ciudadano primer jefe, o si lo aprobamos como lo propone la honorable comisión dictaminadora, privaremos al Estado de Colima de un derecho legítimo... yo propongo que el artículo propuesto por la comisión sea adicionado de la siguiente manera: Art. 48. Las islas adyacentes de ambos mares que pertenecen al territorio nacional, dependerán directamente del Gobierno de la Federación, salvo aquellas sobre las que tenga derechos legítimos algún estado". (146)

El C. Palavicini en el debate expuso también el caso de la problemática de la isla del Carmen en el Estado de Campeche; de igual forma el C. Monzón señaló que el Estado de Sonora poseía la isla del Tiburón; por virtud de lo anterior el C. Hilario Medina integrante de la comisión solicitó permiso a la asamblea para retirar el artículo y presentarlo después con las modificaciones pertinentes, moción que fue aceptada.

De igual forma el C. Medina en nombre de la comisión solicitó permiso a la asamblea con el fin de retirar la adición realizada al artículo 42, lo cual no se tomó en consideración por el Constituyente.

145.-CAMARA DE DIPUTADOS., Los Derechos del Pueblo... s/e Volumen I, Tomo 6, Serie VI, México 1994, p.910

146.-Ibidem., p.912

En la 63ª sesión ordinaria celebrada el viernes 26 de enero de 1917, se leyó el dictamen sobre los artículos 43, 44, 45 y 48; en relación con este último la comisión señaló:

“La comisión tomó en cuenta la iniciativa del C. Diputado Julián Adame sobre el artículo 48, y teniendo en consideración las diversas observaciones que se hicieron cuando se presentó ese dictamen, lo reforma y se permite presentarlo en los términos más adelante insertos”. (147)

El artículo fue aprobado por unanimidad de 157 votos, quedando de la siguiente forma:

“Artículo 48. Las islas de ambos mares que pertenezcan al territorio nacional dependerán directamente del gobierno de la federación, con excepción de aquellas sobre las que, hasta la fecha, hayan ejercido jurisdicción los estados”.

### **3) TEXTO CONSTITUCIONAL ORIGINAL**

“Artículo 48. Las islas de ambos mares que pertenezcan al territorio nacional dependerán directamente del gobierno de la federación, con excepción de aquellas sobre las que, hasta la fecha, hayan ejercido jurisdicción los estados”.

El texto original del Constituyente de Querétaro, que estableció la competencia del gobierno federal sobre las islas de ambos mares, excepto de aquellas que a la fecha (1917), los Estados ejercieran jurisdicción sobre ellas, fue objeto de una reforma 43 años después, para otorgar el carácter federal a diferentes materias; sin embargo lo relacionado con las islas mexicanas, no se vio alterado.

#### 4) REFORMA DE 1960

En la iniciativa del Ejecutivo Federal enviada al Senado de la República, se promueve la reforma del artículo 27, en diferentes párrafos, al artículo 42 y al 48; se hace mención a éste último de la siguiente manera:

“Las modificaciones que se proponen al artículo 48, en el sentido de que la plataforma continental también dependa directamente del gobierno de la federación, se justifica plenamente porque, aparte de que no puede entenderse que aquella sea continuación del territorio de las entidades federativas que tienen costas en los mares de la República, la uniformidad de la legislación de necesario carácter federal, sobre dicha plataforma, así lo exige”.  
(148)

La iniciativa del artículo 48 por parte del Ejecutivo Federal fue en los siguientes términos:

“Art. 48. Las islas, los cayos y arrecifes de ambos mares 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 aéreo nacional, dependerán directamente del gobierno de la Federación, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los estados”.

El 5 de octubre de 1959, se dio lectura al dictamen de la comisión, sometiéndose a debate, en donde intervinieron los Senadores Moreno Sánchez e Hilario Medina, apoyando al dictamen; no habiendo quien hiciere uso de la palabra, en votación nominal fue aprobado por unanimidad el dictamen de artículo en los mismos términos de la iniciativa del Ejecutivo Federal.

Durante la sesión de la Cámara de Diputados del 5 de octubre de 1959, se dio lectura al dictamen de la comisión; en lo referente al artículo 48 señaló:

"...y en cuanto a la fracción VI del artículo 42 y en el 48 proponen que se cambie el término "de espacio aéreo nacional" por el de " espacio aéreo territorial", que resulta más apropiado y corresponden dichas palabras a las usadas en las convenciones internacionales..."(149)

El 22 de octubre de 1959, se sometió a debate la iniciativa en la Cámara de Diputados; por lo que respecta al artículo 48, cuando se puso a debate, no hubo quien hiciere uso de la palabra, reservándose el artículo para votación nominal, aprobándose por unanimidad de 85 votos.

El artículo quedó en los términos de la comisión:

"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 situados 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."

En la Cámara de Senadores el 3 de noviembre de 1959 se dio lectura a la minuta proyecto de ley de la Cámara de Diputados; sin discusión fue aprobada por unanimidad de 42 votos.

El 16 de diciembre de 1959, se realizó el cómputo de los votos de las legislaturas de los estados y la declaratoria de haber sido aprobadas las reformas.

En la Cámara de Diputados el 19 de diciembre se declararon reformados los artículos constitucionales; pasando al Ejecutivo Federal para los efectos legales, siendo publicada la reforma en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 1960.

Si bien se aumentaron diferentes materias al ámbito de la competencia del gobierno federal, en lo relativo al territorio insular el régimen quedó en los mismos términos del Constituyente de 1917, por lo cual para poder determinar cuales son las islas sujetas a las entidades federativas, se necesita llevar a cabo un estudio histórico-jurídico para saber que Estados ejercían jurisdicción sobre las islas en 1917.

El marco Constitucional que regula al territorio insular, en específico el artículo 48 de la Constitución, es muy amplio dejando inconsistencias en cuanto a su correcta aplicación.

Las islas mexicanas como parte del territorio nacional, encuentran sustento jurídico dentro de la Constitución Política, sin embargo en lo relativo a la delimitación de la competencia de los diferentes órdenes de gobierno sobre esta parte del territorio, es muy general la regulación del artículo 48, dando pauta a que sea difícil determinar que isla se encuentra bajo la competencia de la federación o de alguna entidad federativa.

De ahí la necesidad de tener en la Constitución una nueva normatividad para poder precisar la competencia sobre las islas, con el objetivo de integrarlas al desarrollo del país, sacándolas del olvido en que se encuentran actualmente.

## **CAPITULO TERCERO**

### **LEGISLACION FEDERAL QUE RIGE LA MATERIA Y AUTORIDADES COMPETENTES PARA APLICARLA**

#### **INTRODUCCION**

El artículo 48 Constitucional determina la competencia sobre el territorio insular, la cual puede ser de carácter federal o estatal. En el presente capítulo se aborda el estudio de las leyes federales, cuya normatividad es aplicable a las islas.

Primeramente se analizan las facultades de las dependencias competentes de la administración pública federal, que se encuentran tanto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como en sus Reglamentos Interiores; dentro de las Secretarías de la administración pública centralizada resaltan las de Gobernación, Marina y la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

La regulación jurídica de las islas en el ámbito federal es contemplada también por otros ordenamientos, como la Ley Federal del Mar, la Ley General de Bienes Nacionales, y de especial importancia la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, debido a que diferentes islas mexicanas se encuentran ubicadas como áreas naturales protegidas.

La administración pública tiene un papel fundamental en la aplicación de la normatividad en las islas:

“La existencia de órganos administrativos con una competencia determinada para apoyar al Jefe del Ejecutivo en el ejercicio de sus funciones, es indispensable en toda organización estatal, ya que todas las actividades que implica el ejercicio de la función administrativa deben ser realizadas por las personas necesarias, que integran estos órganos, cuya naturaleza y características

difieren de acuerdo al régimen político a que está sometido el Estado, y que se plasma en las normas jurídicas". (150)

Tanto las facultades de las autoridades así como la normatividad federal referente al territorio insular, se encuentran dispersas en la legislación, de ahí la necesidad de realizar una revisión del marco jurídico vigente aplicable a las islas federales.

## **A) LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL**

La administración pública puede ser estudiada desde diferentes puntos de vista, el Maestro Serra Rojas considera que:

“La administración pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación”. (151)

Por su parte el Maestro Nava Negrete considera a la administración pública desde otra perspectiva, al señalar:

“De la naturaleza estrictamente instrumental que reviste la administración pública, nace la idea de la misma como conjunto de actos y medios jurídicos, económicos, sociales y materiales con vista a la realización de los fines políticos del gobierno”. (152)

La administración pública federal tiene su fundamento Constitucional en el artículo 90, y se encuentra estructurada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, que entró en vigor el 1 de enero de 1977; la cual abrogó a la anterior Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958.

151.-SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Primer Curso. 19ª ed, Porrúa, México 1998, p.87.

152.-NAVA NEGRETE, Alfonso. Ob.Cit., p. 19.

El Dr. Gabino Fraga al respecto señala:

“Según la iniciativa de ley de 1976 y sus reformas y adiciones actuales ha tenido el propósito de consignar en un solo cuerpo legal la compleja estructura que se había creado con el crecimiento del aparato administrativo. Se trata de adecuar la administración pública a las necesidades y problemas que plantea la actual situación del país y del mundo; de establecer en forma clara y precisa las facultades de las distintas entidades administrativas; de evitar duplicación de funciones de dichas entidades para definir responsabilidades y permitir que las decisiones gubernamentales se traduzcan en resultados satisfactorios para los gobernados”. (153)

Dentro de la administración pública centraliza, recordando que la centralización implica la existencia de una relación de subordinación jerárquica, en una serie de potestades de los órganos superiores sobre los inferiores (154), encontramos una serie de dependencias que son competentes en relación con el territorio insular mexicano, resaltando en primer lugar la Secretaría de Gobernación.

153.-FRAGA, Gabino. Ob.Cit. pp.184-185.

154.-OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. 7ª ed, Porrúa, México 1997, p.272.

## 1) FACULTADES DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN Y SU REGLAMENTO INTERIOR

Los antecedentes más próximos de la actual Secretaría de Gobernación son:

"...por decreto de 23 de febrero de 1861, tuvo el nombre de Secretaría de Estado y de Despacho de Gobernación; en abril de 1861, se fusionó con la Secretaría de Relaciones Exteriores, quedando así hasta el año de 1867 en que recobró su denominación de Secretaría de Estado y Despacho de Gobernación; por decreto de 13 de marzo de 1891, se llamó Secretaría de Gobernación. Nuevamente cambió de nombre durante el régimen del Presidente Venustiano Carranza, por el de Secretaría de Estado y a partir de 1917, lleva el nombre de Secretaría de Gobernación, que conserva a la fecha". (155)

En el artículo 27 de la LOAPF en sus 32 fracciones señala las materias de competencia de la Secretaría de Gobernación, las cuales son muy variadas; de especial importancia es la Fracción XV, que hace de esta Secretaría la competente en materia de islas federales.

"Art.27. A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XV.- Administrar las islas de ambos mares de jurisdicción federal. En las islas a que se refiere el párrafo anterior, regirán las leyes civiles, penales y administrativas, aplicables en el Distrito Federal y tendrán jurisdicción los tribunales federales con mayor cercanía geográfica".

La lectura de la fracción XV permite hacer una serie de reflexiones al respecto; primeramente la disposición señala: "Administrar las islas de ambos mares de jurisdicción federal";

155.-ACOSTA ROMERO Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 12ª ed, Porrúa, México 1995, p. 155.

El Maestro Nava Negrete nos explica el contenido de administración en los siguientes términos:

“Por administración entendemos la custodia, el cuidado o la conservación de bienes o intereses ajenos, que se hacen conforme a principios, métodos y técnicas modernas o prácticas que procuren tales fines”. (156)

Siguiendo este criterio doctrinal, es cuestionable, hasta que grado la Secretaría de Gobernación ha cumplido con una correcta administración de las islas federales, cuidando y conservando esta parte del territorio nacional.

Se hace mención de “*islas de ambos mares de jurisdicción federal*”; como lo señalé en el primer capítulo no se cuenta con un inventario que determine con exactitud las islas de las entidades federativas y las correspondientes al gobierno federal; éste vacío en la información, hace que la disposición sólo sea aplicable a ciertas islas sobre las cuales sí se tiene una certeza de su carácter federal y que por su ubicación son de importancia, como las islas Marías, el archipiélago de Revillagigedo o la isla de Guadalupe.

El mismo precepto determina las leyes aplicables y los tribunales competentes en estas islas; primeramente señala: “...regirán las leyes civiles, penales y administrativas, aplicables en el Distrito Federal”.

Considero que por tratarse de islas sujetas a la competencia del gobierno federal deben aplicarse las leyes federales en las diferentes materias. En este precepto el legislador se refiere a aquellas leyes de carácter federal que tienen vigencia en el Distrito Federal, sin embargo la expresión utilizada en la fracción no es muy afortunada.

En el Distrito Federal para las materias penal y civil rigen tanto el Código Penal para el Distrito Federal en materia Común, y para toda la República en Materia Federal, así como el Código Civil para el Distrito

156. Nava Negrete, Alfonso. Ob.cit., p. 17.

Federal en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal; estos ordenamientos tienen un doble carácter, tanto local como federal.

Otro panorama se encuentra en la materia administrativa, debido que en el Distrito Federal se aplican leyes administrativas federales; sin embargo se cuenta con ordenamientos administrativos de carácter estrictamente locales que sólo rigen en el Distrito Federal

Con relación a la normatividad aplicable, el precepto debería decir: "En las islas a que se refiere el párrafo anterior, regirán las leyes de carácter federal"; con esta modificación se evitarían las dudas que origina la actual redacción de la fracción.

La parte final señala: "...y tendrán jurisdicción los tribunales federales con mayor cercanía". Es claro que la autoridad jurisdiccional competente en la materia es de carácter federal, por lo tanto cualquier controversia que se suscite respecto de la propiedad o posesión de estos bienes queda sujeta a la decisión del Poder Judicial de la Federación.

La competencia está determinada en razón del territorio, ya que el precepto señala: "... con mayor cercanía geográfica"; sin embargo es muy ambigua la expresión, lo idóneo sería que en los diferentes ordenamientos en los cuales se determina la competencia de los tribunales, señalaran expresamente las islas que se encuentran en el ámbito de su competencia.

Esto es difícil de llevar a cabo actualmente, por no contar con el número exacto de islas nacionales, así como por desconocer el carácter federal o estatal que revisten las diferentes islas.

Con base en las anteriores observaciones sería conveniente reformar la fracción XV del artículo 27 de la LOAPF en los siguientes términos:

XV: Administrar las islas federales ubicadas en ambos mares.

En las islas a que se refiere el párrafo anterior regirán las leyes y autoridades de carácter federal; tendrán competencia los tribunales federales de conformidad con los ordenamientos en la materia.

En el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1998, se señala la autoridad competente dentro de la Secretaría para administrar las islas federales.

El artículo 14 señala:

“Artículo 14. La Dirección General de Gobierno tendrá las siguientes atribuciones:

XIV. Administrar las islas de jurisdicción federal”.

La Dirección General de Gobierno tiene encomendadas diferentes materias por virtud del artículo 14 del Reglamento; sería conveniente la existencia de una “Dirección de Área del Territorio Insular” que controlara estrictamente esta parte del territorio nacional, coordinando con las diferentes dependencias y entidades de la administración pública federal las acciones tendientes a una buena administración del territorio insular federal, con posibilidades de ser promovida a dirección general en caso de que las condiciones y características así lo ameriten.

El artículo 25 de la LOAOPF con relación a la cooperación entre las Secretarías señala:

“Artículo 25.- Cuando alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo necesite informes, datos o la cooperación técnica de cualquiera otra dependencia, ésta tendrá la obligación de proporcionarlos, atendiendo en lo correspondiente a las normas que determine la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo”.

La correcta administración de las islas es necesaria para poder aprovechar esta parte del territorio nacional, de ahí la necesidad de contar con organización, bienes, procedimientos y técnicas adecuadas, así como servidores públicos capacitados para llevar a cabo la conservación de las islas.

### **a) PROPUESTA DE MANUAL DEL TERRITORIO INSULAR FEDERAL**

Como parte de las acciones tendientes a una buena administración, es necesario que las autoridades competentes en el territorio insular federal, cuenten con un manual de organización.

"El manual de organización es un documento de gran importancia debido a que establece con precisión las funciones encomendadas a cada una de las unidades administrativas de las Secretarías y Departamentos. Este manual no puede exceder las facultades que la LOAPF atribuye a cada una de las Secretarías y Departamentos Administrativos, como tampoco puede contravenir alguna disposición del reglamento interior.

El manual coadyuva al cumplimiento del principio de legalidad que debe revestir todo acto que emane de las citadas dependencias, ordena las acciones que deben realizar las distintas unidades administrativas con fundamento en las leyes, los reglamentos, los acuerdos, etc". (157)

Por su parte Ruiz Massieu al referirse a los manuales de organización considera:

"Esos manuales contienen la organización interna de las dependencias y las funciones de las diversas unidades administrativas, los principales procedimientos que se observan

para atender las cuestiones para las que son competentes y los flujos y líneas de comunicación que hay entre dichas unidades". (158)

El artículo 19 de la LOAPF constituye el fundamento legal para la expedición de los manuales, al señalar:

"Artículo 19. El titular de cada Secretaría de Estado y Departamento Administrativo expedirá los manuales de organización de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados. Los manuales de organización general deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación. En cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se mantendrán al corriente los escalafones de los trabajadores y se establecerán los sistemas de estímulos y recompensas que determine la ley y las condiciones generales de trabajo respectivas".

El manual permite esencialmente que los servidores públicos tengan una visión integral de una determinada dependencia o entidad de la administración pública, así como conocer las facultades y campo de acción de éstas.

La utilización de un *Manual del Territorio Insular Federal* permitiría que los servidores públicos, no únicamente de la Secretaría de Gobernación, sino también de las dependencias y entidades

competentes, conocieran los principales ordenamientos aplicables a la materia y las autoridades competentes lo que ayudaría a difundir la importancia de las islas mexicanas.

Considero que el contenido mínimo del *Manual del Territorio Insular Federal* que propongo, sería el siguiente:

A) Objeto del Manual. Proporcionar a los servidores públicos un conocimiento integral del territorio insular federal y mostrar la inter-relación de la normatividad aplicable a la materia por las dependencias y entidades de la administración pública federal.

B) Antecedentes. En donde se señalarán el número de islas que posee el país, ubicando las de competencia federal objeto de este manual, así como resaltar la importancia que las islas tienen en lo relativo a sus recursos y los espacios marinos que las rodean.

C) Marco legal. Señalar específicamente la relación de la normatividad aplicable a las islas sujetas a la administración federal, tales como leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y convenios.

D) Facultades de las dependencias y entidades competentes. El manual deberá contener las diferentes dependencias y entidades de la administración pública federal competentes en la materia, señalando específicamente dentro de su organización, la unidad encargada de llevar a cabo las facultades dispuestas por ley.

De igual importancia resulta contar con los manuales estatales relativos a las islas sujetas a las entidades federativas, sin embargo su estudio rebasaría el objeto de la presente investigación.

Para una correcta administración de las islas mexicanas, es necesario contar con servidores públicos capacitados en la materia, de ahí la importancia que revisten los manuales federales y estatales. Considero que teniendo una buena administración, se podrán conservar los recursos de las islas para beneficio colectivo, así como llevar a cabo su integración al desarrollo nacional.

## **2) FACULTADES DE LA SECRETARÍA DE MARINA Y SU REGLAMENTO INTERIOR**

La Secretaría de Marina tienen sus antecedentes en los siguientes ordenamientos:

“En virtud de la reforma a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, por decreto de 31 de diciembre de 1939, fue creado el Departamento de Marina Nacional, que quedó bajo la dependencia directa del Ejecutivo Federal. El 31 de diciembre de 1940 fue expedido un nuevo decreto que reformó otra vez la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y se elevó dicho Departamento a la Categoría de Secretaría de Estado.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 29 de diciembre de 1976, le conservó el nombre, pero a la vez le segregó atribuciones en materia de marina mercante, a favor de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes”. (159)

La Secretaría de Marina realiza actividades de diversa índole, fundamentalmente, las militares, las científicas y las de carácter social a favor de la comunidad; dichas atribuciones son llevadas a cabo principalmente por la Armada de México.

El artículo 30 de la LOAPF en sus 19 fracciones enuncia la competencia de la Secretaría de Marina como dependencia de la administración pública; en lo referente al territorio insular resaltan las siguientes fracciones:

“Artículo 30.- A la Secretaría de Marina corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

IV.- Ejercer la soberanía en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables, e islas nacionales y la zona económica exclusiva;

VII.- Otorgar y administrar el servicio de policía marítima.

XI.- Ejecutar los trabajos topohidrográficos de las costas, islas, puertos y vías navegables, así como organizar el archivo de cartas marítimas y las estadísticas relativas.

XII.- Intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en aguas nacionales.

XVII.- Programar y ejecutar, directamente o en colaboración con otras dependencias e instituciones, los trabajos de investigación oceanográficos en las aguas de jurisdicción federal”.

La seguridad interna y externa del país en una de las principales funciones que tienen encomendadas las fuerzas armadas, siempre bajo el Mando Supremo del Presidente de la República.

“La administración pública nacional, para cumplir con la obligación de preservar la seguridad del Estado Mexicano, tanto en su ambiente interno como de defensa de su soberanía, cuenta con las instituciones militares, las cuales son organizadas y controladas por las Secretarías de Marina y de la Defensa Nacional, dependencias del Ejecutivo Federal que funcionan y se integran, en principio, exactamente igual a todas las demás Secretarías de Estado y que además se rigen conforme a la misma norma legal reglamentaria del artículo 90 Constitucional, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Pero por otra parte también se sujetan a una legislación castrense o marcial, la cual sirve precisamente para organizar y preservar a las fuerzas armadas nacionales”. (160)

La fracción IV del artículo 30 de la LOAPF señala que a la Secretaría de Marina corresponde: “Ejercer la soberanía en aguas

territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables, e islas nacionales y la zona económica exclusiva”.

Conforme el artículo 39 y 41 de la Constitución, la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, quien la ejerce por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores; es claro que la Secretaría no es la titular de la soberanía, sino que es la dependencia del Poder Ejecutivo Federal por medio de la cual se ejerce la soberanía nacional en los espacios marinos.

Recordemos que el Estado mexicano ejerce su soberanía sobre el mar territorial, las aguas marinas interiores y la plataforma continental; por lo que respecta a la zona económica exclusiva sólo tiene “derechos de soberanía” para la exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, ya sean renovables o no renovables, del lecho y el subsuelo del mar y de las aguas suprayacentes, y con respecto a otras actividades con miras a la exploración y explotación económica de la zona, tal como la producción de energía derivada del agua, de las corrientes y de los vientos.

Se puede afirmar que la Secretaría de Marina tiene dos funciones básicas, ser el órgano competente para ejercer la Soberanía Nacional en el mar territorial, las aguas marinas interiores y la plataforma continental, así como llevar a cabo la vigilancia de las costas, la zona económica exclusiva y de las islas nacionales.

La vigilancia de las islas no significa que sean administradas por la Secretaría de Marina, ya que ello es facultad de la Secretaría de Gobernación, sin embargo existen destacamentos militares de la Armada de México en las islas con el fin de poder cumplir de una manera cabal con la vigilancia del territorio insular.

El 24 de diciembre de 1993 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Orgánica de la Armada de México (LOAM) que es la institución militar cuya misión es emplear el poder naval militar de la federación para la seguridad interior y defensa exterior del país.

La facultad conferida a la Secretaría de Marina por la fracción IV del artículo 30 de la LOAPF, se ve complementada por la competencia de la Armada de México; así en el artículo 2 de la LOAM se señala:

“Artículo 2. Son funciones de la Armada de México:

I.- Defender la soberanía del país en aguas, costas e islas nacionales y ejercer la vigilancia en las mismas”.

La expresión de aguas nacionales no es precisa, por lo que debería señalarse expresamente el mar territorial, aguas marinas interiores, plataforma continental; de esta forma el precepto podría quedar en los siguientes términos: “Defender la soberanía nacional en el mar territorial, aguas marinas interiores, plataforma continental, costas e islas nacionales y ejercer la vigilancia en las mismas.

La fracción II del artículo 2 de la LOAM, señala que la Armada de México ejerce la jurisdicción naval militar en nombre de la federación en el mar territorial, zona económica exclusiva, zona marítimo terrestre, islas, cayos, arrecifes, zócalos y plataforma continental; así como en aguas interiores y lacustres en sus partes navegables, incluyendo los espacios aéreos correspondientes; en este precepto la expresión “jurisdicción naval militar” debe entenderse como competencia naval militar.

La Secretaría de Marina por virtud del artículo 30 fracción VII de la LOAPF tiene a su cargo otorgar y administrar el servicio de policía marítima; esta facultad es ejercida por la Armada de México, así en la LOAM en su artículo 2 fracción IX señala: “Organizar y operar el servicio de policía marítima, así como colaborar con la autoridad marítima competente en los servicios de vigilancia en los puertos”.

Esta función de policía marítima, se ve complementada por otras facultades conferidas a la Armada de México, que son la de coadyuvar en la vigilancia de los recursos marítimos, fluviales y lacustres nacionales así como en la represión de contrabando y tráfico ilegal de estupefacientes y psicotrópicos, en los términos de las disposiciones legales aplicables; así como proteger el tráfico marítimo fluvial y

lacustre en la jurisdicción federal y donde el Mando Supremo lo ordene. (art. 2. Fracciones IV y VII de la LOAM)

De esta forma la Secretaría de Marina cumple una función muy importante que es la vigilancia y protección de los espacios marinos, y en específico el de las islas; sin embargo es de resaltar que México cuenta con una gran zona marina lo que implica que su vigilancia requiera una infraestructura amplia para poder cumplir con sus objetivos.

Como señalé la Secretaría de Marina tiene a su cargo otras funciones de carácter científico, las cuales se encuentran señaladas por el artículo 30 fracciones XI, XII y XVII de la LOAPF; estas atribuciones corresponden a la Dirección General de Oceanografía Naval y a la Armada de México.

En el Reglamento Interior de la Secretaría de Marina publicado el 26 de abril de 1994 en el Diario Oficial de la Federación, en su artículo 20 señala a la Dirección General de Oceanografía Naval como la competente en los siguientes asuntos:

I.- Programar, coordinar y realizar actividades de investigación oceanográfica y ecológica directamente o en colaboración con otras dependencias e instituciones, así como intervenir, proponer y opinar sobre el otorgamiento de los permisos o autorizaciones para dichas investigaciones en los mares nacionales, zona económica exclusiva, así como supervisar su cumplimiento.

II.- Realizar estudios topohidrográficos generales y especiales de los fondos marinos, bahías, puertos, radas, aguas nacionales y zona económica exclusiva para efectos de seguridad en el ámbito marítimo y portuario.

VIII.- Efectuar estudios de la distribución, migración, concentración e inventario de las especies marinas de las aguas nacionales y la zona económica exclusiva para su adecuada vigilancia coordinándose las actividades que se requieran con la

Secretaría de Pesca (Actualmente Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca).

X.- Formular, depurar, imprimir y distribuir cartas náuticas y oceanográficas del mar territorial, zona económica exclusiva, costas, islas, puertos y vías navegables nacionales, derroteros, avisos a los marinos, cuadernos de faros, tablas y almanaques de navegación, coordinándose con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para proporcionar los servicios de información para la seguridad de la navegación”.

Por su parte la Armada de México también cumple con algunas funciones de carácter científico tal como lo señala el artículo 2 fracciones VIII y X de la LOAM:

“Artículo 2. Son funciones de la Armada de México:

VIII. Realizar actividades de investigación científica, oceanográfica, biológica y de los recursos marítimos, actuando por sí o en colaboración con otras instituciones nacionales o extranjeras.

X.- Intervenir en la prevención y control de la contaminación marítima dentro de su área de responsabilidad en coordinación con las dependencias competentes y de conformidad con los ordenamientos legales aplicables”.

Una colaboración estrecha entre las diferentes dependencias y entidades de la administración pública, permitiría llevar a cabo de una manera más eficiente la investigación marina en los espacios marinos; por lo que la Secretaría de Marina en todos los casos debería coordinarse para realizar sus tareas de investigación marina.

### **3) FACULTADES DE LA SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE RECURSOS NATURALES Y PESCA Y SU REGLAMENTO INTERIOR**

La Actual Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) se creó por virtud de la reforma a la LOAPF publicada el 29 de diciembre de 1994 en el Diario Oficial de la Federación, asumiendo las funciones de la Secretaría de Pesca y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Múltiples y variadas son las facultades de la SEMARNAP, las cuales se encuentran contenidas en el artículo 32 bis del la LOAPF; con relación al territorio insular, resaltan las siguientes atribuciones:

"Artículo 32 bis. A la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca corresponde el despacho de los siguientes asuntos;

I.- Fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y (sic) servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable;

II.- Formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia; así como en materia ecológica, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano y desarrollo de la actividad pesquera, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades;

VI.- Proponer al Ejecutivo Federal el establecimiento de áreas naturales protegidas, y promover para su administración y vigilancia, la participación de autoridades federales o locales, y de universidades, centros de investigación y particulares;

VIII. Ejercer la posesión y propiedad de la nación en las playas, zonas federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar;”

El desarrollo sustentable constituye uno de los lineamientos esenciales de la política nacional en materia de recursos naturales; es de resaltar que la SEMARNAP es la autoridad competente para llevar a cabo su formulación.

El artículo 3 fracción XI de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, define al desarrollo sustentable de la siguiente manera:

“Desarrollo sustentable: El proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económica y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras;”

La política nacional en materia de recursos naturales debe tener una visión a futuro con objeto de que el aprovechamiento de los recursos se lleve de manera ordenada, evitando una depredación con repercusiones a mediano o largo plazo.

Las áreas naturales protegidas es una disposición jurídica, que tiene por objeto la conservación de determinadas zonas que no han sido alteradas de manera significativa por la acción del ser humano o que necesitan ser preservadas y restauradas.

El Reglamento Interno de la SEMARNAP publicado el 8 de julio de 1996 en el Diario Oficial de la Federación, faculta al Instituto Nacional de Ecología (INE), órgano desconcentrado de la SEMARNAP, como la autoridad competente para proponer, organizar y administrar las áreas naturales protegidas, de conformidad con el artículo 54 fracción V y VI del reglamento; la Unidad Coordinadora de Areas Naturales Protegidas del INE ejecuta las facultades en relación con estas áreas, es de

señalar que varias islas son consideradas como áreas naturales protegidas, las cuales mencionaré más adelante.

La SEMARNAP es la autoridad competente en lo relacionado con la zona federal marítimo terrestre en virtud del artículo 32 bis fracción VII de la LOAPF; en el reglamento interno de la Secretaría en su artículo 20 señala las atribuciones de la Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre.

La zona federal marítimo terrestre se estudiará de manera específica en el siguiente apartado, es de señalar que tiene importancia esta regulación por su aplicación en materia de islas.

## **B) LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES**

La materia de bienes nacionales ha sido regulada por diferentes ordenamientos, el Maestro Gutiérrez y González enumera los antecedentes de la actual ley.

“ Esta materia de los bienes nacionales, se reguló por primera ocasión en forma sistemática, aunque incompleta, en la primera llamada “Ley de Bienes Inmuebles de la Nación”, del 18 de diciembre de 1902, y la cual como su nombre lo indica, se refirió sólo a los bienes inmuebles.

Después, el 3 de julio de 1942 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Bienes Nacionales, pero dá (sic) el caso de que esa publicación no surtió efectos y la ley no fue obedecida, ya que no cumplió con el mandato del artículo 92 constitucional... el decreto promulgatorio de esa ley de 1942 carecía de las firmas de los secretarios de Economía, Agricultura y Fomento, Marina, Comunicaciones y Obras Públicas, y Guerra y Marina, por lo cual no fue obedecida la ley, ni se pretendió aplicar... la ley con su decreto promulgatorio se publicó el 3 de julio de 1942, pero no se volvió a publicar ya con las firmas o refrendos de todos los secretarios de Estado que tenían el deber

de hacerlo, sino hasta el 26 de agosto de 1944, o sea que transcurrieron dos años, un mes y 23 días para que pudieran recoger los refrendos o firmas de 5 secretarios de Estado.

Esta ley estuvo en vigor desde el 26 de agosto de 1944 y hasta el 14 de febrero de 1969, pues el día 15 de febrero de 1969, entró a regir otra nueva ley". (161)

La actual Ley General de Bienes Nacionales (LGBN) se publicó el 8 de enero de 1982 en el Diario Oficial de la Federación, abrogando la ley de 1969.

La ley clasifica el patrimonio del Estado en bienes del dominio público de la federación y bienes del dominio privado de la federación.

En el artículo 2 fracción I se enumera a los bienes de usos común con el carácter de bienes del dominio público; el artículo 29 de la ley en sus XV fracciones señala los bienes de uso común, resultando de importancia para las islas las siguientes fracciones:

I.- El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el derecho internacional;

II.- El mar territorial hasta una distancia de doce millas marinas (22,224 metros), de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal del Mar y sus reglamentos y el derecho internacional;

III.- Las aguas marinas interiores, conforme a la Ley Federal del Mar;

IV.- Las playas marítimas, entendiéndose por tales las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor refluo hasta los límites de mayor flujo anuales;

V.- La zona federal marítimo terrestre;”

La zona federal marítimo terrestre (ZFMT) se regula de manera específica en los artículos 49 al 56 de la Ley General de Bienes Nacionales; en el artículo 49 se señala lo que se considera como ZFMT:

“Artículo 49 Tanto en el macizo continental como en las islas que integran el territorio nacional, la zona federal marítimo terrestre se determinará:

I.- Cuando la costa presente playas, la zona federal marítimo terrestre estará constituida por la faja de veinte metros de ancho de tierra firme, transitable y contigua a dichas playas o, en su caso, a las riberas de los ríos desde la desembocadura de éstos en el mar, hasta cien metros río arriba;

II.- En el caso de lagos, laguna, esteros o depósitos naturales de agua marina que se comuniquen directa o indirectamente con el mar, la faja de veinte metros de zona federal marítimo terrestre se contará a partir del punto donde llegue el mayor embalse anual o límite de la pleamar, en los términos que determine el reglamento, y

III.- En el caso de marinas artificiales o esteros dedicados a la acuicultura, no se delimitará zona federal marítimo terrestre, cuando entre dichas marinas o esteros y el mar medie una zona federal marítimo terrestre. La zona federal marítimo terrestre correspondiente a las marinas que no se encuentren en este supuesto, no excederá de tres metros de ancho y se delimitará procurando que no se interfiera con el uso o destino de sus instalaciones.

A la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEMARNAP) corresponderá el deslinde y delimitación de la zona federal marítimo terrestre”.

Actualmente la SEMARNAP es la autoridad competente en lo relativo a la ZFMT, además la Ley General de Bienes Nacionales la faculta para promover el óptimo y adecuado aprovechamiento de la zona, así como establecer las normas y políticas de aprovechamiento conducentes a la satisfacción de los requerimientos de la navegación y el comercio marítimo, de la defensa del país, el impulso a las actividades pesqueras y el fomento de las actividades turísticas y recreativas.

De igual forma cuando el aprovechamiento o explotación de materiales existentes en la ZFMT se rijan por leyes especiales, para que la autoridad competente otorgue la concesión, permiso o autorización, se requerirá previamente la opinión favorable de la Secretaría.(artículos 50, 52)

De igual forma a la Secretaría le corresponde la posesión (162), delimitación, control y administración de los terrenos ganados al mar; por otra parte la ZFMT y los terrenos ganados al mar no podrán ser objeto de afectaciones agrarias (artículos 53 y 55)

El 21 de agosto de 1991 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar.

En el reglamento se reafirma que la ZFMT posee el carácter de bien de dominio público de la federación, así como las playas, los terrenos ganados al mar o cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas, por lo que estos bienes son inalienables e imprescriptibles. (artículo 5)

En el reglamento se establecen las bases para concesionar u otorgar permisos en estas zonas; así cuando en igualdad de circunstancias existan particulares interesados en usar, aprovechar o

162.- Cabe aclarar que la posesión de la ZFMT no puede ser realizada por una Secretaría de Estado, debido a que no es persona jurídica. Es el Estado quien por conducto de sus órganos competentes ejerce la posesión de sus bienes.

explotar la ZFMT y los terrenos ganados al mar o cualquier otro depósito de aguas marítimas, la secretaría podrá otorgar concesiones o permisos.

La Secretaría (SEMARNAP) resolverá respecto de cada solicitud el término de vigencia de las concesiones, tomando en cuenta la actividad para que se le requiere, el área, el plazo para amortizar la inversión, el beneficio que reporte para la zona y aspecto de naturaleza análoga que a juicio de la Secretaría sean procedentes.

En los casos de que la inversión a realizar en la ZFMT alcance un monto superior de doscientas mil veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, la Secretaría otorgará, cuando así lo soliciten, una concesión para uso y aprovechamiento de dichos bienes por un término de veinte años. (artículo 25)

De conformidad con el artículo 30 del reglamento las concesiones de la ZFMT, podrán ser prorrogadas, sin embargo el reglamento no especifica la duración de esta prórroga.

Esta regulación de la ZFMT reviste importancia en todos los centros turísticos; algunas islas como Cozumel, isla Mujeres cuentan con instalaciones turísticas en sus playas, por lo que se debe tener un control de las zonas que han sido concesionadas a los particulares, evitando cualquier irregularidad o explotación indebida de la ZFMT, por eso la importancia de que la autoridad competente, (SEMARNAP), tenga un registro estricto de esta parte del territorio nacional.

## C) LEY FEDERAL DEL MAR

La actual Ley Federal del Mar se publicó el 8 de enero de 1986 en el Diario Oficial de la Federación; es de señalar que al día siguiente se publicó la Fe de Erratas de la Ley del Mar, en donde se corrigen algunas partes de la ley:

En la página 6, primera columna, artículo 31, renglón octavo dice:

"paso del Mar Territorial"

Debe decir:

"paso por el Mar Territorial"

En la página 8, segunda columna, artículo 62, renglón once dice:  
"De que al borde exterior del margen continental"

Debe decir

"de que el borde exterior del margen continental"

En la publicación del 8 de enero falta en el decreto el refrendo del Secretario de Relaciones Exteriores, por lo que en la fe de erratas se publicó este refrendo Secretarial faltante.

La Ley Federal del Mar se encuentra integrada de la siguiente manera:

### TITULO PRIMERO

CAPITULO I. De los ámbitos de aplicación de la ley

CAPITULO II. De las instalaciones marítimas

CAPITULO III. De los recursos y aprovechamiento económico del mar

CAPITULO IV. De la Protección y preservación del medio marino y de la investigación científica marina

### TITULO SEGUNDO

CAPITULO I. Del mar territorial

CAPITULO II. De las aguas marinas interiores

CAPITULO III. De la zona contigua

CAPITULO IV. De la zona económica exclusiva  
 CAPITULO V. De la plataforma continental o insular

Estos temas tan importantes para el país, son regulados en 65 artículos, por lo que solamente la ley constituye un marco legal dejando a la legislación reglamentaria de la ley llenar los posibles vacíos jurídicos existentes en la materia; es de señalar que aún no se ha elaborado algún reglamento de la Ley Federal del Mar por lo que su aplicación completa es aún limitada a pesar que han pasado 13 años de su publicación.

## **1) ANTECEDENTES EN LA LEY REGLAMENTARIA DEL PARRAFO OCTAVO DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL, RELATIVO A LA ZONA ECONOMICA EXCLUSIVA**

Como antecedente directo de la Ley Federal del Mar encontramos la Ley Reglamentaria del Párrafo Octavo del Artículo 27 Constitucional, relativo a la Zona Económica Exclusiva (LRPO) que se publicó el día viernes 13 de febrero de 1976 en el Diario Oficial de la Federación.

Esta ley fue motivada debido a la adición del párrafo octavo al artículo 27 constitucional en los siguientes términos:

"La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y jurisdicción que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados".

La LRPO no fue debatida en la Cámara de Diputados, únicamente el Diputado Antonio Martínez Báez hizo uso de la palabra a

favor de la ley, la cual fue aprobada en lo general y en lo particular por unanimidad de 157 votos.

La LRPO contenía 9 artículos, el artículo cuarto delimitaba los derechos del Estado Mexicano sobre la zona:

"Artículo 4. En la zona económica exclusiva, la Nación tiene:

I.- Derechos de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto renovables como no renovables de los fondos marinos incluidos su subsuelo y de las aguas suprayacentes;

II.- Derechos exclusivos y jurisdicción con respecto al establecimiento y la utilización de las islas artificiales. Instalaciones y estructuras;

III.- Jurisdicción exclusiva con respecto a otras actividades tendientes a la exploración y explotación económica de la zona.

IV.- Jurisdicción respecto a:

- a) La preservación del medio marino incluidos el control y la eliminación de la contaminación.
- b) La investigación científica".

De igual forma se autorizaba al Ejecutivo Federal para promover la utilización óptima de los recursos vivos de la zona económica exclusiva, así como dictar las medidas adecuadas para administrar y conservar los recursos vivos para que no se vieran amenazados con la explotación excesiva y determinar la captura permisible de éstos en la zona. (artículos 6 y 7)

Asimismo el Ejecutivo Federal estaba facultado para permitir la entrada de embarcaciones extranjeras para pescar en el caso de excedentes en la zona (artículo 8); la LRPO fue derogada por el artículo segundo transitorio de la Ley Federal del Mar.

## 2) GENESIS DE LA LEY FEDERAL DEL MAR

La exposición de motivos de la Ley Federal del Mar presentada por el Ejecutivo Federal el 27 de noviembre de 1985 contiene una serie de argumentos interesantes de los cuales podemos resaltar los siguientes.

Primeramente se hace una constante referencia a la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982.

“ El Ejecutivo a mi cargo, consciente de la profunda y fundamental transformación que experimentó el régimen internacional del mar, durante la década de los setentas, en el seno de la Tercera Conferencia de la Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, y percatado de la urgente necesidad de adecuar nuestro derecho positivo interno a ese nuevo orden jurídico internacional, sobre todo a fin de poder aprovechar al máximo y de inmediato los muchos beneficios que de él deriva nuestro país ha elaborado la iniciativa de la Ley Federal del Mar que se somete ahora al Honorable Congreso de la Unión”.

De igual forma se buscó con esta ley ordenar la legislación y codificar en un cuerpo integral las diferentes disposiciones sobre las zonas marinas mexicanas, así como las nuevas normas internacionales en la materia.

Después de realizar una revisión de la participación de México en las Conferencia de Naciones Unidas, se resalta que la Convención sobre el Derecho del Mar tardaría para entrar en vigor algunos años, por lo que el Ejecutivo Federal señaló lo siguiente:

“Por lo anteriormente aseverado y argumentado, no es tolerable una actitud pasiva por parte de nuestro país, que se limite a esperar la entrada en vigor de la convención... urge pues dotar al país de la autoridad jurídica esencial para ejercer sus derechos en el ámbito marino, para oponerlos principalmente a los intereses extranjeros. El único medio para alcanzar este objetivo

es la adopción de legislación interna que incorpore desde luego al derecho positivo nacional las normas del nuevo orden jurídico internacional en la materia”.

En lo referente al contenido normativo de la Ley Federal del Mar la exposición de motivos señala expresamente:

“En todos los casos las normas rectoras han sido las de la Convención. En el caso de la legislación nacional codificada una buena parte de sus disposiciones han sido simplemente incorporadas a la iniciativa de la ley, cuando no era necesariamente hacerles ajuste alguno para conformarlas con las del derecho internacional según aparecen éstas dispuestas en la Convención”.

De igual forma se hace referencia a las nuevas disposiciones sobre el derecho del mar que contiene la ley.

Se reglamenta por primera vez el derecho del paso inocente en el Mar Territorial; así mismo contiene normas para asegurar la jurisdicción federal en las islas artificiales, instalaciones y estructuras marinas.

Permite la utilización de los minerales disueltos en las aguas de los mares, la producción de energía hidráulica o térmica derivadas de las corrientes y de los vientos, la captura de energía solar en el mar, el desarrollo de la zona costera, la maricultura, el establecimiento de parques marinos nacionales, etc.

Se da a las aguas marinas interiores un régimen jurídico propio, asimismo se crea una nueva zona marina de jurisdicción nacional que es la zona contigua, así como se dan las normas para la delimitación de la plataforma continental.

En la exposición de motivos se contiene una referencia específica sobre los recursos minerales existentes en los alrededores de algunas islas.

“La idea de la Zona Económica Exclusiva ha sido tradicionalmente relacionada con nuestros derechos sobre los recursos vivos en la misma. Apenas ahora se viene cobrando consciencia respecto a otros recursos distintos de la pesca como son los minerales. Se ha identificado ya la existencia de incomparables yacimientos de nódulos polimetálicos en el suelo de nuestra Zona, especialmente en el Golfo de California y alrededor de las islas de Revillagigedo y Clarión. La iniciativa de Ley proporciona ya un régimen jurídico para la explotación y conservación de esos recursos”. (163)

Con relación a la reglamentación de la ley, el Ejecutivo Federal señala en la exposición de motivos:

“Las normas incorporadas en la iniciativa de Ley requieren, naturalmente y en muchos casos, de su debida reglamentación. Por ello el Ejecutivo a mi cargo elabora un proyecto de Reglamento de la Ley Federal del Mar, para que si esa Soberanía tiene a bien aprobar esta última, sea debidamente expedido”.

163.- Los nódulos polimetálicos son concreciones esféricas de color café oscuro, formadas por diversos materiales, que se localizan sobre la superficie de los fondos marinos y oceánicos. Podría decirse, en términos generales, que éstos nódulos tienen la apariencia de papas. Estos nódulos se forman a lo largo del tiempo y su composición química es variable. Se ha descubierto que contienen principalmente óxidos de manganeso y de fierro, así como cantidades apreciables de otros metales, tales como níquel, cobre, cobalto, plomo, bario, molibdeno, vanadio y titanio. De ahí el calificativo de “polimetálicos”. Por su gran contenido de manganeso, también reciben el nombre de “Nódulos de manganeso”. Por lo que toca a México, las investigaciones realizadas por científicos extranjeros indican que las áreas de mayor concentración de nódulos se encuentran frente a las costas de la Península de Baja California y frente a las costas de Veracruz y Quintana Roo. Merece destacarse que una parte de la zona económica exclusiva de nuestro país, o sea la trazada alrededor de la isla Clarión, incide en una de las áreas más ricas en nódulos polimetálicos que se han descubierto en el Océano Pacífico. VARGAS, Jorge A. *Ob. Cit.*, pp. 199, 201

Actualmente no se ha expedido un reglamento de la Ley Federal del Mar, por lo que su aplicación es parcial, ya que muchas disposiciones de la ley remiten al reglamento; urge la necesidad de emitir este ordenamiento por parte del Ejecutivo Federal.

Finalmente se señala que la iniciativa de ley se encuentra de conformidad con los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 1983 1988.

La exposición de motivos resalta la influencia que tuvo en la ley la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, de ahí la necesidad de adecuar nuestro derecho interno al nuevo marco internacional; así como la importancia de contar con una reglamentación para la correcta aplicación de la ley, todo esto enmarcado dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1983 1989 del Gobierno de la República.

La Cámara de Diputados emitió una serie de consideraciones en el dictamen de las comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Marina. El dictamen fue presentado en primera lectura el 11 de diciembre de 1985 y la segunda el 18 de diciembre de 1985.

“... la iniciativa en estudio propone la incorporación a la legislación nacional de una importante cantidad de disposiciones que derivan del derecho internacional del mar. Su incorporación expresa en el ordenamiento cuya aprobación proponen las comisiones Unidas que suscriben, busca asegurar su mejor conocimiento, firmeza y aplicación inmediata dentro de nuestro territorio. Su aprobación resulta oportuna en virtud de que los instrumentos internacionales que contienen dichas normas no han entrado aún en vigor por estar pendiente su ratificación por varios países y por la reticencia de algunas potencias industrializadas occidentales que ni siquiera han firmado la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar...”

Las Comisiones señalaron la importancia de contar con una normatividad que sirviera de marco para aprovechar los recursos del mar en sus diferentes modalidades.

De igual forma se menciona la necesidad de reglamentar la ley para su correcta aplicación:

“Siendo una ley marco, la reglamentación a que dé lugar se encargará de precisar la eficaz aplicación de normas que redundarán de modo directo sobre el desarrollo del país al propiciar un mejor y mayor conocimiento y aprovechamiento de la riqueza marina nacional en consonancia con el dominio que sobre la misma confiere el artículo 27 constitucional”.

Las comisiones de la Cámara de Diputados no realizaron alguna modificación a la iniciativa de ley, por lo que el dictamen resalta los beneficios de la iniciativa enviada por el Ejecutivo Federal.

“Finalmente la Ley Federal del Mar de resultar aprobada será un útil instrumento que oriente y consolide la posición de nuestro país en la conducción de esfuerzos bilaterales por asegurar la eficaz aplicación del nuevo orden jurídico marino internacional; contribuirá al fomento de la marina mercante nacional, a la integración de regiones costeras al desarrollo del país y a la ampliación de la capacidad productiva y pesquera, metas cuya consecución (sic) es propósito inalterable de todas estas comisiones que suscriben”.

La discusión en pleno de la Ley Federal del Mar en la Cámara de Diputados tuvo lugar el 18 de diciembre de 1985.

Al ser discutida en lo general, hicieron uso de la palabra los diputados Manuel Terrazas Guerrero, Rafael García Anaya, Jesús Heriberto Noriega Cantú, Vicente Calvo Vázquez, siendo aprobada la ley en lo general y en lo particular por 225 votos en pro y cero en contra, excepto aquellos artículos reservados para la discusión en lo particular, que fueron los artículos 5, 22, 23, 30, 36 y 56.

Con relación al artículo 5, el Diputado Manuel Terrazas propuso adicionar el artículo de la siguiente manera:

“ Los Estados extranjeros y sus nacionales en las zonas marinas, en ningún caso podrán emprender acciones contrarias a la paz y a la autodeterminación, a la seguridad y a la convivencia pacífica entre las naciones que pongan en peligro la convivencia pacífica internacional”.

La Diputada Gabriela Guerrero Oliveros hizo la propuesta de la fracción VI del artículo 22 en los siguientes términos:

“Cuando conforme a la presente ley se permita su realización (*se refiere a la investigación científica en las zonas marinas mexicanas*) por extranjeros se asegurará la participación de instituciones nacionales de investigación, designadas por el gobierno de México a través por (sic) la Secretaría de Marina, lo cual permitirá el acceso a los resultados de tales investigaciones e impedirá que éstas se presenten a realizar otro tipo de actividades contrarias al interés nacional”.

De igual forma la Diputada propuso que se suprimiera del artículo 22 la fracción séptima.

Con relación al artículo 22 el Diputado Manuel Terrazas presentó una propuesta de adición a la fracción VI del artículo, para que se garantizara que cuando menos un ciudadano mexicano se integre en las actividades de investigación científica en las zonas marinas mexicanas.

Con relación a este mismo artículo, el Diputado Jesús Heriberto Noriega Cantú formuló una propuesta de la fracción VI en los siguientes términos:

“Cuando conforme a la presente ley sean permitidos para su realización por instituciones científicas extranjeras éstas deberán presentar el objetivo y duración de sus proyectos, asegurando el mayor grado posible de participación nacional”.

Es interesante la propuesta de adición al artículo 23 presentada por el Diputado Manuel Terrazas Guerrero:

“El ejercicio de la soberanía nacional sobre el mar territorial comprenderá las costas de aquellas islas que integran el Archipiélago del Norte y la isla de Farallones, no incluidos en los Tratados de Guadalupe Hidalgo, la Mesilla y otras que deben ser consideradas como parte del territorio nacional”.

En el artículo 30 se propuso por parte del Diputado Terrazas Guerrero eliminar la palabra “podrá” por los términos “ se les exigirá”, esto en relación cuando una embarcación de guerra extranjera no cumpla con las disposiciones del reglamento y se pudiera exigir que saliera inmediatamente del territorio nacional.

El Diputado Reyes Rodolfo Flores Zaragoza propuso que se incluyera como aguas marinas interiores las bahías históricas, específicamente el Golfo de California, modificando el artículo 36 de la ley.

Con relación a los excedentes en la pesca en las zonas marinas mexicanas, el Diputado Manuel Terrazas Guerrero propuso añadir el texto del artículo 56 de la ley en los siguientes términos:

“El Ejecutivo Federal debe impulsar la concertación de convenios con embarcaciones extranjeras a fin de que la captura de excedentes comprenda un beneficio específico para la República”.

Estas propuestas muy interesantes que se expusieron durante el debate de la ley, en su totalidad fueron desechadas por la mayoría en la Cámara de Diputados; al recoger la votación nominal de los artículos 5, 22, 23, 30, 36 y 56 fueron 252 votos en pro, 22 en contra y dos abstenciones, por lo que fueron aprobados en lo general y en lo particular en los términos del dictamen de la comisión.

El debate generado en la Cámara de Diputados no modificó la iniciativa; se hubiera enriquecido el contenido de la ley de haberse aprobado diferentes propuestas expuestas en el debate y que la

mayoría desechó; de ellas se pueden rescatar cuatro propuestas realizadas por los Diputados Gabriela Guerrero, Manuel Terrazas, Heriberto Noriega y Rodolfo Flores, que son la investigación en las zonas marinas mexicanas; incluir bajo la soberanía nacional las islas del archipiélago del norte; considerar el Golfo de California en su totalidad como aguas marinas interiores y que por medio de convenios se buscara el beneficio de la Nación cuando se permitiera la pesca de excedentes.

Un estudio específico de estos temas enriquecería la información existente, y podría dar pauta a una revisión del contenido de la ley. En el siguiente capítulo me referiré de manera general a la cuestión de las islas del archipiélago del norte.

Finalmente la Ley Federal del Mar fue publicada el 8 de enero de 1986 en el Diario Oficial de la Federación.

### **3) ANALISIS DEL CONTENIDO DE LA LEY EN LO RELATIVO A LAS ISLAS**

Si bien es cierto en la Ley Federal del Mar no se hace una regulación específica sobre el territorio insular, si se encuentran diferentes disposiciones que hacen referencia a esta parte del territorio nacional; en cambio las llamadas islas artificiales son contempladas en un capítulo de la ley.

#### **a) ISLAS ARTIFICIALES**

El capítulo II del título primero de la ley está dedicado a las instalaciones marítimas; en su artículo 15 se señala:

“La Nación tienen jurisdicción exclusiva sobre las islas artificiales, instalaciones y estructuras en la zona económica exclusiva y en la plataforma continental y en las plataformas insulares, incluida la

jurisdicción en materia de reglamentos aduaneros, fiscales, sanitarios, de seguridad y de inmigración”.

De igual forma la ley confiere a la Nación el derecho exclusivo en las zonas marinas mexicanas, de construir así como el de autorizar y reglamentar la construcción, operación y utilización de islas artificiales, de instalaciones y de estructuras, de conformidad con la ley, así como la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley de Obras Públicas (actualmente Ley de Adquisiciones y Obras Públicas) y demás disposiciones aplicables. (artículo 16)

Las islas artificiales no son relevantes para la delimitación de los espacios marinos conforme al artículo 14 de la ley:

“Las islas artificiales, instalaciones y estructuras no tienen mar territorial propio y su presencia no afecta la delimitación del mar territorial, de la zona económica exclusiva o de la plataforma continental”.

Es necesaria la reglamentación de la ley para poder contar con un marco jurídico completo que dé certidumbre; en México las islas artificiales son básicas en la explotación de hidrocarburos por lo que es insuficiente una normatividad consistente en cuatro artículos, urge la necesidad de contar con un reglamento de la Ley Federal del Mar.

## **b) ISLAS NATURALES**

Por lo que respecta a las islas naturales, de conformidad con la fracción II del artículo 42 Constitucional son parte del territorio nacional, por lo tanto le son aplicables las diferentes disposiciones para delimitar los espacios marinos mexicanos.

Con relación al mar territorial, el artículo 23 de la ley señala que la Nación ejerce soberanía en una franja del mar denominada mar territorial, adyacente tanto a las costas nacionales, sean continentales o *insulares*, como a las aguas marinas interiores.

De igual forma el artículo 34 las aguas marinas interiores pueden estar comprendidas entre las costas, tanto continentales como insulares; las islas también cuentan con zona contigua, debido a que tienen mar territorial de conformidad con el artículo 42 de la ley.

El artículo 51 de la ley señala enfáticamente que las islas gozan de zona económica exclusiva, pero no así las rocas no aptas para mantener habitación humana o vida económica propia. Es de recordar que el arrecife Alacranes, la isla Arena, la isla de Guadalupe y el archipiélago de Revillagigedo proporcionaron a México 800,000 Km<sup>2</sup> de zona económica exclusiva, de ahí la importancia de que las islas cuenten con este espacio marino.

De conformidad con el artículo 57 la Nación ejerce derechos de soberanía sobre la plataforma continental y las plataformas insulares a efectos de exploración y de la explotación de sus recursos naturales; el artículo 63 de la ley señala que las islas gozan de plataforma insular, pero no así las rocas no aptas para mantener habitación humana o vida económica propia.

De esta manera se puede afirmar que las islas cuentan con:

- Mar territorial
- Aguas marinas interiores
- Zona contigua
- Zona económica exclusiva
- Plataforma insular

Lo más importante es que las islas mexicanas aumentaron en gran medida los espacios marinos, ubicando dentro de la competencia del Estado Mexicano un sinnúmero de recursos naturales aprovechables; las islas naturales deben tener un apartado específico dentro de la Ley Federal del Mar para evitar que la normatividad aplicable se encuentre dispersa en el cuerpo de la ley; de igual forma se debe reconocer la trascendencia de esta parte del territorio para integrarla al desarrollo nacional y no tenerla en el olvido como actualmente se encuentra.

## **D) LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE**

La protección y conservación del medio ambiente es una de los principales problemas de actualidad en el país y en el mundo, debido a que las diferentes actividades humanas han afectado sensiblemente el entorno natural, de ahí la necesidad de contar con una legislación que se encuentre enfocada a esta problemática.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988.

A las islas mexicanas como parte del territorio nacional, les son aplicables las diferentes normas contenidas en la LGEEPA, sin embargo deseo resaltar la importancia que tienen algunas islas como Areas Naturales Protegidas (ANP).

El artículo 44 de la LGEEPA en su primer párrafo señala:

“Artículo 44.- Las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la Nación ejerce soberanía y jurisdicción, en las que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano, o que requieren ser preservadas y restauradas, quedarán sujetas al régimen previsto en esta ley y los demás ordenamientos aplicables”.

El artículo 45 de la ley contiene los objetivos que se buscan con el establecimiento de estas áreas, que principalmente son: preservar los ambientes naturales, salvaguardar la genética de las especies silvestres, asegurar la preservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad del territorio nacional, propiciar un campo para la investigación científica, generar, rescatar y divulgar conocimientos que permitan la preservación y aprovechamiento sustentable de la biodiversidad, proteger los entornos naturales de zonas, monumentos y vestigios arqueológicos, históricos y artísticos, así como zonas

turísticas y otras áreas de importancia para la recreación, la cultura e identidad nacionales y de los pueblos indígenas.

Por su parte en el artículo 46 se señalan las áreas naturales protegidas:

“Artículo 46.- Se consideran áreas naturales protegidas:

- I.- Reservas de la Biosfera
- II.- (Derogada)
- III.- Parques nacionales
- IV.- Monumentos nacionales
- V.- (Derogada)
- VI.- Areas de protección de recursos naturales
- VII.- Areas de protección de flora y fauna
- VIII.- Santuarios;
- IX.- Parques y Reservas Estatales, y
- X.- Zonas de preservación ecológica de los centros de población”.

Conforme al mismo artículo las áreas comprendidas en las fracciones I al VIII son de carácter federal, la considerada en la fracción IX es competencia de las entidades federativas, se reserva a los municipios las contenidas en la fracción X; es de recordar que la LGEEPA establece la competencia en la materia entre los diferentes niveles de gobierno

De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Ecología (INE), órgano desconcentrado de la SEMARNAP, las siguientes islas son consideradas como ANP. (164)

## **RESERVA DE LA BIOSFERA**

**Fecha de publicación del decreto en el Diario Oficial de la Federación.**

Archipiélago de Revillagigedo

*1 de enero de 1994*

## PARQUE NACIONAL

-Arrecife Alacranes (isla Pérez) parque nacional marino *6 junio 1994*

-Isla Contoy *2 de Febrero de 1998*

-Isla Isabel *8 de diciembre de 1980*

-Costa Occidental de Isla Mujeres y punta de Cancún y punta Nizuc *19 de julio de 1996*

-Arrecife de Cozumel *19 de julio de 1996*

## AREAS DE RECATEGORIZACION

-Isla Rasa *30 de mayo de 1964*

-Isla Tiburón y San Esteban *15 de marzo de 1963*

-Isla de Guadalupe *27 de octubre de 1928*

-Islas del Golfo de California *2 de agosto de 1978*

Las áreas de recategorización se encuentran en estudio con el objeto de expedir un nuevo decreto que las ubique dentro de las ANP que señala el artículo 46 de la LGEEPA, sin embargo estas áreas se encuentran protegidas por virtud de anteriores decretos.

Es de resaltar el decreto del 2 de agosto de 1978 relativo a las islas del Golfo de California que establece como zona de reserva, refugio de aves migratorias y de la fauna silvestre, las siguientes islas: Montague, Gore, Consay, Miramar, Mejía, Gravitos, San Luis,

Encantada, Angel de la Guarda, Smith, Punta Partida, Salsipuedes, San Lorenzo, Anima, Tortuga, San Marcos, Santa Inés, San Idelfonso, Coronados, Del Carmen, San José, Espíritu Santo, Cerralvo, San Jorge, Patos, Pelícanos, Lobos, Turners, San Esteban, San Pedro Mártir, San Pedro Nolasco, De las Piedras, Santa María, San Ignacio, Guinorama, San Felipe, Pájaro, Macapule, Ceboars, Cebuísega, Metates, Arena, San Juan, Salica, Garrapata, Mero, Altamura, Pachichilte, Beredito, Lucenilla, Cardonosa, Rasa y Tiburón.

Es de apreciar como estos decretos protegen el medio ambiente y los recursos naturales de un gran número de islas; por lo que es urgente llevar a cabo la recategorización de éstas, así como emprender las acciones necesarias para conservar los recursos naturales existentes en el territorio insular nacional, evitando pérdidas ecológicas irreparables.

Las islas sujetas a la federación cuentan con una normatividad amplia contenida en diferentes ordenamientos, trayendo consigo la competencia de diversas entidades y dependencias de la administración pública federal. Una correcta administración de las islas federales, constituye la base para la conservación y aprovechamiento de los recursos de las islas en beneficio de la población.

## **CAPITULO CUARTO**

### **ESTUDIO DE TRES CASOS ESPECIFICOS DE LEYES, REGLAMENTOS Y AUTORIDADES LOCALES**

#### **INTRODUCCION**

En virtud del artículo 48 constitucional, las entidades federativas se encuentran facultadas para ejercer su competencia en las islas sobre las que hayan tenido jurisdicción hasta antes de 1917; sin embargo actualmente existe un vacío en la determinación de cuales son esas islas sujetas a los Estados.

Pocas son las entidades federativas que contemplan en sus leyes a las diferentes islas que tienen bajo su control, pero en la mayoría de éstas la normatividad es pobre e inconstitucional.

En el presente capítulo se abordan los casos específicos de los Estados de Baja California, Nayarit, y Quintana Roo. Baja California reviste importancia debido a que sus leyes incluyen diferentes islas que se ubican en el Golfo de California y en el Océano Pacífico, además en la parte norte de la isla Coronado se encuentra el Archipiélago del Norte.

El Estado de Nayarit tiene gran cercanía con las islas Marías, las cuales son penal federal, sin embargo en algunos catálogos se les ubica como integrantes del Municipio de San Blas en Nayarit.

Quintana Roo es otra entidad federativa que posee una gran riqueza natural en sus islas, este Estado fue creado en la década de los setenta, por lo que la regulación en torno a sus islas presenta vicios de inconstitucionalidad.

En la parte final del capítulo llevo a cabo el estudio de una posible reforma al artículo 48 constitucional, con el objeto de poder delimitar de manera precisa las islas competencia de las entidades federativas y las islas de carácter federal.

En la regulación jurídica del territorio insular mexicano deben participar de manera importante las entidades federativas, evitando que se centralice el marco jurídico en el ámbito federal; de esta forma con una nueva normatividad se podría llevar a cabo la integración de las islas mexicanas al desarrollo del país, evitando que sigan en el olvido.

## **A) EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA**

### **1) CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA**

Por virtud de la reforma al artículo 43 de la CPEUM, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 1952, se erigió Baja California como entidad federativa, dejando su anterior carácter de territorio federal.

En el artículo primero de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California (CPBC) se señala:

“Artículo 1. El Estado de Baja California es parte integrante e inseparable de la Federación constituida por los Estados Unidos Mexicanos”.

La CPBC no hace mención alguna con relación a sus islas, solamente hace referencia a su territorio de manera general:

“Artículo 2. La porción de territorio nacional que corresponde al Estado, es la que le ha sido reconocida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

El artículo 43 de la CPEUM únicamente señala quienes son partes integrantes de la federación, sin llevar a cabo una delimitación exacta de cada Estado. Considero que la Constitución local de cada entidad federativa debería contener los límites exactos de su territorio, incluyendo las islas; porque el territorio es parte fundamental del Estado.

## 2) LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE BAJA CALIFORNIA

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California (LOAPBC) fue publicada en el Periódico Oficial No 2 de fecha 20 de enero de 1986; dentro de la administración pública centralizada se contemplan las siguientes dependencias:

“Artículo 17. Para el estudio, planeación y despacho de los negocios en los diversos ramos de la administración pública del Estado, habrá un Secretario General de Gobierno.

Además de la Secretaría General de Gobierno, actuarán en su caso, directamente en el desempeño de las funciones encomendadas al Titular del Poder Ejecutivo, las siguientes dependencias:

- I.- Oficialía Mayor de Gobierno;
- II.- Procuraduría General de Justicia;
- III.- Secretaría de Finanzas;
- IV.- Secretaría de la Contraloría General;
- V.- Secretaría de Planeación y Presupuesto;
- VI.- Secretaría de Asentamientos Humanos;
- VII.- Secretaría de Desarrollo Económico;
- VIII.- Secretaría de Fomento Agropecuario;
- IX.- Secretaría de Turismo;
- X.- Secretaría de Educación y Bienestar Social;
- XI.- Secretaría de Salud;
- XII.- Dirección de Tránsito y Transportes;
- XIII.- Dirección del Trabajo y Previsión Social;
- XIV.- Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio;
- XV.- Dirección de Relaciones Públicas;
- XVI.- Dirección de Comunicación Social;
- XVII.- Dirección Jurídica;
- XVIII.- Dirección General de Ecología;
- XIX.- Comisión Agraria Mixta.”

Es de señalar que ninguna de estas dependencias tienen competencia sobre el territorio insular del estado, por lo que es necesario remitirse a la normatividad de la administración pública municipal para encontrar una regulación sobre las islas.

### **3) LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA**

La Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Baja California (LOAPMBC) fue publicada en el Periódico Oficial No 27 de fecha 30 de septiembre de 1989, sección III, tomo XCVI.

El Capítulo segundo de la LOAPMBC se refiere a la división territorial, en su artículo 5 enumera los Municipios del estado:

“Artículo 5.- El Estado de Baja California se integra con los municipios de Mexicali, Tecate, Tijuana y Ensenada”.

En el artículo 6 de la ley se señalan las islas que se encuentran dentro de la demarcación del Municipio de Mexicali:

“Se incluyen en la municipalidad las islas mar de Cortés (sic) siguientes: Montague, Gore, Encantada, San Luis, Angel de la Guarda, Pond, Partida, Rosa, Salsipuedes y San Lorenzo”.

De igual forma, el artículo 8 incluye en el Municipio de Tijuana otras islas:

“Corresponde a la municipalidad las islas Coronado ubicadas en las latitudes extremas del municipio, sobre el Océano Pacífico”.

El artículo 9 referente al Municipio de Ensenada, enmarca dentro del municipio diferentes islas:

“ Corresponden a la municipalidad las islas: Cedros, San Benito, Elide, El Toro, El Zapato, Guadalupe, Sacramento, San Gerónimo,

San Martín y Todos Santos, ubicadas en el Océano Pacífico y en las latitudes extremas del municipio”.

La LOAPMBC es contraria al artículo 48 Constitucional, ya que de las entidades federativas sólo dependerán aquellas islas sobre las que hayan ejercido jurisdicción los estados hasta antes de 1917; la actual LOAPMBC data del 30 de septiembre de 1989, aunado a esto es de señalar que Baja California se erigió como entidad federativa en 1952, por lo que el Estado no pudo ejercer jurisdicción antes de 1917 debido a que se le regulaba como territorio federal.

Esto nos muestra la necesidad de llevar a cabo una reforma al artículo 48 de la CPEUM para poder eliminar estos vicios de inconstitucionalidad como el que presenta la legislación del Estado de Baja California, y tener una definición en torno al nivel de autoridad competente sobre estas islas.

La división territorial del Estado debería estar contenida en la Constitución Política Estatal como principal ordenamiento jurídico de la entidad federativa; sin embargo en el caso de Baja California es la LOAPMBC la que delimita la extensión del estado, incluyendo al territorio insular.

#### **4) AUTORIDADES COMPETENTES**

Dentro de la LOAPBC no se encuentra alguna dependencia o entidad facultada en relación con el territorio insular; es la LOAPMBC en donde se puede señalar una autoridad en específico.

El artículo 43 de la LOAPMBC señala las atribuciones de los Municipios, de donde se pueden resaltar las siguientes:

Artículo 43.- Son atribuciones de los Ayuntamientos:

“XII.- Concurrir con los gobiernos Estatal y Federal en:

G) El cuidado de los recursos naturales y turísticos de circunscripción territorial;

XXXIX.- Expedir Reglamentos para Administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas reservas ecológicas”.

Asimismo la LOAPMBC contempla la creación de comisiones, las cuales están facultadas para estudiar y supervisar las disposiciones y acuerdos del Ayuntamiento, integradas con dos o más regidores que actúan en forma colegiada.

Los responsables de la comisión son nombrados por el propio Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal. (Artículo 54)

Diferentes son las áreas en que pueden actuar las Comisiones, así los artículos 55 y 56 señalan:

“Artículo 55.- Las comisiones propondrán al Ayuntamiento los proyectos de solución a los problemas de su conocimiento, a efecto de atender todos los ramos de la administración municipal.

Artículo 56.- Las comisiones serán:

- I.- De Gobernación y Legislación;
- II.- De Hacienda;
- III.- De obras y servicios públicos;
- IV.- De desarrollo Urbano y Control Ecológico;
- V.- De Administración Pública;
- VI.- De Seguridad, Tránsito y Transportes;
- VII.- De Planeación del Desarrollo;
- VIII.- De publicaciones, y;
- IX.- Aquellas otras que determine el Ayuntamiento, de acuerdo a las necesidades del Municipio”.

Considero que de las comisiones anteriormente enumeradas, es la de Gobernación y Legislación la que debería tener bajo su cargo el control de las islas del Estado; sin embargo como se puede apreciar la legislación secundaria no hace una mención específica de las autoridades competentes con relación al territorio insular.

Es necesario que la LOAPBC y la LOAPMBC faculten expresamente a un órgano de la administración pública para llevar a cabo la vigilancia del territorio del Estado y de los Municipios en sus respectivas competencias, así como realizar la administración de las islas que son parte de la entidad federativa.

## 5) LA ISLA DE GUADALUPE

La isla de Guadalupe ubicada en el Océano Pacífico ha tenido gran importancia en la delimitación de los espacios marinos mexicanos, en específico de la zona económica exclusiva; por su localización es necesario tener un debido control y administración para conservar esta parte importante del territorio insular mexicano.

"Guadalupe (264 km<sup>2</sup> entre los 28° 51´ y 29° 10´50´´ de latitud y los 118° 13´ y 118° 22´ 30´´ de longitud), de 33 km de largo y una anchura máxima de 12, recorrida desde su extremo sur- donde es árida- hasta el norte- donde es fértil- por una cadena de montañas- pobladas de cabras salvajes -, cuya máxima elevación es de 1 500 m, visible a 60 km, por lo cual ha sido, desde la época colonial, punto de referencia para los navegantes". (165)

La isla de Guadalupe presenta una serie de formaciones rocosas alrededor de ella, así:

“Llamada también isla de los Pájaros y Afehwa, tiene varias rocas alrededor, entre ellas la Elefante (extremo noroeste), la Piloto (frente a la punta Norte) y el islote Negro, cerca del poblado. Este se encuentra en el extremo sur y ocupa una extensión de 7ha”. (166)

Según los datos proporcionados por el INEGI en el “Atlas del Territorio Insular Habitado de los Estados Unidos Mexicanos de 1990 y su Anexo Cartográfico”, la isla de Guadalupe cuenta con tres faros ubicados en la punta norte, la punta oeste y en la parte sur de la isla, así como una pista de aterrizaje; de igual forma se encuentran dos destacamentos militares, el destacamento militar punta norte y el destacamento militar oeste. La isla contaba en 1990 con una población de 99 personas, 65 hombres y 34 mujeres. (167)

“La isla se encuentra en la trayectoria de los ciclones tropicales que se originan en las cercanías del archipiélago de las islas Revillagigedo, distante 1280 km hacia el sur. Por ello se ha instalado un observatorio con aparatos proporcionados por el servicio meteorológico estadounidense y atendido por personal mexicano. Se dispone también de una estación radiotelegráfica y un aeropuerto”. (168)

Con relación a los recursos naturales existentes en la isla de Guadalupe, se citan los siguientes datos:

“La vegetación consta de pastizales (14 752 ha), bosques de cedro blanco (554) y palmares (349). Se han registrado 208 especies: 166 nativas y 42 introducidas; de aquellas, 29 son endémicas. El extremo sur de la isla es seco y desértico, enteramente desprovisto de árboles; y en el norte, más elevado, crecen dispersos pinos, cipreses, encinos, robles y palmas.

166.-REYES VAYSSADE, Martín (Coordibndor). Cartografía Histórica de las Islas Mexicanas. S/E, Secretaría de Gobernación, México. 1992. P.258

167.-I.NE.G.I. Atlas del Territorio Insular habitado de los Estados Unidos Mexicanos (Anexo cartográfico). I.NE.G.I., México 1994. Pag15

168.-REYES VAYSSADE, Martín. Ob.cit., p. 258

La presencia de miles de cabras ha impedido que prosperen los árboles y las plantas. Parece ser que las cabras fueron introducidas por un capitán de apellido Bram hacia 1872. Al paso del tiempo han ido cruzándose y hoy las hay blancas, cafés, pintas, negras y manchadas, con singulares deformaciones en los cuernos. Andan en llanos, cimas, cañones y cuevas, y se les ha visto beber agua del mar en la estación seca.

Hay 14 especies y subespecies de moluscos terrestres y 87 moluscos marinos, éstos fueron coleccionados por la Academia de Ciencias de San Francisco, Cal.,EUA, muchas de las cuales son endémicas de Guadalupe. En el Mar abundan la sardina, el atún, la salmoneta, el jurel y el escorpión (lupol o lupón), el que más alto se cotiza en San Diego por su carne blanca y fina". (169)

La gran variedad de aves en la isla se puede apreciar con los siguientes datos:

"Existen 43 especies y subespecies de aves, nueve de ellas endémicas; las principales son las siguientes: junco de Guadalupe, quebrantahuesos, carpintero, chira, chouis, reyezuelo, saltapared, abañero y perdón o reyezuelo piquituerto (pico chueco)". (170)

De igual forma la caza de diferentes especies en la isla ha tenido consecuencias:

"De las focas finas no queda ninguna; se sabe que llegaron a explotarse cerca de 200 mil pieles de este animal. Igual suerte corrieron los elefantes marinos a fines del siglo XIX. Hoy han empezado a reponerse sus poblaciones en las islas Guadalupe y San Benito". (171)

169.-Idem.

170.-Idem.

171.-Idem.

La LOAPMBC en su artículo 9 enmarca a la isla de Guadalupe en el Municipio de Ensenada, de igual forma el "Atlas del Territorio Insular Habitado de los estados Unidos Mexicanos" del INEGI", la ubica como parte del Municipio de Ensenada.

Con base en el artículo 42 fracción III y el artículo 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considero que la isla de Guadalupe tiene un carácter federal, al señalar:

"Artículo 42. El territorio nacional comprende :

III.- El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;"

Asimismo hay que recordar que la legislación de Baja California con relación al territorio insular es contraria al artículo 48 de la CPEUM, ya que se erigió como entidad federativa en 1952, por lo que no pudo ejercer jurisdicción sobre la isla antes de 1917.

Teniendo en consideración que la isla de Guadalupe está bajo la administración del gobierno federal, se publicó el 29 de noviembre de 1982 en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento de Gobierno de la Isla Guadalupe (RGIG) con fundamento en los artículos 42 fracción III y 48 de la CPEUM y el artículo 27 fracción XV de la LOAPF, teniendo por objeto el de reglamentar las funciones gubernamentales y administrativas en la isla.

El artículo primero del reglamento señala:

"Artículo 1. Isla de Guadalupe, perteneciente al Territorio Insular Mexicano, y localizada en el Océano Pacífico, depende directamente de la Federación, la cual ejerce su gobierno y administración de conformidad a lo establecido en los artículos 42 fracción II y 48 Constitucionales, y 27 fracción XV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal".

El ámbito de aplicación se encuentra contenido en el artículo segundo del reglamento:

“Artículo 2. El presente Reglamento sobre gobierno y administración de Isla Guadalupe, perteneciente al Territorio Insular Mexicano, es obligatorio para los habitantes de la isla, así como para los que se encuentren temporal o accidentalmente en ella”.

El gobierno y administración de la isla se encontrará a cargo de un Delegado de la Secretaría de Gobernación quien ejercerá sus funciones de acuerdo a lo establecido en las leyes y a las instrucciones que reciba de la dependencia (artículo 3).

El artículo 4 señala las atribuciones y obligaciones del Delegado de la Secretaría de Gobernación; sin embargo algunas de estas atribuciones son criticables; la fracción VII del artículo 4 señala:

“VII.- Recaudar con sujeción a los sistemas y disposiciones que expida la Secretaría de Gobernación, las contribuciones que establezca la Ley de Hacienda del Territorio Insular Mexicano”.

Actualmente la Ley de Hacienda del Territorio Insular Mexicano no ha sido expedida por el órgano legislativo, de igual forma la Secretaría de Gobernación no es la competente para llevar a cabo funciones recaudatorias generadas por las diferentes contribuciones que se establezcan.

Por otra parte, la fracción XII del mismo artículo 4 señala:

“XIII.- Las demás que le confieran las leyes, los reglamentos y disposiciones de la Secretaría de Gobernación”.

La mala redacción de la fracción hace suponer que la Secretaría de Gobernación está facultada para emitir reglamentos y leyes, lo cual es totalmente equivocado; únicamente se refiere a que el Delegado contará con las facultades y obligaciones que le confieran las leyes, reglamentos y demás disposiciones aplicables a la materia.

El artículo 8 del reglamento señala:

“La vigilancia interior de la isla estará a cargo de un resguardo insular, mismo que se organizará militarmente y cuyas funciones serán las propias de la policía municipal preventiva. Sus integrantes dependerán del Delegado de la Secretaría de Gobernación.”

Este precepto presenta una serie de contradicciones, primeramente señala que la vigilancia de la isla estará bajo un resguardo insular, organizado militarmente; si se encuentra bajo la organización militar se estará frente a un cuerpo policiaco paramilitar controlado por la Secretaría de Gobernación con funciones de policía municipal, en un lugar donde no existen municipios.

Asimismo si se hace referencia a cuerpos paramilitares o militares, estos deben estar bajo el control de los mandos castrenses, ya sea la armada, o el ejército; pero no es función de la Secretaría de Gobernación ni mucho menos de un Delegado de la Secretaría en la isla de Guadalupe.

Por otra parte el RGIG presenta vicios de inconstitucionalidad, primeramente es de señalar que fue expedido por el Secretario de Gobernación y no por el titular del Ejecutivo Federal el cual es el único facultado para llevar a cabo la función reglamentaria, tal como lo dispone el artículo 89 fracción I de la CPEUM el cual señala:

“Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.”

De igual forma el reglamento solo contiene la rúbrica del Secretario de Gobernación, por lo que falta el refrendo de otros Secretarios, como el de Marina y el de Relaciones Exteriores para ser

obedecido; por lo cual el reglamento no cumple con lo establecido en el artículo 92 Constitucional, el cual dispone:

“Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmadas por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos”.

El RGIG también es contrario a lo dispuesto por el artículo 13 de la LOAPF que señala:

“Artículo 13.- Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República deberán, para su validez y observancia constitucionales ir firmados por el Secretario de Estado o el Jefe del Departamento Administrativo respectivo, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarios o Departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares de los mismos.

Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación”.

Indudablemente el RGIG presenta vicios de inconstitucionalidad, así como una gran falta de técnica jurídica en su realización; haciendo que la aplicación de éste por parte de la autoridad sea cuestionable.

La isla de Guadalupe ha sido fundamental en la delimitación de los espacios marinos mexicanos, en específico de la zona económica exclusiva; de ahí la necesidad de contar con una correcta administración para las islas sujetas a la federación, evitando reglamentos específicos que solo hacen referencia a una parte pequeña del territorio insular mexicano.

## 6) LAS ISLAS DEL ARCHIPIÉLAGO DEL NORTE

Frente a las costas del Estado de California en los Estados Unidos de América, se encuentran las llamadas islas del archipiélago del norte, las cuales son motivo de estudio para determinar si pertenecen al Estado mexicano, o han pasado a la jurisdicción de los EUA.

El archipiélago del norte se compone de las islas San Miguel, Santa Rosa, Santa Cruz, Anacapa, Santa Bárbara, San Nicolás, Santa Catalina y San Clemente; éstas eran posesión del imperio español, sin embargo al obtener México su independencia en 1821 y el reconocimiento de España en 1836, adquiere los derechos sobre las islas.

“...hacia 1825... el gobernador de Alta California dispuso transformar la isla de Santa Cruz en un presidio para 52 convictos. Esta determinación obligó a mantener en el sitio un destacamento militar y autoridades que hicieran cumplir las leyes mexicanas, incrementándose los deberes de estos elementos al llegar el año de 1828, cuando el bergantín *Natalia* trasladó a la isla otro grupo de forzados”. (172)

México ejerció sobre las islas otros actos de jurisdicción, entre los que se mencionan los siguientes:

“En 1838, el presidente Antonio López de Santa Anna dispuso que las islas fueran concesionables a mexicanos, aunque dos años después revocó ese decreto. En 1841, sin embargo, Juan Bautista Alvarado, gobernador de California, que desconocía esa rectificación, otorgó la exclusividad para la explotación de Santa Rosa a Carlos Antonio y José Antonio Carrillo. Estos hechos evidencian que México ejerció actos de soberanía sobre el archipiélago”. (173)

172.- REYES VAYSSADE, Martín. Ob.cit., p. 289.

173.- ENCICLOPEDIA DE MEXICO. Ob.cit., p. 4365

En el año de 1847 México sufre la intervención armada de los EUA, por virtud de la cual se ve obligado a ceder a los Estados Unidos más de la mitad de su territorio por medio del Tratado de Guadalupe Hidalgo del 2 de febrero de 1848, que en su artículo V señala la forma de lleva a cabo la división entre los dos países.

“Artículo V.- La línea divisoria entre las dos repúblicas comenzará en el Golfo de México tres leguas fuera de tierra frente a la desembocadura del Río Grande, llamado por otro nombre Río Bravo del Norte; o del más profundo de sus brazos, si en la desembocadura tuviere varios brazos: correrá por mitad de dicho Río, siguiendo el canal más profundo, donde tenga más de un canal, hasta el punto en que dicho río corta el lindero meridional (que corre al Norte del pueblo llamado Paso) hasta su término por el lado occidente: desde allí subirá la línea divisoria hacia el norte por el lindero occidental de Nuevo México hasta donde este lindero esté cortado por el primer paso del río Gila (y si no está cortado por ningún brazo del río Gila, entonces hasta el punto del mismo lindero occidental más cercano al tal brazo): continuará después por la mitad de este brazo y del río Gila hasta su confluencia con el Río Colorado; y desde la confluencia de ambos ríos la línea divisoria cortando el Colorado, seguirá el límite que separa la Alta de la Baja California hasta el Mar Pacífico.

Los linderos meridional y occidental de Nuevo México, de que habla este artículo, son los que se marcan en la Carta titulada “Mapa de los Estados Unidos de México, según lo organizado y definido por las varias actas del Congreso de dicha República, y construido por las mejores autoridades: edición revisada que se publicó en Nueva York en 1847 J. Disturnell”: de la cual se agrega un ejemplar al presente Tratado, firmado y sellado por los Plenipotenciarios infrascritos. Y para evitar toda dificultad al trazar sobre la tierra el límite que separa la Alta de la Baja California, queda convenido que dicho límite consistirá en una línea recta tirada desde la mitad del Río Gila en el punto donde se une con el Colorado, hasta un punto en la costa del mar pacífico, distante una legua marina al sur del punto más meridional del puerto de San Diego, según este puerto está

dibujado en el plano que levantó el año de 1782 el segundo Piloto de la Armada Española Don Juan Pantoja, y se publicó en Madrid en el año de 1802 en el Atlas para el viaje de las goletas Sutil y Mexicana; del cual Plano se agrega copia firmada y sellada por los Plenipotenciarios respectivos”.

Es clara esta parte del artículo V del Tratado, ya que en ningún momento se establecen las islas situadas frente a las costa de la alta California, únicamente hace mención a la división territorial en el continente. De igual forma el Tratado de límites de 30 de diciembre de 1853, conocido como el Tratado de la Mesilla no hace referencia al archipiélago del norte.

El asunto de las islas del archipiélago del norte quedó en el olvido, por lo que en 1890 los funcionarios mexicanos celebraron un acuerdo con los señores Esteban Cházari y Antonio Robles para que mantuvieran en usufructo una de las islas a cambio de hacer patente en todas ellas la soberanía nacional.

Los residentes del archipiélago desconocieron dicho convenio argumentando que las islas se encontraban bajo la soberanía de los EUA; por lo que Esteban Cházari presentó el 15 de enero de 1894 su discurso de ingreso a la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística donde alegó que las islas del archipiélago pertenecían a México porque habían sido descubiertas e incorporadas al territorio de la Nueva España; asimismo señaló que el dominio de las islas pasó a la Nación Mexicana cuando alcanzó su independencia, de igual forma afirmó que México llevó a cabo actos de soberanía entre 1821 y 1848 y finalmente fundamentó su argumento en que las islas no se estipularon en el Tratado de Guadalupe- Hidaigo.

Este discurso dio pauta a que se realizaran otros estudios con el objeto de determinar si las islas eran mexicanas, así se creó una comisión especial de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística en 1894, integrada por los señores Angel M. Dominguez, Trinidad Sánchez e Isidro Epstein, la cual llegó a las mismas conclusiones de Esteban Cházari. De igual forma el Licenciado Isidro Rojas realizó un estudio jurídico para la Sociedad Mexicana de Geografía en 1895, el

cual señala que las islas del archipiélago del norte son mexicanas. (174)

En 1905 el Presidente Porfirio Díaz comisionó al general Amado Aguirre con el objeto de rendir un veredicto sobre el asunto, sin embargo por las alteraciones que trajo consigo la revolución, el estudio no se terminó sino hasta 1921, cuando es entregado al Presidente Alvaro Obregón en el sentido de que las islas seguían perteneciendo a México.

Para 1921 los intereses políticos eran diferentes, ya que el Presidente Alvaro Obregón buscaba el reconocimiento del gobierno de los EUA, de ahí que no se realizara alguna reclamación formal de las islas del archipiélago del norte.

Es hasta 1942 cuando resurge el interés sobre las islas, debido a la participación de los EUA en la 2ª guerra mundial, uno de los principales promotores es Humberto Sandoval por medio de artículos periodísticos publicados en *El UNIVERSAL* a finales de 1944; de igual forma en ese año Adolfo Manero y Raymundo Azueta crean un comité para la reintegración de las islas a la soberanía de México. (175)

El 9 de diciembre de 1944 el Presidente Avila Camacho crea una comisión para estudiar las posibilidades con que contaba México para reclamar el archipiélago del norte.

“Los miembros de dicha comisión fueron Lorenzo H. Hernández, Emilio Portes Gil, Gabriel Ramos Millán, Pedro C. Sánchez, Edmundo O´Gorman, Raúl López Sánchez, Atenor D. Sala, Genaro Fernández MacGregor y Salvador Cardona, quienes además contaron con la asesoría de los internacionalistas Roberto A. Esteva Ruíz, Ernesto Enríquez, César Sepúlveda y Eduardo Trigueros Saravia, así como con la del jurista Manuel Pedroso”. (176)

174.- REYES VAYSSADE, Martín. Ob.cit., p. 292, 293

175.-Ibid., p.293-295

176.-Ibid., p.295-296

Con relación al informe que realizó la comisión presidencial, Jorge A. Vargas señala:

“Aunque el estudio y dictamen final de la llamada comisión Avila Camacho se ha mantenido hasta la fecha sin ser dado a la luz pública por el gobierno de México, existen otras fuentes oficiales que han dado una idea precisa del contenido y conclusiones de la citada Comisión”. (177)

Guillermo López Portillo y Vernon en su libro “Nuestras Islas Secuestradas”, cita un “Memorándum Confidencial” de la Secretaría de Relaciones Exteriores fechado el 31 de marzo de 1970, en donde se hace mención sobre las conclusiones de la comisión Avila Camacho.

En el apartado III del Memorándum se señala:

“III.- Con fecha 6 de diciembre de 1947 la comisión rindió al señor Presidente de la República (Miguel Alemán) el informe con el dictamen de los estudios que le fueron recomendados diciéndole que: “ Desgraciadamente, las conclusiones a que ha llegado la comisión, así como las que resultan de las opiniones de muy distinguidos internacionalistas mexicanos... han sido adversas y la comisión se ve en el penoso caso de informarlo así a usted, señor Presidente, deplorando que el resultado de la investigación de los hechos y de su valorización jurídica conduzca a la evidencia de que México carece de derechos sobre el archipiélago del norte y que, por lo tanto, si el caso fuera sometido a un Tribunal Internacional el fallo de éste tendría que ser desfavorable a nuestro País”.

En el apartado IV del Memorándum se hace mención a los argumentos que señaló la comisión Avila Camacho para llegar a las conclusiones antes citadas, los cuales son:

177.- VARGAS, Jorge A. El Archipiélago del Norte. ¿Territorio de México o de los Estados Unidos? 1ª ed, F.C.E., México 1993, P. 67

“IV.- El resultado anterior se derivó de las siguientes consideraciones geográficas, históricas y jurídicas.

c) Que es cierto que el Tratado de Guadalupe Hidalgo no menciona las islas referidas, pero debe tenerse en cuenta que tampoco enumera ni menciona los demás territorios que México perdió como resultado de la guerra sino que simplemente fija en el artículo V la línea divisoria entre las dos repúblicas.

d) Que a partir de dicho Tratado hubo una serie ininterrumpida de actos que demuestran el convencimiento en que se hallaba el Gobierno Norteamericano de que el archipiélago del norte era parte integrante del Estado de California y que México adoptó un silencio constante y absoluto frente a todos esos actos, sin que exista prueba fehaciente de que desde 1848 hubiera realizado acto alguno de posesión o de ejercicio de soberanía en el Archipiélago.

e) Que de todos los hechos anteriores la comisión llegó al convencimiento de que la verdadera intención de las partes al celebrar el Tratado de Guadalupe Hidalgo, fue la de que las islas quedaran dentro del nuevo territorio de los Estados Unidos”.  
(178)

Por el mismo carácter de confidencialidad que tuvo el informe, se dio a pauta a especulaciones, por lo que el general Amado Aguirre facilitó al periodista José Paniagua Arredondo la información que había recopilado sobre las islas desde 1905, para iniciar una campaña periodística que difundiera la importancia de las islas, campaña que se prolongó por casi veinte años.

“Durante los 13 años siguientes Manero y Paniagua realizaron múltiples gestiones infructuosas ante las autoridades, incluyendo una instancia, el 9 de marzo de 1957, ante la Suprema Corte de

Justicia, y el 3 de junio de 1963 crearon la Coalición Nacional Defensora de la Soberanía Territorial..." (179)

El entonces Secretario de Relaciones Exteriores Carrillo Flores, realizó unas declaraciones importantes sobre la situación de las islas del archipiélago del norte en el siguiente sentido.

"El 2 de abril de 1970 el licenciado Antonio Carrillo Flores, entonces Secretario de Relaciones Exteriores, declaró que las islas del Archipiélago del Norte son mexicanas, porque no han sido cedidas en ningún tratado, que no hay hechos nuevos que motiven que se promueva su devolución, pero que tampoco hay razón para renunciar a ellas sin que nadie las pida, y que esta política está basada en el estudio de 1948."(180)

Diferentes son los argumentos que considero se pueden hacer valer para reivindicar los derechos de México sobre el archipiélago del norte, que son los siguientes:

- A) Las islas del archipiélago del norte no se encuentran contempladas dentro del artículo V del Tratado de Guadalupe Hidalgo de 1848.
- B) En el mismo Tratado de Guadalupe Hidalgo únicamente se hace mención a que la línea divisoria partiría desde el Golfo de México a una distancia de tres leguas marinas, pero en el Océano Pacífico no se señala alguna distancia hacia el mar, por lo que las islas del archipiélago no fueron incluidas en el tratado.
- C) Las islas no se encuentran en alguno de los supuestos de adquisición de territorio que tradicionalmente contempla el Derecho Internacional, por lo que México mantiene derechos sobre las islas.

Con relación a los dos primeros argumentos, el Tratado de Guadalupe Hidalgo en su artículo V señala la línea divisoria entre las dos repúblicas, y en ninguna parte se señalan expresamente las islas del archipiélago del norte; de igual forma solo se hace mención de que esta línea divisoria partiría "en el Golfo de México tres leguas fuera de

179.-ENCICLOPEDIA DE MEXICO. Ob.cit., p. 4366

180.-Idem.

tierra frente a la desembocadura del Río Grande”, pero no se menciona específicamente lo relacionado con el Océano Pacífico, de ahí se desprende que las islas no se encontraban contempladas en el Tratado.

En sentido contrario se pronuncia Jorge A Vargas al señalar que:

“En primer término, cabría responder que en el referido tratado no se hace una enumeración precisa ni detallada de ninguna de las porciones de territorio que México cedió a los Estados Unidos, así como tampoco de ninguna de las islas que pasaron de un país a otro. En realidad, el tratado simplemente trazó una línea divisoria internacional entre ambos países, a lo largo de un territorio poco conocido y casi inexplorado. A esto se debe que los negociadores del tratado, en lugar de hacer una enumeración precisa de la totalidad de los territorios cedidos –la mayoría de los cuales no tenía nombre, ni tampoco se conocían -, optaron por el trazo de una línea de demarcación general que se apoyó eso sí, en el trazo de puntos astronómicos, así como en sitios geográficos conocidos que fueron utilizados como punto de referencia para trazo del límite internacional.”

“Por lo tanto, si se reconoce que la Alta California fue cedida a los Estados Unidos con base en el Tratado de Guadalupe Hidalgo de 1848, igualmente debe reconocerse que las islas californianas, incluyendo las que integran el llamado archipiélago del norte, también fueron cedidas al mismo país, puesto que tales islas en aquella época formaban parte integrante del Departamento de las Californias y dependían jurídica y administrativamente de la Alta California”. (181)

Toribio Esquivel y Obregón en su obra “Apuntes para la Historia del Derecho en México”, señala un antecedente histórico muy importante por virtud del cual se puede afirmar que los EUA estuvieron interesados en adquirir las islas del archipiélago del norte en 1857.

“ No satisfecho el secretario de Estado (de EUA) con las ventajas que se proponía obtener en el istmo y creyendo que el Gobierno de México estaba vendiendo lo que se le compraba, dirigió nueva nota a Forsyth (embajador de EUA en México) en la misma fecha que la anterior, encargándole propusiera a México un nuevo tratado de límites, los que se describen en el artículo 1º como sigue:

“Comenzando en el Golfo de México a tres leguas de la tierra frente a la desembocadura del Río Grande, como se provee en el artículo 5º del tratado de Guadalupe Hidalgo, de allí como se dispone en dicho artículo, por el medio del tal río al punto donde el paralelo de los 30º lo atraviesa; de allí al Oeste hasta la intercepción de ese paralelo con el más oriental de los tributarios del Río Chico o Río Hiaqui (Yaqui); luego hacia abajo por el medio del Río Chico hasta un punto a la mitad del golfo de California, luego hacia abajo por la mitad de dicho golfo hasta su entrada; luego volteando por el punto más meridional de Baja California y hacia el Norte a lo largo de su costa occidental a tres leguas de esa costa hasta el punto en que se toca la actual división entre la Baja y la Alta California; ambas provincias con todas las islas adyacentes a la costa occidental de baja California y todas las islas del Norte de California, excepto las adyacentes a la Costa de México al Sur del Río Chico o Hiaqui se declara aquí que pertenecen a Estados Unidos”. (182)

Al respecto Esquivel Obregón comenta otras de las estipulaciones del tratado que propusieron los EUA.:

“Por todo ello se ofrecían doce millones de pesos, pero exigiendo además que renunciara México a todo los daños de sus ciudadanos, a quienes nunca habían reconocido los Estados Unidos la obligación de indemnizar; pero sí cuidando ahora de estipular que México se obligara a resarcir dichos daños, y a cambio, de los doce millones se restarían dos que conservarían

los Estados Unidos para pagar con ellos los daños a ciudadanos angloamericanos que se exigieran a México; pero sólo hasta donde alcanzaran esos dos millones, de suerte que quedaba siempre abierta la puerta para más amplias exigencias". (183)

El embajador Forsyth dirigió una nota el 5 de septiembre de 1857 al Ministro de Relaciones Exteriores de México que en ese entonces era Sebastián Lerdo de Tejada, preguntando si se encontraba dispuesto a discutir el establecimiento de una nueva línea fronteriza, así como un nuevo tratado sobre el istmo de Tehuantepec, advirtiendo que por éste último no se ofrecía alguna compensación pecuniaria.

Sebastián Lerdo de Tejada dio contestación a la nota del embajador el 12 de septiembre del mismo año rechazando perentoriamente la discusión acerca de enajenar cualquier porción del territorio nacional o de conceder derecho de vía a perpetuidad o el paso de tropas por el istmo así como cualquiera otro que afectara a la soberanía nacional. (184)

Considero que las islas denominadas en el proyecto de Tratado como "islas del norte de California" se refieren indudablemente a las islas del archipiélago del norte. Si los EUA consideraban a las islas como parte de su territorio en virtud del tratado de Guadalupe Hidalgo, es ilógico que buscaran la compra de esta parte de su territorio, por lo que se desprende que las islas no dejaron de ser mexicanas aún con el tratado de límites de 1848.

Respecto al tercer argumento consistente en que las islas no se encuentran en alguno de los supuestos de adquisición de territorio que contempla el Derecho Internacional; primeramente es necesario referirse a estos medios de adquisición territorial para confirmar que México no ha perdido sus derechos sobre las islas.

183.-Idem.

184.-Idem.

Existen diferentes posturas doctrinarias sobre la manera de clasificar los medios de adquisición de territorio, sin embargo para efectos de llevar un orden seguiré la clasificación doctrinaria de César Sepúlveda, que es la siguiente:

METODOS ORIGINARIOS. El descubrimiento y la ocupación.

METODOS DERIVADOS. La conquista, la cesión, la accesión y la prescripción. (185)

**El descubrimiento.** El descubrimiento como forma de adquisición territorial tuvo su auge en los siglos XV, XVI y XVII cuando las potencias de la época asignaron su soberanía territorial sobre enormes porciones terrestres con sólo realizar su descubrimiento; sin embargo desde el siglo XVIII dejó de tener importancia como forma de adquisición de territorio. (186)

Por lo que respecta a las islas del archipiélago del norte, la Corona española adquirió derechos sobre éstas en virtud del descubrimiento, derechos en que la sucedió México al adquirir su independencia.

**La ocupación.** "Consiste esta forma de adquirir en el establecimiento de un Estado en un territorio, hasta entonces sin dueño, con el propósito de incorporar ese territorio al dominio nacional y ejercer soberanía sobre él ". (187)

Una de las características de la ocupación conste en que el territorio debe ser *terra nullius* (territorio sin dueño); al respecto Ian Brownlie señala: "La conexión con la *terra nullius* es señalado como punto importante de distinción entre la ocupación efectiva y la prescripción adquisitiva" (188)

185.-SEPULVEDA, César. Ob.cit., p.221

186.-Ibid.,p.222

187.-Idem.

188.-BROWNLIE, Ian. Principles of International Public Law. 2ª ed, Clarendon Press Oxford. Gran Bretaña 1977, pp.141,142

Alfred Verdross enumera las características que la ocupación ofrece:

“El ocupante ha de ser un Estado soberano, el territorio ha de haber sido siempre territorio sin dueño (*terra nullius*) o haberlo vuelto a ser y el ocupante tiene que instaurar en él un señorío efectivo (principio de efectividad) y ejercerlo *animo domini*, es decir con la intención de conservar el territorio con carácter de permanente”. (189)

Eduardo Jiménez de Aréchaga al referirse a la ocupación, cita la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia en el caso de la Shara Occidental, señalando:

“Dijo la Corte:

“Siendo jurídicamente la ocupación un modo originario de adquisición pacífica de soberanía sobre un territorio, distinto de la cesión o sucesión, el requisito indispensable de una ocupación válida es que el territorio sea *terra nullius*, al tiempo del acto invocado como fundamento de la ocupación”.

Por lo tanto la Corte consideró que la existencia de *terra nullius* es el requisito indispensable de una ocupación válida”. (190)

Con fundamento en lo anterior se puede afirmar que los EUA no han adquirido el territorio de las islas del archipiélago del norte por ocupación, ya que no eran *terra nullius*, sino que pertenecían al Estado Mexicano quien a su vez había sucedido a la corona española en los derechos sobre las islas.

189.-VERDROSS, Alfred. Derecho Internacional Público. 5ª ed, Aguilar, España 1978. P.265.

190.-JIMENEZ DE ARECHAGA, Eduardo. El Derecho Internacional Contemporáneo. S/E, edit, Tecnos, España 1980, pp.219,220

**La conquista.** Al respecto César Sepúlveda opina:

“A veces se ha confundido a la conquista con la cesión forzosa, pero el término parece más adecuado para el caso de que el territorio de que se trata ha sido ocupado en tiempo de guerra y se ha tenido después de ella, sin tratados de paz u otro documento. Esto también se llama subyugación.” (191)

Sobre el alcance jurídico de la conquista como forma de adquirir territorio Sorensen señala:

“La subyugación es la toma de posesión de un territorio por conquista, seguida de la anexión formal de él. En la actualidad, con la prohibición de la amenaza o del uso de la fuerza, contenida en el artículo 2º (4º) de la Carta de Naciones Unidas, la subyugación no puede considerarse como un método jurídico para adquirir el título de un territorio”. (192)

Con lo anterior se puede afirmar que México no ha perdido derechos sobre las islas debido a la conquista de éstas.

**La cesión.** Es considerada la cesión como el método más importante de adquisición de territorio mediante títulos derivados:

“Esta puede definirse como el traspaso de la soberanía, sobre un territorio determinado, de un Estado a otro. Puede ocurrir por medios pacíficos – tales como la compra, venta o canje-, o como consecuencia de guerras – mediante tratados- o por presiones de otra clase. La cesión tiene lugar en el momento en que la autoridad se traspasa efectivamente al Estado cesionario, el cual asume todos los derechos y las obligaciones internacionales vinculados con el territorio.” (193)

191.-SEPULVEDA, César. Ob.cit., p.223

192.-SORENSEN, Max. Ob.cit., p.324

193.-Idem.

Por su parte Seara Vázquez señala puede ser realizada por medio de un tratado, cualquiera que sea su causa o por una sentencia arbitral o judicial. (194)

Es claro que en el Tratado de Guadalupe Hidalgo, México cedió grandes extensiones de tierra, sin embargo considero que dentro de un Tratado debe especificarse claramente las diferentes porciones de territorio que son cedidos, por lo que las llamadas islas del archipiélago del norte, no fueron objetos de cesión en dicho Tratado, sino que se les excluyo.

Como señalé anteriormente, en 1857, el gobierno de EUA propuso a México la compra de gran parte del Estado de Sonora, Chihuahua y la Baja California incluyendo las "islas al norte de California"; con base a esto se puede desprender que las islas del archipiélago no fueron cedidas en virtud del Tratado de Guadalupe Hidalgo en 1848, y esto fue aceptado por los EUA, porque es ilógico que hayan buscado comprar un territorio que ya habían obtenido por la cesión.

**La acreción.** Dentro de la llamada acreción se encuentran las figuras de aluvión y avulsión.

"La accesión puede tomar la forma de aluvión, que es el aumento casi imperceptible de las riberas de un río o de las playas por los materiales depositados por la acción de las aguas, o puede asumir la forma de un delta en la desembocadura de los ríos en el mar". (195)

Por su parte Seara Vazquez comenta respecto a la avulsión: "...el cambio de territorio se produce en forma brusca, por el desprendimiento de una parte del territorio, a consecuencia de una acrecida o por la desviación permanente de un río". (196)

194.-SEARA VAZQUEZ, Modesto. Ob.cit., p.253

195.-SEPULVEDA, César. Ob.cit., p. 224

196.-SEARA VAZQUEZ, Modesto. Ob.cit., p.253.

De igual forma se señala que existe acreción en el caso de nacimiento de isla en el lecho de un río, en aguas marginales o en el mar, en este último caso se aplican las reglas de la ocupación. Es claro que los EUA no han adquirido derechos sobre las islas de archipiélago en razón de la acreción.

**La prescripción.** La prescripción adquisitiva (usucapión) es una figura del Derecho Civil que ha sido llevada al campo del Derecho Internacional, sin embargo aún no se encuentra una uniformidad de criterios respecto a su aplicación en el campo internacional.

“La adquisición de un territorio por prescripción requiere también de una ocupación duradera y efectiva *animo domini*, como ocurre en la adquisición por ocupación, pero se distingue de ésta por cuanto atañe a un territorio que en el momento de la ocupación era aún de otro estado o cuya pertenencia a uno u otro estado estaba en litigio”. (197)

Al respecto César Sepúlveda opina:

“La prescripción, actualmente, opera sólo cuando hay, además, posesión del territorio por un Estado, y cuando existe, simultáneamente, la aceptación tácita o el abandono *-Animus derelictionis-* del otro Estado. Esto es, no es el transcurso del tiempo lo que confiere título, sino un conjunto de circunstancias complementarias”. (198)

Respecto a la variedad de opiniones sobre la prescripción se menciona:

“Su lugar en el derecho internacional contemporáneo es controvertible. La objeción principal a este reconocimiento se debe a la imposibilidad de resolver el problema de los límites de tiempo hasta los que se pueda extender la prescripción”. (199)

197.-VERDROSS, Alfred. Ob.cit., p.267

198.-SEPULVEDA, César. Ob.cit., p.225

199.-SORENSEN, Max. Ob.cit., p.324

Con relación a la prescripción Arellano García señala:

“Hay una precariedad en Derecho Internacional en virtud de que no se determina cuál es el tiempo que se requiere para que se produzca la prescripción adquisitiva, ni tampoco se puntualiza con precisión los demás requisitos o condiciones para que opere la prescripción”. (200)

Como se puede apreciar, la prescripción adquisitiva (usucapión) en el campo del Derecho Internacional ha sido una materia poco explorada y controvertida; por lo anterior no se puede llegar a una conclusión por virtud de la cual se diga que México ha perdido los derechos sobre las islas del archipiélago debido a la prescripción adquisitiva (usucapión).

“En la actualidad, San Miguel, Anacapa, San Nicolás y San Clemente están bajo el control del 11º Distrito Naval norteamericano, pues forman parte del sistema de defensa costera.

Santa Rosa, totalmente cultivada, está en poder de la compañía Vail and Vickers de Los Angeles; Santa Cruz, con valles, arroyos y serranías montañosas y una apreciable riqueza pecuaria, es usufructuada por la Stanton Oil Co. De Long Beach.

Santa Bárbara es administrada por el servicio de Parques Nacionales de San Francisco, y Santa Catalina es un centro turístico de primer orden, cuya posesión detenta Philip Wrigley.

La isla Farallón mucho más al norte, frente a la bahía de San Francisco, fue ocupada por Estados Unidos en 1851. También depende del Distrito Naval de San Diego”. (201)

200.-ARELLANO GARCÍA, Carlos. Primer Curso de Derecho Internacional Publico. 3ª ed, Porrúa, México 1997, p.808

201.-ENCICLOPEDIA DE MEXICO. Ob.cit., p. 4366

Con los antecedentes y argumentos antes señalados considero que México tiene derechos sobre las islas del archipiélago del norte; por lo que es necesario realizar una campaña de divulgación sobre estas islas con el objeto de generar nuevos estudios sobre el tema, así como sensibilizar a la población y principalmente para que el gobierno mexicano se pronuncie oficialmente respecto a este importante asunto, evitando un silencio que sólo perjudica los intereses del país.

## **B) EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NAYARIT**

### **1) CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NAYARIT**

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit (CPEN) promulgada el 5 de febrero de 1918, en su artículo tercero señala el territorio perteneciente al Estado:

“Artículo 3. El Territorio del Estado es el que le corresponde conforme a la Constitución Federal y se divide en los siguientes municipios: Acaponeta, Ahuacatlán, Amatlán de Cañas, Bahía de Banderas, Compostela, El Nayar, Huajicori, Ixtlán del Río, Jala, La Yesca, Rosamorada, Ruíz, San Blas, San Pedro Lagunillas, Santiago Ixcuintla, Santa María de Oro, Tecuala, Tepic, Tuxpan y Xalisco, igualmente forman parte del territorio del Estado, las islas que le corresponden conforme al Artículo 48 de la Constitución General de la República”.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 48, no señala específicamente las islas que pertenecen a los Estados, únicamente delimita la competencia en la materia entre las entidades federativas y la federación; de ahí que la redacción de este artículo tercero no sea muy afortunada.

La CPEN no contempla en su texto las islas sujetas a la competencia del Estado de Nayarit; considero que la Constitución local

debería contener expresamente la delimitación geográfica del territorio, como parte fundamental de la organización estatal, lo que permitiría contar con una información muy importante para la entidad federativa.

## **2) LEY ORGANICA DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE NAYARIT**

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit (LOPEN), fue emitida por la legislatura local en el decreto 7767 de fecha 16 de mayo de 1994; en su artículo 1º y 2º señala:

“Artículo 1º. La presente Ley regula la organización de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal”.

“Artículo 2º. El Gobernador, las Secretarías del Despacho y la Procuraduría General de Justicia integran la Administración Pública Centralizada.

Los Organismos descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, Fondos y Fideicomisos en los que el Gobernador esté facultado para nombrar a los titulares o el Estado posea la mayoría de las acciones del capital social, integran la Administración Pública Paraestatal”.

La administración pública centralizada del estado de Nayarit, se integra de las siguientes dependencias:

“Artículo 22. Para el análisis, ejecución y despacho de los asuntos que corresponden a la Administración Pública Centralizada, el Ejecutivo Estatal, contará con las siguientes dependencias:

- I.- Secretaría General de Gobierno;
- II.- Secretaría de Finanzas;
- III.- Secretaría de Planeación y Desarrollo;
- IV.- Secretaría de Obras y Servicios Públicos;
- V.- Secretaría de Educación y Cultura;

- VI.- Secretaría de la Contraloría General;
- VII.- Secretaría de Agricultura y Ganadería;
- VIII.- Secretaría de Turismo; y
- IX.- Procuraduría General de Justicia”.

Dentro de la administración pública centralizada, no se encuentra alguna dependencia facultada para administrar el territorio insular del estado, o encargada de vigilar su territorio; considero que dicha facultad debería ser competencia de la Secretaría General de Gobierno.

### **3) LEY ORGANICA PARA LA ADMINISTRACION MUNICIPAL DEL ESTADO DE NAYARIT**

Como señalé anteriormente, dentro de la administración pública centralizada, ninguna dependencia es competente en lo relativo a las islas del Estado; sin embargo en la Ley Orgánica para la Administración Municipal del Estado de Nayarit (LOMN) publicada en el Periódico Oficial el 15 de septiembre de 1990, se encuentran los principios para la regulación de los límites municipales.

En su artículo 5 parte final señala:

“Cada Municipio conservará su extensión y límites que le señale la ley respectiva”.

Por su parte el artículo 9 contiene lo siguiente:

“Para erigir nuevos municipios dentro de los límites ya existentes, modificar su territorio o suprimir aquellos que no reúnan las condiciones para proveer a su existencia política, se implementarán los procedimientos y reunirán los requisitos que señala la **Ley de División Territorial del Estado**, la resolución que emita el Congreso en base a la Ley, será inatacable”.

El artículo 48 señala las facultades y obligaciones de los Municipios, así en su fracción II indica lo siguiente:

“Dividir y organizar el territorio municipal para ejercer y descentralizar los actos de Gobierno, estableciendo, modificando y definiendo la jurisdicción de la Delegaciones, Comisarías y Jueces Auxiliares”.

Para conocer la delimitación geográfica del estado, es necesario referirse a esta Ley de División Territorial del Estado de Nayarit, en donde se señalan con claridad las comunidades ubicadas en los distintos municipios de la entidad federativa.

#### **4) LEY DE DIVISION TERRITORIAL DEL ESTADO DE NAYARIT**

La Ley de División Territorial del Estado de Nayarit (LDTEN) fue promulgada el 30 de enero de 1984 en el decreto 6789 y publicada en el Periódico Oficial el 4 de febrero de 1984.

Los artículos primero y segundo de la ley señalan su objetivo:

“Artículo 2. El objeto de la presente ley es señalar como se divide el Estado de Nayarit.

Artículo 3. Esta ley tiene como fin determinar la forma de como se integran los Municipios del Estado de Nayarit”.

En el artículo 33 de la ley se hace referencia a las islas sujetas al estado de la siguiente manera:

“Artículo 33. Forman parte del territorio del Estado todas aquellas islas sobre las que haya ejercido jurisdicción el Estado de Nayarit de conformidad con los artículo 47 y 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Como ya anoté, el artículo 48 de la CPEUM solamente se limita a determinar la competencia entre la federación y los estados sobre el territorio insular, sin llevar a cabo una enumeración de las islas.

Por su parte el artículo 47 de la CPEUM contiene lo siguiente:

“Artículo 47. El estado de Nayarit tendrá la extensión territorial y límites que comprende actualmente el territorio de Tepic”.

Esta disposición constitucional encuentra su origen en la adición al artículo 43 de la Constitución de 1857, llevada a cabo el 12 de diciembre de 1884; por virtud de la cual el territorio de Tepic formado con el séptimo cantón del Estado de Jalisco, pasó a formar parte integrante de la federación.

El 3 de junio de 1885 se expidió el “Decreto que Organiza la Administración Pública en el Territorio de Tepic”; dicho ordenamiento dividía el territorio en cinco prefecturas políticas (San Blas, Santiago, Compostela, Acaponeta, Ahuacatlan) y tres sub- prefecturas (Ixtlan, Tuxpan, La Yesca); es de señalar que en el decreto no se incluye alguna isla dentro del territorio de Tepic. Cuando se erigió el Estado de Nayarit en 1917, sus límites geográficos fueron determinados con base el decreto del 3 de junio de 1885, de ahí la razón del artículo 47 constitucional.

Con lo anterior se confirma que la CPEUM no determina expresamente las islas sujetas a las entidades federativas; de igual forma el artículo 47 constitucional no constituye fundamento para las islas del Estado de Nayarit, ya que para el año de 1917 el territorio de Tepic, no tenía bajo su jurisdicción alguna isla.

De importancia resulta el artículo 23 de la LDTEN, el cual señala a las islas Marías dentro de las localidades del Municipio de San Blas.

“Artículo 23. El Municipio de San Blas se integra con las siguientes localidades: San Blas, Aticama, Aután, Colonia el Tepeyac, Chacalilla, Chiltera, El Coral, El Espino, El Capomo, El Carleño, El Limón, El Llano, Embarcadero de la Tovar, ”

Guadalupe Victoria, Huaristemba, Huaynamota, Isla del Conde, Jalcocotán, Jolotemba, José María Mercado, La Bajada, La Boca del Asadero, La Culebra, Laureles u Góngora, La Criripa, La Goma, La Libertad, La Palma, Las islas, **Las Islas Mariás**, Las Palmas, Madrigaleño, Mecatán, Navarrete, Pintadeño, Pimientillo, Playa de los Cocos, Playa de los Ramírez, Puerto Lindavista, Reforma Agraria, Santa Cruz, Singaita, Tecuitata, y las demás que en lo sucesivo sean creadas”.

La Regulación que hace la LD TEN es contraria al artículo 48 de la CPEUM, ya que incluye algunas islas como parte del territorio de Nayarit, pasando por alto que Nayarit al erigirse como entidad federativa en 1917, no poseía alguna isla bajo su jurisdicción, de conformidad con el decreto del 3 de junio de 1885 que regía la división del territorio de Tepic.

## **5) AUTORIDADES COMPETENTES**

La autoridad municipal es la competente en el territorio insular del Estado de Nayarit; esto de conformidad con el artículo 48 fracción II de la LOMN que señala como facultad de los Municipios:

“Dividir y organizar el territorio municipal para ejercer y descentralizar los actos de Gobierno, estableciendo, modificando y definiendo la jurisdicción de la Delegaciones, Comisarías y Jueces Auxiliares”.

Lo anterior debe ir relacionado con el artículo 3 de la LD TEN que a la letra dice:

Artículo 3. Esta ley tiene como fin determinar la forma de como se integran los municipios del Estado de Nayarit”.

De igual forma la CPEN en su artículo 47 señala las facultades de la legislatura local, y en sus fracciones III y IV señala:

“III.- Crear nuevas municipalidades y modificar los límites de los ya existentes, en los términos y condiciones previstos en el código para la administración municipal”.

IV.- Fijar los límites de las municipalidades, terminando las diferencias que entre ellos se susciten, sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, salvo que aquellas tengan carácter contencioso”.

## **6) LAS ISLAS MARIAS**

Las islas Marías ubicadas en el Océano Pacífico frente a las costas de Nayarit, tradicionalmente se les ha ubicado como centro penitenciario, sin embargo poco se conoce de su historia y las razones de su carácter federal.

“ Archipiélago de las islas Marías, formado por San Juanito, María Madre- donde se halla la colonia penal -, María Magdalena y María Cleofas; y Tres Marietas (20° 41´ y 105° 37´ en el centro del grupo), todas de contorno acantilado, la mayor de las cuales tiene 800m de largo, 400 de ancho y 40 de altura”. (202)

“Sea como fuere las Islas Marías que formaban parte del territorio de la Nueva España en la Colonia, permanecieron olvidadas por la administración virreinal. Ante tal abandono, se forjó la leyenda de que el archipiélago fue utilizado como guarida por los piratas que ocasionalmente lo visitaban.

Sin pena ni gloria transcurrió la etapa colonial para las islas Marías. De vez en cuando llegaba algún barco que acaso tenía problemas de navegación; de vez en cuando algunos piratas se refugiaban ahí para asaltar la Nao de la China, pero tanto lo uno como lo otro solamente fueron hechos esporádicos.

Los primeros años del México independiente no originaron ningún cambio sustancial en la situación de las islas, continuaron marginadas de los principales hechos políticos y sociales del país".(203)

Es hasta octubre de 1857 cuando Vicente Alvarez busca celebrar un contrato con el gobierno federal para aprovechar los recursos del archipiélago, sin embargo debido a la situación de guerra civil por la que atravesaba el país, no se concreto dicho contrato.

En 1862 el Presidente Benito Juárez accedió a la petición del general José López de Uruga para que se le entregaran las islas en propiedad por sus servicios prestados durante la guerra de intervención de 1847 y la guerra de Reforma al lado de la causa liberal; el acta notarial por virtud de la cual se le dieron las islas se celebró el 5 de mayo de 1862.

En 1864 el general López de Uruga pasa al servicio del imperio durante la intervención francesa, siendo consejero de Maximiliano y encabezó la escolta de Carlota en su regreso a Europa. Con el triunfo de la República se le consideró traidor y se le confiscaron todas sus propiedades en beneficio de la Nación. (204)

El 14 de octubre de 1870 durante el gobierno del Presidente Juárez se dicta la Ley de Amnistía (14 de octubre de 1870), en donde se ordena la devolución de los bienes embargados a quienes se acogieren a la ley; López de Uruga lo hizo en 1878, por lo que entró en posesión de todos sus bienes incluyendo las islas Marías.(205)

El 17 de julio de 1879 López Uruga vende las islas a Manuel Carpena, residente de San Blas Nayarit, en cuarenta y cinco mil pesos mexicanos.

La señora Gilda Azcona viuda de Carpena hace gestiones con el gobierno federal para vender las islas, operación que se llevó a cabo

203.-REYES VAYSSADE, Martín. Ob.cit., p.153

204.-Ibid., pp.154, 155

205.-Idem.

en enero de 1905 por la suma de 150 mil pesos; por decreto presidencial de 12 de mayo de 1905 las islas se destinaron al establecimiento de una colonia penitenciaria; el 22 de mayo el archipiélago quedó bajo la administración de la Secretaría de Gobernación (206)

En el Constituyente de 1916- 1917 durante su 46º sesión celebrada el miércoles 17 de enero de 1917 se dio lectura a un memorial presentado por el General brigadier E.B. Calderón, apoyado por los Diputados C. Limón, Marcelino Cedano y J.E. Bávara; en dicho documento se hacía mención sobre los derechos que tenía Nayarit sobre las islas Marías.

Con fundamento en antecedentes históricos, señalaba que Nueva Galicia (hoy Jalisco) era propietaria de las islas, derechos que pasaron al territorio de Tepic como herencia de Jalisco, los cuales deberían reafirmarse al elevarse Nayarit como Estado.

"...pido a esta Honorable Asamblea que, deje de una manera clara y en forma que no estorbe el dominio a la soberanía de la Federación, se le recomiende a Nayarit el derecho que tiene sobre aquellas islas, siquiera sea en el campo administrativo y económico, para percibir impuestos y garantizar las iniciativas y el capital de los hijos del Estado, puestos en juego en los negocios de tráfico marítimo con aquellas islas y los giros de todo orden que en aquella establezcan". (207)

Sin embargo en la Constitución de 1917 no se realizó alguna mención en específico en torno a las islas Marías, como en los casos de las islas de Guadalupe, de la Pasión y el archipiélago de Revillagigedo.

206.-Ibid., pp. 156, 157

207.-CAMARA DE DIPUTADOS. Derechos del Pueblo Mexicano. Ob.cit., pp. 914, 915

“Durante la revolución mexicana se le prestó poca atención a la colonia penal. Fue Alvaro Obregón, Presidente desde fines de 1920, quien mostró interés por el penal de las islas Marías. La colonia fue utilizada para encarcelar a delincuentes comunes y a opositores políticos del régimen. Así, el Presidente Elías Calles, con motivo de la rebelión cristera, envió a esta prisión a militantes católicos”. (208)

El 10 de marzo de 1920 se publicó el Reglamento Interior de la Colonia Penal de la Islas Marías y durante el Gobierno del General Lázaro Cárdenas se publicó el Estatuto de las Islas Marías (DOF 30 de diciembre de 1939).

El 17 de septiembre de 1991 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Colonia Penal Federal de las Islas Marías, en cuyo artículo segundo señala que la colonia penal federal está integrada por los terrenos y playas de las islas María Madre, María Magdalena, María Cleofas, y el islote de San Juanito.

Con estos antecedentes, es claro que las islas Marías tienen un carácter federal, de ahí que no sea correcto que algún Estado, especialmente Nayarit, las incluya como parte de su territorio, específicamente en la LDTEN en su artículo 23.

Este tipo de revisión histórico- jurídica es necesaria, con el actual marco constitucional, para determinar si una isla pertenece a la federación o está bajo el control de algún Estado, de ahí la dificultad de conocer el carácter que guardan las islas mexicanas; considero que un nuevo marco constitucional federal, específicamente una reforma al artículo 48 de la CPEUM, permitiría dar mayor certidumbre para distinguir a las islas sujetas a la competencia de las entidades federativas.

## **C) EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO**

### **1) CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO**

El territorio federal de Quintana Roo adquirió el carácter de entidad federativa por virtud de la reforma al artículo 43 de la CPEUM publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de 1974.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo (CPQR) fue promulgada el 10 de enero de 1975; el título cuarto capítulo único es relativo al territorio, así el artículo 46 en su fracción segunda señala las islas que forman parte de Quintana Roo:

“Artículo 46.- El territorio del Estado de Quintana Roo comprende:

II.- Las islas de: Cozumel, Cancún, Mujeres, Blanca y Contoy, situadas en el Mar Caribe y la de Holbox en el Golfo de México, así como las islas, islotes, cayos y arrecifes adyacentes a su litoral”.

Es claro el precepto constitucional al señalar las islas sujetas al Estado de Quintana Roo, sin embargo esta normatividad presenta vicios de inconstitucionalidad, ya que de conformidad con el artículo 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que las islas tengan un carácter estatal, las entidades federativas debieron ejercer jurisdicción en ellas hasta antes de 1917; Quintana Roo se erigió en Estado en 1974, por lo que su legislación en la materia resulta inconstitucional.

El artículo 129 y 130 de la CPQR señala los Municipios que tienen competencia sobre las islas, lo cual comentaré más adelante.

## **2) LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO**

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo (LOAPQR) fue publicada en el Periódico Oficial el 17 de marzo de 1995, el artículo primero divide la administración pública de la siguiente manera:

"Artículo 1º.- La presente Ley tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de la administración pública central y auxiliar del Estado de Quintana Roo.

El Gobernador del Estado, las dependencias del ejecutivo de que se trata esta ley y la Procuraduría de Justicia del Estado, forman la Administración Pública Central.

Los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal componen la Administración Pública Auxiliar".

El artículo 15 de la LOAPQR enumera las dependencias que se encuentran dentro de la administración pública centralizada:

"Artículo 15.- Para el estudio, planeación y despacho de los negocios de las diversas ramas de la Administración Pública Estatal, auxiliarán al Titular del Poder Ejecutivo, las siguientes dependencias:

- I.- Secretaría General de Gobierno.
- II.- Secretaría Particular del Gobernador del Estado.
- III.- Secretaría de Hacienda.
- IV.- Secretaría de Desarrollo Social.
- V.- Secretaría de Promoción Económica y Desarrollo Rural.
- VI.- Secretaría de infraestructura, Medio Ambiente y Pesca.
- VII.- Secretaría de Administración.
- VIII.- Secretaría de Salud.
- IX.- Secretaría de Educación y Cultura.
- X.- Procuraduría de Justicia del Estado.

- XI.- Secretaría de Protección y Vialidad.
- XII.- Secretaría de Turismo”.

El artículo 27 de la misma ley determina los asuntos competencia de la Secretaría General de Gobierno, en el apartado A fracción IX sobresale el siguiente:

“Artículo 27. Al Secretario General de Gobierno corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

A.- En materia de Política Interior:

IX.- Vigilar y controlar todo lo relativo a la demarcación de los límites del Estado y sus Municipios”.

Indudablemente la vigilancia de los límites del estado debe ser una facultad de las entidades federativas, que tenga por objeto la conservación de la totalidad el territorio del estado, incluyendo las islas sujetas a su competencia; es acertado que la LOAPQR otorgue a la Secretaría General de Gobierno esta facultad.

### **3) LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO**

La Ley Orgánica Municipal del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo (LOMQR) publicada en el Periódico Oficial el 9 de junio de 1986, en su título I capítulo segundo, hace referencia a la organización territorial.

El artículo cuarto señala:

“Artículo 4º.- El Estado de Quintana Roo se divide territorialmente en los Municipios que se señalan en el Capítulo II del Título Séptimo de la Constitución Política del Estado, los

cuales tienen la extensión, límites y cabeceras que la misma establece”.

En la CPQR en su artículo 129 señala los Municipios que integran el estado, que son: Othón P. Blanco, Felipe Carrillo Puerto, José Ma. Morelos, Cozumel, Lázaro Cárdenas, Benito Juárez e Isla Mujeres.

El artículo 130 de la CPQR en sus diferentes fracciones delimita la extensión y límites de los Municipios del Estado; así al Municipio de Othón P. Blanco de conformidad con la fracción I comprende el Banco de Chinchorro que integran los cayos Lobos, Norte, Centro y demás cayos e islotes adyacentes a su litoral.

La fracción IV delimita el Municipio de Cozumel, que comprende en su extensión la isla de Cozumel, islotes y cayos adyacentes; la fracción V señala la isla Holbox como parte del Municipio de Lázaro Cárdenas.

El artículo 130 en su fracción VI señala que están bajo la jurisdicción del Municipio Benito Juárez la isla de Cancún y cayos adyacentes; finalmente el Municipio de Isla Mujeres comprende las islas de Contoy, Mujeres y Blanca, islotes y cayos adyacentes a su litoral.

Considero que la LOMQR con técnica jurídica remite a la Constitución Política de Quintana Roo para delimitar con exactitud el territorio del Estado y los límites de los Municipios, incluyendo las islas; sin embargo esta delimitación que realiza la Constitución con relación al-el territorio insular presenta vicios de inconstitucionalidad, ya que es contraria al artículo 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como mencioné anteriormente.

Para el Estado de Quintana Roo las islas representan un importante centro de recursos, tal es el caso de las islas Mujeres y Cozumel que son grandes centros turísticos.

De igual forma la isla de Cozumel contiene riquezas naturales como la barrera de arrecifes de 30.5 kilómetros a lo largo de la isla; esta parte del territorio del Estado no debe contar con una legislación inconstitucional, al contrario es necesario buscar un nuevo marco jurídico que dé sustento, para que las islas integradas al desarrollo del país, como la de Cozumel, no sean una excepción.

#### **4) AUTORIDADES COMPETENTES**

Dentro de la legislación del Estado de Quintana Roo, la autoridad competente para vigilar y controlar lo relativo a la demarcación de los límites del Estado y de los Municipios, es la Secretaría General de Gobierno, de conformidad con el artículo 27 apartado A fracción IX de la LOAPQR; sin embargo esta dependencia no administra las islas del Estado, sino que son los Municipios quienes llevan a cabo esta labor.

La legislación del Estado de Quintana Roo es acertada, ya que la Constitución local señala claramente los límites del Estado, las islas sujetas a su jurisdicción, así como los Municipios competentes en las diferentes demarcaciones del Estado; no obstante, la normatividad relativa al territorio insular presenta vicios de inconstitucionalidad por los argumentos antes mencionados.

## D) PROPUESTA DE REFORMA AL ARTICULO 48 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

El actual artículo 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala:

“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**”.

Con esta normatividad para poder determinar si una isla posee el carácter de federal o estatal, es necesario realizar un estudio histórico-jurídico para conocer si la entidad federativa efectivamente ejercía jurisdicción sobre la isla antes de 1917.

Entidades federativas como Baja California y Quintana Roo regulan en su legislación interna a varias islas como parte de su territorio; sin embargo como lo señalé, con la actual redacción del artículo 48 Constitucional las normas emitidas por estos Estados presentan un vicio de inconstitucionalidad.

La federación no debe centralizar la administración del territorio insular, al contrario es necesario que los Estados participen de manera directa y activa para integrarlo al desarrollo nacional.

Por estas razones una reforma a la última parte del artículo 48 constitucional, daría certidumbre y fundamento jurídico para la normatividad aplicable por las entidades federativas sobre el territorio insular, permitiendo con esto un mayor control sobre las islas.

La redacción que propongo es en los siguientes términos:

“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 los Estados ejerzan jurisdicción y se ubiquen frente a sus litorales en una extensión de 22,224 metros (doce millas marinas)**”.

Con este nuevo marco jurídico, las islas federales serían aquellas que se encontraran fuera de la distancia antes señalada, como son las islas de Guadalupe, el Archipiélago de Revillagigedo, las islas Mariás en el Océano Pacífico, así como la isla de Pérez (Los Alacranes) ubicada en el Golfo de México; las cuales son de especial importancia debido a que aumentaron los espacios marinos, específicamente la zona económica exclusiva.

La redacción que propongo permitiría eliminar el vicio de inconstitucionalidad existente en las legislaciones estatales en lo que se refiere al territorio insular, de esta forma cada estado tendría una normatividad para regular las islas sujetas a su competencia, las cuales se encontrarían frente a sus costas dentro de la franja que comprende el mar territorial (22,224 metros. 12 millas marinas).

De igual forma se lograría una participación activa de los Estados en la administración de las islas, una administración planeada que tuviera por objeto primordial la conservación de los recursos naturales de las islas, así como buscar su integración al desarrollo del país.

La delimitación de los espacios marinos mexicanos no se vería afectada, ya que la reforma sólo concierne al nivel de gobierno competente para administrar las islas, por lo que se conservaría la actual medición de la zona económica exclusiva, el mar territorial, la zona contigua y la plataforma continental.

Las actuales legislaciones de los Estados aplicables al territorio insular presentan una serie de deficiencias que propician un abandono en las islas mexicanas; es indispensable contar con normas que protejan esta parte importante del territorio nacional especialmente en el ámbito de las entidades federativas, de ahí la necesidad de tener un marco constitucional que impulse una nueva etapa en la normatividad insular.

## CONCLUSIONES

1.-El territorio nacional entendido como el espacio geográfico donde el Estado Mexicano ejerce su soberanía, abarca tanto el macizo continental, así como el territorio de las islas.

2.-La zona económica exclusiva es una de las principales figuras del derecho del mar que ha favorecido a México por el alto número de recursos naturales existentes en sus mares; de ahí la trascendencia que reviste para el país contar con una correcta regulación jurídica de la zona, para tener una explotación racional de ésta y hacer llegar sus beneficios a toda la población.

3.-Existen diferentes definiciones de isla, sin embargo considero que por isla debe entenderse el espacio terrestre de formación natural, fija y permanente rodeada de agua por todos sus lados y cuyo nivel se encuentra de manera constante en pleamar.

4.-Existen varios catálogos del territorio insular mexicano, sin embargo aún se desconoce el número exacto de islas con que cuenta el país; de ahí la necesidad de realizar un trabajo en la materia que proporcione certidumbre sobre esta parte del territorio nacional.

5.-Se desconoce exactamente que islas pertenecen a la federación y cuales se encuentran bajo el control de las entidades federativas; por lo que es primordial contar con un nuevo marco jurídico en la materia para delimitar la competencia de los diferentes niveles de gobierno.

6.-El artículo 42 de la CPEUM siempre ha incluido a las islas como parte integrante del territorio nacional, a pesar de las reformas de que ha sido objeto; por lo que la mención expresa de las islas de Guadalupe, de la Pasión y las de Revillagigedo en el artículo 42 de la CPEUM, son producto del interés del Constituyente de 1916-1917 para conservar y reafirmar los derechos del Estado Mexicano sobre estas islas.

7.-En la administración pública federal centralizada, la Secretaría de Gobernación es la encargada de administrar el territorio insular federal; así mismo es deficiente la redacción del artículo 27 fracción XV del la LOAPF relativa a las facultades de la Secretaría de Gobernación sobre el territorio insular, por lo que es indispensable reformar esta fracción.

8.-La Ley Federal del Mar frecuentemente remite a su reglamento para precisar diferentes disposiciones; actualmente no se ha publicado el reglamento de la ley, lo cual hace que solamente sea aplicable parcialmente; es necesario que se expida el reglamento de la Ley Federal del Mar.

9.-Varias islas son consideradas por el Instituto Nacional de Ecología como Areas Naturales Protegidas mientras que a otras las ubica en estado de recategorización; es esencial emprender las acciones necesarias para conservar los recursos naturales existentes en esta parte del territorio nacional para evitar pérdidas ecológicas irreparables.

10.-El llamado archipiélago del norte pertenece a México, con fundamento el Tratado de Guadalupe Hidalgo de 1848 en donde no se mencionó de manera específica al archipiélago; de igual forma no se ha cedido a los Estados Unidos de América en algún documento formal, o por algún otro medio que regule el Derecho Internacional; por lo que es necesario realizar una campaña para difundir en toda la población y entre las autoridades el olvido en que se encuentran estas islas mexicanas.

11.-Con base en una revisión histórica- jurídica de las islas Marías situadas frente a los litorales de Nayarit, se puede afirmar que éstas poseen un carácter federal.

12.-La manera de delimitar la competencia sobre el territorio insular contenida en el artículo 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es ambigua, ya que se desconoce cuales eran las islas sujetas a la competencia de las entidades federativas en 1917.

13.-Las actuales legislaciones de los Estados aplicables al territorio insular presentan una serie de deficiencias que provocan un abandono en las islas mexicanas; es necesario contar con normas que protejan esta parte importante del territorio nacional especialmente en el ámbito de las entidades federativas; de ahí la necesidad de tener un marco constitucional que impulse una nueva etapa en la normatividad insular.

## PROPUESTAS

La propuesta de crear un *Manual del Territorio Insular Federal* permitirá a los servidores públicos, no únicamente de la Secretaría de Gobernación, sino también de las dependencias y entidades relacionadas, conocer los principales ordenamientos aplicables a la materia y las autoridades competentes; así como propugnar que las entidades federativas que tengan el control y supervisión de islas adopten esta idea.

La Dirección General de Gobierno de la Secretaría de Gobernación es competente en diferentes materias en virtud del Reglamento Interior, entre ellas la de administrar las islas federales; por lo que propongo la existencia de una "*Dirección de Área del Territorio Insular*" que controlará estrictamente esta parte del territorio, coordinando con las diferentes dependencias y entidades de la administración pública federal las acciones tendientes a una buena administración del territorio insular federal; con posibilidades de ser promovida a dirección general en caso de que las condiciones y características así lo ameriten.

Propongo reformar el artículo 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el sentido de que son islas sujetas a la competencia de las entidades federativas, aquellas sobre las que los Estados ejerzan jurisdicción y se ubiquen frente a sus litorales en una extensión de 22,224 metros (doce millas marinas).

## BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO MIGUEL. Segundo Curso de Derecho Administrativo. 2ª ed, Porrúa, México 1993.
- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo. 12ª ed, Porrúa, México 1995.
- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. VENEGAS TREJO FRANCISCO (COORDINADORES). 75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1ª ed, Porrúa, México 1992.
- ARELLANO GARCIA, CARLOS. Primer Curso de Derecho Internacional Público. 3ª ed, Porrúa, México 1997.
- BERMUDEZ F, RENATO DE J. Compendio de Derecho Militar. 1ª ed, Porrúa, México 1996.
- BROWNLIE IAN. Principles of International Public Law. 2ª ed, Claredon Press Oxford, Gran Bretaña 1977.
- BURGOA, IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano. 9ª ed, Porrúa, México 1994.
- CALZADA PADRON, FELICIANO. Derecho Constitucional. Edición Actualizada, HARLA, México 1997.
- CARPIZO, JORGE. La Constitución Mexicana de 1917. 10ª ed, Porrúa, México 1997.
- CUEVA DE LA, MARIO. El Humanismo Jurídico de Mario De la Cueva. (Antología) 1ª ed, Fondo de Cultura Económica. U.N.A.M., México 1994.
- CERVANTES AHUMADA, RAUL. Derecho Marítimo. 1ª ed reformada, Herrero, México 1989.

- CIFUENTES LEMUS, JUAN LUIS. TORRES GARCIA, PILAR. FRIAS MONDRAGON, MARCELA. El Océano y sus Recursos, IX La Pesca. 2ª ed, S.E.P. F.C.E. CONACYT. México 1995.
- DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO. LUCERO ESPINOSA, MANUEL. Compendio de Derecho Administrativo. 3ª ed, Porrúa, México 1998.
- D'ORS, HERNANDEZ, GARCÍA, Et al. El Digesto de Justiniano. S/E, Aranzadi, Tomo III, España 1975.
- ESQUIVEL OBREGON, TORIBIO. Apuntes para la Historia del Derecho en México. Tomo II. 2ª ed, Porrúa, México 1984.
- FAYA VIESCA, JACINTO. Administración Pública Federal 2ª ed, Porrúa, México 1983.
- FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. 35ª ed, Porrúa, México 1997.
- GALINDO CAMACHO, MIGUEL. Derecho Administrativo. Tomo II. 1ª ed, Porrúa, México 1996.
- GOMEZ ROBLEDO, ANTONIO. México y el Arbitraje Internacional. 2ª ed, Porrúa, México 1994.
- GOMEZ ROBLEDO VERDUZCO, ALONSO. Derecho del Mar. 1ª ed, McGRAW-HILL, México 1997.
- GONZALEZ AVELAR, MIGUEL. Clipperton, Isla Mexicana. 1ª ed, Fondo de Cultura Económica, México 1992.
- GUTIERREZ Y GONZALEZ, ERNESTO. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. 1ª ed, Porrúa, México 1993.
- GUTIERREZ Y GONZALEZ, ERNESTO. El Patrimonio. 5ª ed, Porrúa, México 1995.

-INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Constitución Mexicana de 1917, Ideólogos, el Núcleo Fundador y otros Constituyentes. 1ª ed, U.N.A.M., México 1990.

-INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. 1ª ed, U.N.A.M. D.D.F., México 1990.

-INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA GEOGRAFIA E INFORMATICA. Atlas del Territorio Insular Habitado de los Estados Unidos Mexicanos 1990. 1ª ed, I.N.E.G.I., México 1990.

-INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA GEOGRAFIA E INFORMATICA. Agenda Estadística de los Estados Unidos Mexicanos. I.N.E.G.I., México 1997, p. 82.

-INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFIA ESTADISTICA E INFORMATICA. Catalogo Provisional de Islas y Arrecifes. 1ª reimpresión de la primera edición. I.N.E.G.I. México, 1990.

-JIMENEZ DE ARECHAGA, EDUARDO. El Derecho Internacional Contemporáneo. s/e, Tecnos, España 1980.

-LOPEZ CHAVARRIA, JOSE LUIS. Derecho Pesquero. 1ª ed, McGraw-Hill, México 1997.

-LOPEZ PORTILLO Y VERNON GUILLERMO. Nuestras Islas Secuestradas. 1ª ed, Anaya Editores, México 1997.

-MADRAZO, JORGE. Reflexiones Constitucionales. 1ª ed, Porrúa-U.N.A.M., México 1994.

-MARTINEZ MORALES, RAFAEL I. Derecho Administrativo. Segundo Curso. 1ª ed, HARLA, México 1996.

-MORENO, DANIEL. Derecho Constitucional Mexicano. 12ª ed, Porrúa, México 1993.

- NAVA NEGRETE, ALFONSO. Derecho Administrativo Mexicano. 1ª ed, Fondo de Cultura Económica, Porrúa, México 1995.
- OLIVERA TORO, JORGE. Manual de Derecho Administrativo. 7ª ed, Porrúa, México 1997.
- ORTIZ AHLF, LORETTA. Derecho Internacional Público. 2ª ed, HARLA, México 1995.
- PETROLEOS MEXICANOS. Las Plataformas Marinas en la Sonda de Campeche. S/E, PEMEX, México 1983.
- PETROLEOS MEXICANOS. Proceso de Instalación de Plataformas Marinas. S/E, PEMEX, México 1981.
- REYES VAYSSADE, MARTIN. (Coordinador) Cartografía Histórica de las Islas Mexicanas. 1ª ed, Secretaría de Gobernación, México 1992.
- RUIZ MASSIEU, JOSE FRANCISCO. Nueva Administración Pública Federal. 2ª ed, Tecnos, México 1978.
- SANCHEZ BRINGAS, ENRIQUE. Derecho Constitucional. 1ª ed, Porrúa, México 1995.
- SEARA VAZQUEZ, MODESTO. Derecho Internacional Público. 15ª ed, Porrúa, México 1994.
- SECRETARIA DE GOBERNACION. SECRETARIA DE MARINA. Islas Mexicanas. Régimen Jurídico y Catálogo. S/E, Secretaría de Gobernación, México 1987.
- SEPULVEDA, CESAR. Derecho Internacional. 20ª ed, Porrúa, México 1998.
- SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo. Primer Curso. 19ª ed, Porrúa, México 1998.

-SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo. Segundo Curso. 18ª ed, Porrúa, México 1997.

-SERRA ROJAS, ANDRES. Teoría del Estado. 13ª ed, Porrúa, México 1996.

-SORENSEN, MAX. Manual de Derecho Internacional Público. 1ª ed en español, Fondo de Cultura Económica, México 1994.

-TAMAYO, JORGE L. Geografía General de México. 2ª ed, Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, México 1962.

-TENA RAMIREZ, FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano. 31ª ed, Porrúa, México 1997.

-TENA RAMIREZ, FELIPE. Leyes Fundamentales de México. 18ª ed, Porrúa, México 1995.

-VARGAS, JORGE A. Terminología sobre el Derecho del Mar. 1ª ed, Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo, México 1979.

-VARGAS, JORGE A. El Archipiélago del Norte. ¿Territorio de México o de los Estados Unidos? 1ª ed, Fondo de Cultura Económica. México 1993.

-VERDROSS, ALFRED. Derecho Internacional Público. 5ª ed alemana, Aguilar, España 1978.

-ZARCO, FRANCISCO. Historia del Congreso Constituyente de 1857. ed facsimilar, Tribunal Superior de Justicia del D.F., México 1992.

## **LEGISLACION**

-CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

### **A) Legislación Federal**

-LEY DE AGUAS NACIONALES.

-LEY DE NAVEGACION.

-LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION.

-LEY FEDERAL DE AGUAS (DEROGADA).

-LEY FEDERAL DEL MAR.

-LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.

-LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE.

-LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA FEDERAL.

-LEY ORGANICA DE LA ARMADA DE MEXICO.

-REGLAMENTO DE GOBIERNO PARA LA ISLA DE GUADALUPE.

-REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE SALUD EN MATERIA DE SANIDAD INTERNACIONAL.

-REGLAMENTO DE LA COLONIA PENAL FEDERAL DE LAS ISLAS MARIAS.

-REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION.

-REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE MARINA.

- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA.
- REGLAMENTO PARA EL USO Y APROVECHAMIENTO DEL MAR TERRITORIAL, VIAS NAVEGABLES, PLAYAS, ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE Y TERRENOS GANADOS AL MAR.
- DECRETO POR EL QUE SE DELIMITA EL MAR TERRITORIAL MEXICANO EN EL INTERIOR DEL GOLFO DE CALIFORNIA.
- DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA ZONA DE RESERVA Y REFUGIO DE AVES MIGRATORIAS Y DE LA FAUNA SILVESTRE, EN LAS ISLAS QUE SE RELACIONAN SITUADAS EN EL GOLFO DE CALIFORNIA.
- DECRETO QUE FIJA EL LIMITE EXTERIOR DE LA ZONA ECONOMICA EXCLUSIVA DE MEXICO.
- FE DE ERRATAS DE LA LEY DEL MAR.

## **B) Legislación Local**

- CONSTITUCION POLITICA DE ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA.
- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NAYARIT.
- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO.
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO.
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.

-LEY ORGANICA DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE NAYARIT.

-LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO.

-LEY ORGANICA PARA LA ADMINISTRACION MUNICIPAL DEL ESTADO DE NAYARIT.

### **C) Tratados**

-ACUERDO DE PESCA ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LA REPUBLICA DE CUBA.

-ACUERDO PARA EL RECONOCIMIENTO PROVISIONAL DE FRONTERAS MARITICAS CON EUA.

-ACUERDO SOBRE LA DELIMITACION DE LOS ESPACIOS MARITIMOS DE AMBOS PAISES, ES LAS AREAS EN QUE DICHOS ESPACIOS SERAN COLINDANTES EN VIRTUD DEL ESTABLECIMIENTO DE LA ZONA ECONOMICA EXCLUSIVA DE MEXICO Y LA EVENTUAL CREACION DE UNA ZONA ECONOMICA DE CUBA (O SU EQUIVALENTE)

-CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR.

-TRATADO DE LIMITES MARITIMOS ENTRE MEXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS.

## **DICCIONARIOS, ENCICLOPEDIAS**

-ENCICLOPEDIA DE MEXICO. Alvarez, José Rogelio. s/e, Enciclopedia Británica de México S.A de C.V., E.U.A. 1994.

-ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. S/E, Driskill, Argentina 1978.

-ENCICLOPEDIA PARLAMENTARIA DE MEXICO. DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO. Cámara de Diputados. Instituto de Investigaciones Parlamentarias. 4º ed, Cámara de Diputados. Miguel Angel Porrúa. México 1994.

-DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Real Academia de la Lengua. 21ª ed, Espasa Calpe, España 1997.

-DICCIONARIO JURIDICO ABELEDO- PERROT. José Alberto Garrone. S/E, Abeledo- Perrot, Argentina 1986.

-DICCIONARIO JURÍDICO HARLA. Volumen 3. DERECHO ADMINISTRATIVO. Rafael Martínez Morales. 2ª ed. HARLA, México 1996.

-DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 4ª ed, Porrúa, México 1991.

-DICCIONARIO ILUSTRADO LATINO-ESPAÑOL, ESPAÑOL-LATINO. Vicente García de Diego. 1ª ed, REI, México 1993.

## **DIRECCIONES ELECTRONICAS.**

-INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA GEOGRAFIA E INFORMATICA. (INEGI) <http://www.INEGI.gob.mx>

-INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGIA. (INE) <http://www.INE.gob.mx>

## REVISTAS

- REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO DE MEXICO. González Avelar, Miguel. Creación del Territorio Insular. Tomo XLVI, Mayo- Agosto, México 1996.

## JURISPRUDENCIA

*"RUBRO: NACIÓN, REPRESENTACIÓN DE LA.*

*TEXTO.-* La Nación no puede ser confundida con una entidad federativa, y los funcionarios de un Estado no son los que, por consiguiente la representan, pues es única y está representada por sus órganos federales, de acuerdo con el artículo 41 de la Ley Suprema". *T. LII, Amparo administrativo en revisión 6656/36, Ahumada Antonio, 5 de abril de 1937, mayoría de 4 votos.*

*- "RUBRO: ISLAS MARIAS.*

*TEXTO:* Si bien es cierto que no existen antecedentes sobre que las Islas Marías pertenecen a determinada entidad federativa, También lo es que forman parte del Territorio Nacional, y por lo mismo, están sujetas en materia federal, a las autoridades de este fuero; y por razón de orden y comodidad el juez competente para conocer de los amparos promovidos por los confinados en esa colonia penal, es el de Nayarit".

*Instancia. Pleno. Fuente Semanario Judicial de la Federación. Epoca. 5ª. Tomo VIII. Página. 686.*

*PRECEDENTES. Tomo VIII, Pag. 686. Competencia de Amparo, entre los jueces de Distrito de Nayarit Supernumerario del Distrito Federal.- Galván Cañas Lucio.- 7 de abril de 1921.- Unanimidad de nueve votos."*