

Unidad 13

- El territorio nacional

“La jurisdicción federal cubre geográficamente toda la extensión del territorio nacional, pero no excluye el espacio ni el subsuelo, mar o ríos”

El territorio nacional; dominio directo y originario de la nación.

Bajo el rubro de capítulo geográfico que le dio Rabasa, vamos a agrupar todas las disposiciones constitucionales que tienen relación con la geografía del país, las cuales están contenidas, en su mayor parte, en el capítulo segundo del título segundo de la Constitución.

Mas antes de entrar a su estudio conviene ventilar algunas cuestiones que aunque pertenecientes por su naturaleza a la teoría del Estado, guardan estrecha relación con la materia que estamos por tratar.

Admítase generalmente que el territorio es uno de los elementos constitutivos del Estado, al igual que lo son el poder de mando y la población. En fórmula sucinta, el concepto de Estado se integra por la existencia de un poder público ejercido sobre la población comprendida dentro de un espacio territorial determinado.

El poder público (por antonomasia el Estado), al hacer uso de su imperio sobre la población dentro del territorio, excluye en la órbita internacional a todo poder extraño e incluye en la zona del derecho interno a todos aquellos que viven dentro del territorio. De este modo podemos afirmar con Kelsen que el territorio de un Estado no es otra cosa que el ámbito espacial de validez del orden jurídico llamado Estado.¹

Ahora bien: el poder coactivo del Estado, así limitado espacialmente, no cabe duda que se ejerce sobre las personas. Pero aparte de las personas, ¿qué potestad le corresponde al Estado sobre el territorio?

En este punto difieren los criterios. Para Jellinek, en un extremo, jamás puede el listado directamente, sino por mediación de sus súbditos, ejercer dominio sobre el territorio, y al efecto distingue entre “dominium” derecho de propiedad que no corresponde al Estado, e “imperium” que es el poder de mando del Estado, sólo referible a los hombres.² En el extremo opuesto Laband considera que existe cierta analogía entre el derecho del Estado sobre el territorio y el derecho de propiedad, al primero de los cuales llama un derecho real de Naturaleza pública.³ Para Ranelletti, en una posición intermedia, una cosa es el señorío o potestad suprema del Estado sobre todo el territorio nacional, y otra cosa el derecho de propiedad que corresponde al Estado sobre determinadas fracciones del dicho territorio (calles, plazas, ríos, zona marítima, fortalezas, etc.).⁴

En el campo del derecho constitucional pensamos que la solución debe darla el legislador de acuerdo con los antecedentes históricos y las necesidades del país para el cual legisla. Las corrientes doctrinarias sólo nos pueden servir para situar y esclarecer la solución adoptada por nuestra Constitución.

Según la tesis que en el Constituyente de Querétaro sirvió de justificación ideológica al artículo 27, la propiedad actual deriva de la que se formó durante la colonia. “El principio absoluto de la autoridad del rey, dueño de las personas y de los bienes de sus súbditos, dio a la propiedad sobre todos estos bienes el carácter de precaria... El rey era el dueño, a título privado, de las tierras y aguas, como cualquier particular puede disponer de los bienes de su patrimonio; pero dentro de ese derecho de disposición

concedía a los pobladores ya existentes y a los nuevamente llegados, derechos de dominio... 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, y sólo reconoce u otorga a los particulares el dominio directo en las mismas condiciones en que se tuvo, por los mismos particulares, durante la época colonial, y en las mismas condiciones en que la República después lo ha reconocido u otorgado.”

Las palabras transcritas figuraron como exposición de motivos de la iniciativa que acerca del artículo 27 presentó ante el Constituyente de Querétaro un grupo de diputados, encabezados por el Ing. Pastor Rouaix, y ellas sirvieron de fundamento al primer párrafo del artículo, que resultó aprobado con la sola supresión del vocablo que se 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 (suprimido “directo”) de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.”⁵

De fijo no estuvo afortunada la iniciativa al invocar un antecedente del absolutismo para la adopción de una tesis revolucionaria.⁶ Pero es lo cierto que en su dictamen acerca de la iniciativa la Comisión encontró “aceptables sobre este punto las ideas desarrolladas por el señor diputado Rouaix” y, sobre todo, el Constituyente aprobó el primer párrafo del precepto, que, aunque se le desligue del antecedente colonial, recoge el principio de la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas. Entendernos, en consecuencia, que el Constituyente se afilió a la tendencia que considera el derecho de Estado sobre el territorio nacional como un derecho real de naturaleza pública.

El principio no quedó en la mera declaración del párrafo primero sino que inmediatamente después se hizo aplicación del mismo en dos casos principales: al sustraer de la propiedad privada, para incorporarlos al dominio directo de la nación, ciertos bienes, especialmente sustancias del subsuelo, y al autorizar la imposición de modalidades a la propiedad privada.

La primera aplicación del principio sólo el órgano constituyente pudo entonces, y podrá en lo sucesivo, llevarla a cabo, porque no importa una simple limitación de la garantía a la propiedad que todavía consagra el artículo 27, sino que implica su abolición cuantas veces se incorpora al dominio directo de la nación una clase de bienes que hasta entonces figuraban en el patrimonio de los particulares; como se ve, puesto en manos del órgano constituyente, el principio tiene un alcance, ilimitado. No así las modalidades a la propiedad privada, que, aunque también son consecuencia del mismo principio, su ejercicio por parte de los poderes constituidos no podrá constitucionalmente hacer nugatoria la garantía individual de la propiedad.

Así pues, no parece que nuestra Constitución actual, a diferencia de las del siglo pasado, siga acogiendo el concepto clásico del dominio eminente del Estado, sino que consagra en favor de éste un dominio más concreto y real, un dominio que puede desplazar, a la propiedad privada, convirtiendo en dominantes 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 en favor del particular una especie de propiedad precaria y derivada. Tal transformación la pudo operar el Constituyente de 17 en ejercicio de la soberanía, del mismo modo como las Constituciones del siglo XIX transformaron en sentido individualista el concepto de propiedad que, como patrimonio del soberano, había prevalecido durante la Colonia.

El territorio y la jurisdicción en el sistema federal.

Hemos de preguntarnos ahora quién es el titular del dominio originario o del directo de que venimos tratando y ello principalmente por el interés que representa para los Estados-miembros la determinación de sus derechos sobre la porción territorial en la que ejercen jurisdicción.

La respuesta la da a primera vista el artículo 27 cuando reiteradamente habla de la “nación, ya sea como propietaria originaria de las tierras y aguas, bien como titular del dominio directo en los casos que enumera, o, por último para imponer modalidades a la propiedad privada. Sin embargo, en otras ocasiones el extenso artículo 27 sustituye la palabra “nación” por “Estado”,⁷ y a veces se usan en lugar de dichos términos las expresiones “federación” o “gobierno federal”.

Es claro que, en rigor técnico, no es posible emplear como sinónimas tales voces, por lo que se necesita explorar la realidad a que se refiere el texto.

En otro lugar expusimos nuestra opinión, discrepante de la de Kelsen, en el sentido de que en todo sistema federal existe un orden total o nacional, que no es suma de los órdenes central y locales como quiere aquel autor, sino entidad diversa.⁸ Ratificamos ahora lo que entonces afirmamos, a saber: 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.⁹

Asentado que el territorio nacional no es pertenencia de los Estados-miembros ni del gobierno federal, procede agregar que, no obstante ello, es en el territorio nacional donde aquellos y éste ejercen sus jurisdicciones respectivas.

La jurisdicción federal propiamente dicha cubre, geográficamente considerada, toda la extensión del territorio nacional, pero lo excluye en el espacio, sino sólo por razón de la materia, a las jurisdicciones locales. Éstas a su vez se excluyen entre sí espacialmente (Estados-miembros y gobierno federal en sus funciones locales), de suerte que la acotación geográfica, la cuestión de límites, sólo cobra vivencia respecto a las jurisdicciones locales.

De allí el error a que llegó un federalismo exagerado cuando consideró que el territorio sobre el cual despliegan su jurisdicción los Estados-miembros, es pertenencia de los mismos. Como en tantas otras aplicaciones que hemos observado, esa tesis es propia de una confederación. En el sistema federal el área geográfica no es sino la medida de la jurisdicción en el espacio, lo que en última instancia se resuelve en aplicabilidad para los Estados-miembros y sólo para ellos, de la teoría de Jellinek, esto es, los Estados-miembros ejercen dentro del territorio de su circunscripción no un *dominium* sobre el

territorio, sino un *imperium* sobre las personas. Lo que no pudimos admitir en la relación de la nación con su territorio, (donde sí existe el *dominium* y no simplemente el *imperium*, según nuestra Constitución), hemos de aceptarlo en la relación de los Estados miembros con el territorio dentro del cual ejercen su jurisdicción. A menos de fraccionar el *dominium*, eso que la Constitución llama la propiedad originaria de la nación, hemos de convenir en que los Estados-miembros no gozan sino del *imperium* sobre las personas que se encuentran dentro de los límites de su demarcación. Sólo a través de ellas -para seguir utilizando la construcción de Jellineck- el Estado-miembro usufructúa una potestad refleja sobre el territorio.

Congruente con el criterio sustentado, la fracción XIX, del 73 concede la facultad al Congreso de la Unión para fijar las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de estos. Dichos terrenos son los que la autoridad no ha destinado al uso público ni cedido a título oneroso a particulares como dice el artículo 2º de la ley de 1894, es decir, aquellos que, por no ser objeto hasta ahora de propiedad privada, permanecen en el acervo de los bienes que integran el dominio originario de la nación en espera de que se transmita su dominio derivado a los particulares, constituyendo así la propiedad privada, para emplear los mismos términos del artículo 27. Pues bien: si el territorio de los Estados perteneciera a éstos, no se explicaría porque no son los Estados, sino la federación, quienes pueden legislar sobre terrenos que, como los baldíos caen bajo el dominio de la Nación. Es el Congreso el que legisla sobre terrenos baldíos, porque ellos pertenecen a la Nación, que en el sistema federal se confunde para los efectos jurídicos con la federación -la que representa a aquella-. Y es la Nación la propietaria de tales terrenos en virtud del dominio originario que le reconoce el artículo 27 sobre las tierras comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, tal como la legislación española consagraba la propiedad del monarca sobre los baldíos.

En aparente oposición a la tesis que se viene exponiendo, el artículo 132 de la Constitución actual (igual al 125 de la de 1857, reformado en 1901) establece lo siguiente: "Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión; mas para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquiera dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva."

A primera vista pudiera parecer que los inmuebles a que se refiere el precepto transcrito se agregan del territorio del Estado para incorporarse al de la Federación, motivo por el cual se requiere el consentimiento del Estado afectado; de ser así, habría que admitir la propiedad del Estado respecto a su territorio, pues de otro modo no se justificaría el requisito de que para desmembrarse un inmueble de determinado Estado se necesita el consentimiento de éste.

Pero si se examina con atención el artículo se advertirá que nada tiene que ver con la propiedad del territorio, sino tan sólo con la jurisdicción. El territorio no sirve para los Estados sino como base o asiento de su jurisdicción. El límite, en el espacio, de cada jurisdicción se marca en la superficie sobre la cual se ejerce. El artículo 132 no hace otra cosa que erigir la jurisdicción federal en sitios enclavados en el territorio que cae bajo la

jurisdicción de los Estados. Estos tienen jurisdicción dentro de las zonas territoriales que a cada uno corresponde; pero como una excepción se excluyen de dicha jurisdicción ciertos lugares que según el artículo 132, ingresan a la jurisdicción federal. Es pues, un caso de ampliación de jurisdicción, no de desplazamiento en la propiedad territorial.

La jurisdicción consiste en la facultad de dictar leyes y de aplicarlas dentro de determinado territorio. La relación entre aquella facultad y el territorio, o sea el aspecto territorial de la jurisdicción, consignan las fracciones I y II del artículo 121, que consagran la territorialidad de las leyes en un Estado y el régimen de los muebles e inmuebles, según la ley del lugar donde están ubicados.

Precisado el alcance de la expresión “territorio de los Estados”, pasemos a estudiar las disposiciones que en materia geográfica contiene la Constitución.

Partes integrantes de la federación; origen y transformación de sus límites.

De acuerdo con la reforma al artículo 42, publicada el 20 de enero de 1960, 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.

Como se ve, en la enumeración que formula el referido precepto la primera y principal categoría comprende el territorio de las partes integrantes de la federación, las cuales son, según el artículo 43, los Estados que enumera, el Distrito Federal, y los Territorios.

Examinaremos a continuación, en su aspecto geográfico, desde el punto de vista constitucional, lo relativo a las partes integrantes de la Federación.

El artículo 45 común para los Estados y Territorios; dice en la parte relativa a la extensión y límites de los mismos: “Los Estados y Territorios de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido. Esta parte del precepto plantea el problema relativo a la determinación de los límites de los Estados y Territorios.

El texto de la disposición nos hace suponer que antes de la Constitución de 1917 ya estaban definidos tales extensión y límites. Pero si ocurrimos a la Constitución inmediatamente anterior a la vigente, o sea, la de 1857, hallaremos en su artículo 44 una

disposición análoga a la actual. Obligados, pues, a acudir en busca de luces a la primera Constitución federal, que es la de 1824, nos damos cuenta de que en su artículo 2º dispone que por una ley constitucional se hará una demarcación de los límites de la federación, luego que las circunstancias lo permitan.

Esa ley nunca llegó a expedirse. Por lo tanto, cuando el actual artículo 45 dispone que los Estados y Territorios, conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido se refiere a una situación de hecho que no ha sido esclarecida ni determinada por ninguna ley.

¿Cómo definir en cada caso concreto esos límites? Es preciso, para dar una solución general, aplicable a los casos concretos remontarse al origen de la extensión y límites que adquirieron los Estados y Territorios cuando nacieron como tales para integrar la federación mexicana.

Hubo en la Colonia divisiones territoriales que sin duda no correspondían a gobiernos autónomos ni menos independientes, sino que pertenecían a jurisdicciones eclesiásticas o administrativas, con fines puramente de división de trabajo. No obstante ello, algunas de esas divisiones territoriales sobrevivieron para servir de asiento a los futuros Estados y Territorios.

De tres clases fueron las divisiones territoriales de la época colonial:

a) La eclesiástica, que a su vez dividía el territorio en porciones sujetas a jurisdicciones correspondientes a la jerarquía de la Iglesia, en Provincias de Evangelización encomendadas a los órdenes monásticos, y en jurisdicciones judiciales eclesiásticas encomendadas a los tribunales del Santo Oficio;

b) la administrativa-judicial que tenía por base los distritos jurisdiccionales de las Audiencias; subdivididas en Gobiernos, Corregimientos y Alcaldías mayores;

c) las originadas en las innovaciones territoriales del siglo XVIII, consistentes en la creación de las Provincias internas y en la implantación, del sistema de Intendencias.¹⁰

No se piense, sin embargo, que las divisiones territoriales de la Colonia fueron definidas y permanentes. La forma en que se realizó la conquista y las transformaciones posteriores, prestáronse poco para ello.

Los conquistadores fundaban poblaciones, que con el tiempo llegaban a ser centro de vida comercial, religiosa, social, etc. De allí partían los aventureros, generalmente al amparo de capitulaciones, a colonizar regiones nuevas, pero reconociendo siempre como capital a la ciudad primeramente fundada, que era donde residían las autoridades. Así, con la colonización irradiaba la autoridad central, que iba extendiéndose como mancha de aceite a medida que adelantaban los colonizadores. Hasta que llegaba un momento en que éstos topaban con los que venían avanzando de otras regiones en el mismo afán de adueñarse de las tierras; entonces el lugar del encuentro marcaba el límite de las dos regiones, cada una de las cuales obedecía a su respectiva autoridad central. Los límites se marcaban por medio de mojoneras o aprovechando indicaciones naturales, como ríos, barrancos, cerros, etc. Las regiones de tal suerte conquistadas eran más o menos extensas, según la audacia de los conquistadores o las facilidades de la colonización.

Sobre esos territorios, vagamente demarcados, se erigió la jurisdicción de las distintas autoridades coloniales. Pero como dichas autoridades carecían de gobierno propio, los límites primitivos no llegaron a esclarecerse ni a profundizarse, porque nadie tenía interés en ello.

Tanto el territorio de Nueva España como el de Nueva Galicia -dice Toribio Esquivel Obregón- se dividían en diversas circunscripciones originadas en las primitivas capitulaciones que daban a los adelantados y cabos la jurisdicción, pero siempre sujetas a la Audiencia, y al Virrey en sus respectivos casos; de suerte que esa subdivisión no entrañaba grandes diferencias en justicia ni administración”.¹¹

Las Leyes de Indias no hicieron sino respetar las ocupaciones consumadas, sin cuidarse de fijar concreta y exactamente los límites de las provincias, y aunque aquellos ordenamientos mandaban a los virreyes audiencias, gobernadores y alcaldes mayores guardar los límites de sus respectivas jurisdicciones, según estaban señalados por las leyes, sin embargo de esa alusión a leyes sobre límites no había tales leyes.

A fines del siglo XVIII se estableció la división territorial en Intendencias, que, según el doctor Mora, “sirvió en base al establecimiento de la Federación Mexicana, pues cuantas se han hecho después han partido de ella”.¹²

No obstante que en la Ordenanza respectiva se hizo descripción del territorio que comprendía cada intendencia; la división adoptaba los límites ya existentes de cada porción territorial.

Así pues, el territorio de las provincias y después de las, intendencias, tiene su origen en la ocupación, que protegida o no por capitulaciones, es una de las maneras de adquirir que existen en derecho y ese territorio se determinó de una manera enteramente espontánea.

El mismo territorio pasó a serlo de las entidades jurídicas llamadas Estados de la Federación cuando en ellos se convirtieron las provincias que existían en 1824; volvió a serlo al restablecerse el federalismo en 46 y en 57, con las modificaciones territoriales operadas bajo la vigencia de las constituciones federales, y lo sigue siendo en la Constitución de 1917. En consecuencia para fijar los límites de los actuales Estados hay que determinar la ocupación primitiva y la posesión constante por los medios de prueba adecuados. Como la posesión se revela en estos casos por actos de autoridad, la prueba consistirá en demostrar la permanencia de esos actos de autoridad, como son principalmente la jurisdicción de los tribunales y los actos administrativos.

Arreglo de límites entre los Estados.

Si pues los límites de los Estados carecen de exactitud, no es de extrañar que con frecuencia se susciten dificultades entre los Estados respecto a sus límites. Para resolverlas la Constitución, establece dos procedimientos distintos, ante dos autoridades también diferentes, según que haya o no arreglo amistoso entre los Estados.

El artículo 46 es el que se hace cargo, en general, de la posibilidad de que se presenten tales problemas y por ello ordena que “los Estados que tuviesen pendientes

cuestiones de límites, las arreglaran o solucionaran en los términos que establece esta Constitución”.

El primer medio para arreglar las cuestiones de límites consiste en un convenio amistoso entre los Estados que las tienen, para cuya validez se necesita la aprobación del Congreso de la Unión. La facultad de los Estados para celebrar el convenio en las referidas condiciones está consignada en el artículo 116: “Los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevaran a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión.” Y la facultad correlativa del Congreso consta en la fracción IV del artículo 73: “Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando estas diferencias tengan un carácter contencioso.”

La única razón que puede existir para subordinar la validez del convenio sobre límites a la aprobación del Congreso, consiste en que el convenio revestiría la forma de un verdadero tratado entre los Estados que lo celebraran, si el Congreso Federal no lo privara de ese aspecto mediante la intervención de su autoridad general. Como los tratados entre los Estados de la federación están prohibidos por la fracción I del artículo 117, la Constitución cuidó en sus artículos 116 y 73, fracción IV, de que al admitir la celebración de un convenio entre los Estados, ese convenio no pudiera traducirse en un tratado, para cuya eficacia basta la libre voluntad de las partes que lo celebran, sino en un acto que culmina en la intervención de un poder ajeno al de los Estados, según es el Congreso, sin cuya aprobación el convenio carece de eficacia.

La forma mas usada para llevar a cabo los convenios sobre límites es el arbitraje, gracias al cual un tercero imparcial y apto puede definir la situación de los límites en vista de las pruebas y alegaciones de las partes. Es claro que el compromiso arbitral, por ser un convenio que por sí solo no llena el requisito constitucional de la aprobación del Congreso, esta viciado de nulidad; por la misma razón lo esta el laudo del árbitro, de suerte que si alguno de los Estados se rehusara a cumplirlo no le seria exigible, así constara en escritura pública y hubieran intervenido en la celebración todos los poderes de los Estados. Pero si ni el compromiso ni el laudo son por si mismos validos, el laudo adquiere empero plena eficacia cuando aceptado voluntariamente por las partes, es aprobado por el Congreso. El laudo se convierte de esta suerte en el convenio de los Estados, sancionado por el Congreso, que prevé y admite la Constitución y el arbitraje no fue por ello sino el medio práctico de llegar al convenio.

¿De qué naturaleza es la intervención del Congreso cuando conoce de un convenio sobre límites? ¿Es puramente formal, a la manera del notario que autoriza un acto para cuya validez se necesita la forma solemne? ¿O es una verdadera participación en el convenio, al par de los Estados y quizá por encima de ellos? Si se admite la primera hipótesis, el Congreso no podrá rehusar su aprobación; como no puede negar su autorización el notario a un contrato lícito que ante él celebran personas capaces; en ambos casos es la sola voluntad de las partes la que rige los términos del pacto. Pero si es la segunda hipótesis la que se admite, entonces habrá que concluir que el Congreso puede rehusar su aprobación al convenio si estima que por algún motivo no la merece, especialmente si es notoriamente lesivo para alguno de los Estados. Es esta segunda solución la más aceptable, no sólo porque ella da oportunidad al Congreso para impedir

que por impericia o mala fe de sus gobernantes alguno de los Estados resulte perjudicado, sino también porque esa solución es la que está más de acuerdo con el fin a que responde la intervención del Congreso, pues sólo entendiendo que en el convenio participa el Congreso es como se priva a dicho convenio de toda apariencia de tratado.

Una vez aprobado el convenio por el Congreso, las diferencias de límites que lo motivaron quedan terminadas “definitivamente”, según lo dice la fracción IV del artículo 73, esto es, ya no podrán resucitarse en lo futuro esas mismas diferencias. La aprobación del Congreso tiene en cierto modo la autoridad de cosa juzgada, con objeto de ir reduciendo en número los problemas de límites a medida que desaparecen definitivamente los solucionados en cada convenio.

Adviértase que la facultad del Congreso para aprobar convenios sobre límites, se refiere a los celebrados *entre Estados*, según lo dice la fracción IV del artículo 73, en relación con, los ya citados artículos 46 y 116, que también se refieren a las facultades *de los Estados* para arreglar amistosamente sus cuestiones de límites. ¿Qué sucederá cuando las diferencias sobre límites ocurran entre el Distrito o Territorios Federales por una parte y un Estado por la otra? A nuestro entender el Congreso de la Unión, en ejercicio de las facultades no enumeradas que como legislatura del Distrito y de los Territorios le otorga la fracción IV del artículo 73, puede celebrar convenios sobre límites con un Estado. Poco importa que a diferencia de los convenios entre Estados, no exista en este caso disposición constitucional, ya que se trata de un convenio entre el Congreso de la Unión y un Estado, convenio con el que no reza la prohibición de la fracción I del artículo 117, que se refiere a los tratados entre Estados. Además, si el Congreso de la Unión, en funciones de legislatura local, es el que lleva a cabo el convenio con el Estado, ¿qué razón habría para exigir que el mismo Congreso, en funciones de Poder legislativo federal, aprobara su propio acto?

A falta de convenio amistoso entre los Estados o entre los Estados y la Federación, con motivo de límites, las dificultades deben resolverse en la vía judicial, para lo que tiene competencia en única instancia la Suprema Corte de justicia, de acuerdo con el artículo 105. Se trata entonces de un juicio ordinario ante la Corte el cual concluye con sentencia, que por ser dictada por un tribunal de única instancia, es definitiva; al igual que la aprobación del convenio amistoso por el Congreso, esa sentencia pone fin, de una vez por todas, a la cuestión de límites ventilada en el juicio.

Situación geográfica del Distrito Federal.

Corresponde ahora examinar la situación, en cuanto a territorio, del Distrito Federal. Al respecto el artículo 44 dice: “El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

La primera parte del precepto dispone que el Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene. Para darnos cuenta cumplidamente del territorio actual del Distrito, hagamos breve recorrido por los antecedentes históricos. La Constitución de 1824, en la fracción XXVIII de su artículo 50, facultaba al Congreso de la Unión para elegir un lugar que sirviera de residencia a los Supremos Poderes de la Federación; pero anticipándose al Congreso ordinario, fue el propio Constituyente quien designó para ese objeto a la ciudad de México. “Su distrito -decía en su artículo 2º el decreto de 18 de noviembre de 1824.- será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la plaza mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas.” Bajo la vigencia de la Constitución centralista de 1824, el Distrito Federal se incorporó al Departamento de México, pero volvió a aparecer, en las mismas condiciones de 1824, al restablecerse esta Constitución en 1846. Las Bases de 1853 respetaron la división territorial creada en 1846, inclusive el Distrito Federal, pero bajo la vigencia de esas Bases se expidió por Santa Anna el Decreto de 16 de febrero de 1854, que amplió notablemente el área de lo que llamó Distrito de México, señalándose como límites aproximados en sus distintos rumbos, los siguientes: San Cristóbal Ecatepec, Tlalnepantla, Los Remedios, San Bartolo y Santa Fe, Huisquilucan, Mixcoac, San Ángel y Coyoacán, Tlalpan, Tetepa, Xochimilco e Ixtapalapa, el Peñón Viejo y la medianía de las aguas del lago de Texcoco.

Al estallar la revolución de Ayutla, el Plan de Acapulco dispuso que se nombrarían representantes para la elección de Presidente interino por cada “Departamento y Territorio de los que hoy existen, y por el Distrito de la Capital”, lo que significa que implícitamente se respetaba el Distrito con el área que se le dio en 1854. El Estatuto Orgánico no hizo sino ratificar la división territorial existente al reformarse en Acapulco el Plan de Ayutla.

En el seno del Constituyente de 1856 se produjo largo y enconado debate acerca del lugar de residencia de los Poderes federales. Sucesivamente se propusieron para ese objeto el Estado de Querétaro y la ciudad de Aguascalientes. En pro y en contra de la ciudad de México se adujeron argumentos políticos, económicos y hasta morales. La vieja capital del virreinato -según sus adversarios- había medrado a expensas de todo el país, por lo que no era justo que se le sumara el privilegio de ser asiento de los Poderes federales; era, además, una ciudad moralmente corrompida, que envilecería a los representantes venidos de los Estados. Pero estos argumentos eran vueltos al revés por los defensores de la ciudad; treinta años antes, cuando se suscitó en 1824 la misma discusión, D. Lorenzo de Zavala había dicho que, si todo el país había cooperado a levantar los monumentos en la metrópoli, ella debía ser la capital, debía pertenecer a todo el país y no a un solo Estado; y en 1856 uno de los Constituyentes dijo que al poblarse el país, al desarrollarse en todas partes sus elementos de riqueza, la virtud, la probidad y el patrimonio de los representantes del pueblo no tendrían más refugio que las cumbres del Popocatepetl.¹³

Los defensores de la ciudad de México alcanzaron al fin el triunfo, mediante la aprobación del artículo 46 de la Constitución de 1857: “El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección sólo tendrá efecto cuando los Supremos Poderes Federales se trasladen a otro lugar.” La traslación incumbía al Congreso de la Unión, según la frac. V del artículo 72. El triunfo obtenido tuvo la apariencia de una transacción entre los dos bandos; en efecto, no se

incluyó entre las partes de la federación al Distrito Federal, sino al Estado del Valle de México, porque se supuso que la permanencia de los Poderes federales en ese lugar sería del todo provisional, y que al trasladarlos el Congreso Constitucional aparecería automáticamente el Estado del Valle. La transacción se convirtió con el tiempo en éxito total de los partidarios de la ciudad de México, pues a ningún Congreso se le ha ocurrido nunca ejercitar su facultad de trasladar definitivamente los Poderes a otro lugar del país.

Si como dice al art. 46 de la Constitución de 1857, el Estado del Valle se formaría del territorio “que en la actualidad comprende el Distrito Federal”, quiere decir que en 1857 el Distrito conservó el área que le había dado el Decreto de Santa Anna de 1854 y que habían respetado el Plan de Acapulco y el Estatuto Orgánico. Así, pues, la superficie en círculo de dos leguas por radio, que le había asignado al Distrito el Decreto de 18 de noviembre de 1824, bajo la vigencia de una Constitución federalista, apareció profundamente modificada en la Constitución de 1857 y la variación se debió al más centralista de todos nuestros regímenes, como era el que prevalecía en 1854, cuando Santa Anna amplió la superficie del Distrito de México.

En 15 y 17 de diciembre de 1898 el Congreso de la Unión fijó nuevos límites al Distrito Federal. Por no coincidir dichos límites con los anteriores, implicaron una variación al Art. 45 de la Constitución de 1857, en el punto en que ordena que el Estado del Valle, es decir, el Distrito Federal en él situado, se compone de la superficie que tenía en 1856; por tal motivo los decretos de 1898 deben reputarse inconstitucionales, pues evidentemente el Congreso de la Unión carecía de facultad constitucional para reformar la Constitución.¹⁴

Pero en 1917 la Constitución dijo en el art. 44: “El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene...” Como ese territorio era precisamente el que habían señalado los decretos de 1898, la inconstitucionalidad primitiva quedó purgada al alcanzar la situación de hecho que prevalecía en 1917 la categoría de ordenamiento constitucional.

Así se justifica que la Ley Orgánica del Distrito Federal de 31 de diciembre de 1941, considere como territorio actual del Distrito Federal el fijado por los decretos de 15 y 17 de diciembre de 1898, según lo dice el Art. 1º.¹⁵ Ya la Constitución de 17 rectificó el error en que hizo incurrir a los Constituyentes de 56 la transacción de que se ha hablado. En lugar de enumerar entre las partes integrantes de la federación al Estado del Valle de México, que no existe, el art. 43 incluye entre ellas al Distrito Federal, que sí existe; en tanto que el artículo 44 define que si se trasladan los Poderes a otro lugar se erigirá en el actual Distrito Federal el Estado del Valle de México.

Consecuencias de la traslación de los Poderes federales respecto al área del actual Distrito Federal,

La traslación de los Poderes Federales a un lugar fuera del área del actual Distrito entraña una serie de consecuencias que debemos examinar, no tanto por su importancia, sino porque nos dan oportunidad de poner en movimiento el mecanismo constitucional.

Ante todo hay que distinguir la traslación provisional de esos Poderes de su traslación permanente. La primera se ha efectuado varias veces en nuestra historia, sin que por ello el Distrito Federal se establezca en otro lugar; así sucedió, bajo la vigencia de la Constitución de 1857, durante la Guerra de Tres Años y durante la Intervención Francesa. Traslaciones de esa índole son impuestas por las circunstancias y sólo merecen nuestra alusión en cuanto no entrañan desplazamiento geográfico del Distrito Federal. La traslación permanente del Distrito Federal se realiza por ley del Congreso, de acuerdo con la frac. V del Art. 73. Analicemos las consecuencias de dicho cambio, primero por lo que toca al territorio que en otro lugar del país vaya a ocupar el Distrito Federal.

Respecto al primer punto, la consecuencia inmediata y automática del cambio del Distrito Federal es la erección del Estado del Valle de México. Esta consecuencia entraña una reforma constitucional, pero es una reforma que en sí misma no es obra del Congreso, sino que está prevista por la Constitución en su Art. 44; quiera o no el Congreso, el Estado del Valle sustituirá al Distrito Federal. Si pues la reforma es obra del Constituyente y no del Congreso ordinario, debemos entender que ella no implica una excepción a la rigidez de nuestra Constitución. Lo único que sucede es que la erección del Estado del Valle está condicionada al cambio del Distrito Federal. A diferencia de los Territorios Federales, que son Estados en formación, porciones del territorio nacional que cuando tengan las condiciones constitucionales de número de habitantes y de medios de subsistencia se convertirán en Estados, el Estado del Valle es un Estado condicionado, cuya erección depende de la condición de que se trasladen los Poderes federales.

La segunda consecuencia que en ese orden de ideas se opera, consiste en el señalamiento de la extensión y límites del Estado del Valle. Corresponde dicho señalamiento al Congreso de la Unión, conforme al mismo Art. 44. El Congreso puede señalar al Estado del Valle una extensión igual, mayor o menor de la del actual Distrito Federal. Si la señala igual, no hay modificación constitucional, porque no se afectan los límites de los Estados limítrofes. Pero en los otros dos casos sí hay reforma constitucional, puesto que al aumentarse o disminuirse el territorio que ocupó el Distrito Federal, se alteran necesariamente los límites del Estado o Estados vecinos que ganen o pierdan superficie, y eso trae como consecuencia una modificación al Art. 45 en la parte que dispone que los Estados conservarán la extensión y límites que hasta hoy han tenido. Como la alteración de límites es obra exclusiva del Congreso, la reforma constitucional consiguiente también lo es del Congreso y no del Constituyente, por lo que es éste un caso de excepción a la rigidez de nuestra ley suprema.

¿Hasta dónde llega la facultad del Congreso de variar los límites del Estado del Valle, con relación a los del actual Distrito Federal? La Constitución no lo dice, pero el intérprete debe fijar el alcance de esa facultad.

Si el Congreso disminuyera la superficie, tendría que ser porque estimara que si el Estado del Valle conservara toda la superficie del actual Distrito Federal, sería un Estado exageradamente poderoso, en riqueza y en población, con respecto a los demás Estados. Y si la aumentara, no podría deberse sino a que el Congreso supusiera (en hipótesis del todo improbable) que con la superficie del actual Distrito Federal el Estado del Valle no podría subsistir como entidad federativa por no contar con el mínimo de población y con los elementos necesarios que para los Estados exige el Art. 73 en su

frac. II. De allí se sigue que la disminución de superficie no puede llegar hasta impedir que el Estado del Valle subsista como Estado, ni el aumento de esa superficie a costa de los Estados vecinos puede llegar hasta impedir que los Estados afectados subsistan como tales. En el propósito que inspiró el precepto están los límites propios de la facultad. Si el Congreso considera necesario mermar superficie al territorio que fue del Distrito Federal o, por el contrario, al territorio de Estados limítrofes, debe hacerlo en la medida de la necesidad y respetando siempre un principio que, por superior, señorea la organización constitucional toda entera; ese principio es el del pacto federal, que sería desconocido y vulnerado si, en ejercicio de una facultad secundaria, el Congreso ordinario pudiera suprimir a un Estado de la federación.

Consecuencias respecto al territorio a donde se trasladan dichos Poderes.

Analicemos ahora las consecuencias que la traslación definitiva de los Poderes Federales engendra respecto al territorio adonde se trasladaren:

Un primer problema surge en el punto relativo a si los Poderes Federales desalojan o no la jurisdicción de los Poderes locales en el territorio que dentro de alguno de los Estados ocupe el Distrito Federal.

La solución no la suministra expresamente el texto constitucional, pero se puede obtener si se ponen en juego determinadas atribuciones de los Poderes Federales. Según la frac. VI del Art. 73, corresponde al Congreso de la Unión legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, lo que equivale a que sea el Congreso la legislatura local del Distrito; como este precepto debe operar cualquiera que sea el territorio que ocupe el Distrito, infiérase de allí que el Congreso, como legislatura local del Distrito, excluye la jurisdicción de la legislatura local del Estado en el territorio donde se establezca el Distrito, ya que nuestra organización federal no admitiría que un mismo territorio estuviera regido por dos legislaturas locales. La misma frac. VI, en su inciso 1º, establece que el Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva; esto quiere decir que, al igual que en lo que se refiere a la legislatura; el ejecutivo federal desaloja la jurisdicción del ejecutivo local. El inciso 4º de la citada fracción crea y organiza a los tribunales locales del Distrito, por lo que ellos no podrían coexistir con los del Estado. Por último, de acuerdo con la reforma que se hizo a dicha fracción VI en el año de 1928, desapareció el Municipio Libre en el Distrito Federal; en consecuencia, el Municipio, que por prescripción del Art. 115 debe existir en los Estados, tendría que desaparecer en la porción de aquel Estado que ocupara el Distrito Federal. En resumen, si la Constitución otorga autoridades propias al Distrito si crea una organización peculiar del Distrito, síguese necesariamente la exclusión de las autoridades del Estado.

¿Podría el Distrito Federal ocupar el territorio total de un Estado o mermarle tal porción de territorio que no le permitiera subsistir como Estado?

De ninguna manera, por las razones que ya expusimos al tratar de la ampliación de los límites del Estado del Valle. La facultad implícita de tomar territorio de un Estado, derivada de la facultad explícita de trasladar el Distrito Federal, no puede ejercitarse,

como toda facultad implícita, sino en la medida de la necesidad, la cual en ningún caso podría exigir la desaparición de una entidad federativa; pero sobre todo, el ejercicio tan amplio de aquella facultad vendría a quebrantar el sistema federal, principio superior que debe servir de pauta y de límite al ejercicio de cualquiera facultad.

Una última consecuencia de la traslación de los Poderes Federales consiste en la reforma que debe llevarse a cabo en el inciso 5º de la frac. VI del Art. 73, el cual dispone que el Procurador del Distrito Federal residirá en la ciudad de México. Este ordenamiento es incompatible con la posibilidad de cambiar la residencia de los Poderes Federales; su presencia en la Constitución sólo puede obedecer a que se redactó bajo la impresión de que los poderes residirían siempre en la ciudad de México. Pero como constitucionalmente pueden trasladarse por ley del Congreso, llegado ese caso podría el Congreso, en uso de la facultad implícita contenida en la explícita de trasladar los Poderes, modificar el texto constitucional que señala a la ciudad de México como residencia del procurador del Distrito, ya que el cambio de los Poderes no podría ser sino total.

Como, según anticipamos, hemos utilizado las disposiciones relativas al cambio de residencia de los Poderes Federales, más que nada para poner en actividad nuestra hermenéutica constitucional, terminaremos la materia resumiendo las reformas constitucionales que entraña dicho cambio de residencia, lo que nos servirá para señalar algunos casos en que, como excepción a su rigidez, nuestra Constitución es flexible. Desde este punto de vista, esas reformas son:

Primera. La aparición del Estado del Valle de México, al trasladarse definitivamente los Poderes Federales, no es por sí sola una excepción al principio de la rigidez constitucional, porque esa aparición no es obra del Congreso, sino que está prevista en la Constitución.

Segunda. La alteración de los límites del Estado del Valle, con relación a los del actual Distrito Federal, es un caso de flexibilidad de la Constitución, porque es obra exclusiva del Congreso de la Unión.

Tercera. La modificación geográfica que se opera en el territorio del Estado donde, se forma el nuevo Distrito Federal, es otro caso de flexibilidad constitucional, porque es obra del Congreso.

Cuarta. La supresión en el inciso 5º de la frac. VI del Art. 73 del requisito de que el Procurador de Justicia del Distrito Federal resida en la ciudad de México, es el último caso de flexibilidad de la Constitución como consecuencia de la traslación de los Poderes Federales.

Estudio de las fracciones 1, 11 y 111 del artículo 73.

Las tres primeras fracciones del Art. 73 (que enumeran las facultades del Congreso), pertenecen también al capítulo geográfico y se refieren unas veces a los Estados y otras a los Territorios.

La primera otorga al Congreso de la Unión la facultad “para admitir nuevos Estados o Territorios a la Unión Federal”. Es éste el caso en que ingresan a la Federación

mexicana nuevos Estados o Territorios, por aumento de la superficie que actualmente tiene el territorio nacional; ejemplo: si la posesión británica de Belice pasara al dominio de México en calidad de Estado o de Territorio Federal. Cuando la porción territorial no se anexara como Estado o como Territorio, es decir, como entidad federativa nueva, sin que se sumara a una entidad ya existente, no se trataría del caso previsto en la citada fracción I; y como dicha anexión significaría reforma constitucional, por implicar modificación a los límites geográficos de la entidad o entidades que recibieran la anexión, correspondería al Constituyente admitir tal anexión.

Así, pues, el Congreso ordinario tiene facultad para lo más, como es admitir una nueva entidad federativa, pero no tiene facultad para lo menos, como es admitir una porción territorial que no llegue a la categoría de entidad federativa; si el texto constitucional no es lógico y congruente consigo mismo, no por ello podemos suplir su deficiencia, haciendo extensiva una de las facultades expresas a un caso no comprendido en ella. El ejercicio de la facultad consignada en la frac. I entraña otro caso de excepción a la rigidez constitucional; no se puede ampliar una excepción de flexibilidad a hipótesis no previstas exactamente, pues eso equivaldría a dotar al Congreso ordinario de facultades propias del Constituyente, que no le otorga expresamente la Constitución.

La frac. II del Art. 73 da facultad al Congreso de la Unión “para erigir los Territorios en Estados cuando tengan una población de ochenta mil habitantes y los elementos necesarios para proveer a su existencia política”. La desaparición de uno de los Territorios existentes y la aparición en su lugar de un nuevo Estado, importa modificación al Art. 43; he allí una excepción más a la rigidez de nuestra Constitución. En dicha frac. II el legislador constituyente ha señalado el mínimo de requisitos para que un Estado pueda aparecer como tal dejando de ser Territorio. El requisito del número de habitantes es fácilmente verificable; por lo que toca a los elementos necesarios para proveer a su existencia política el precepto constitucional no los determina, por lo que queda a la discreción del Congreso resolver en cada caso concreto si existen esos elementos, mientras no se expida la ley reglamentaria que los fije de modo general.

Ciertamente la fracción que se analiza sólo señala los requisitos para la conversión de un Territorio en Estado. ¿Podría entenderse que, cuando uno de los Estados existentes deja de llenar tales requisitos, la facultad del Congreso alcanza para convertir al Estado en Territorio? La contestación debe ser negativa, tanto por no ser esa la facultad que consigna expresamente el precepto, cuanto porque las tres fracciones que estamos analizando se refieren siempre a mejoramiento de las entidades y nunca a su degradación. Pero ello no significa que, teniendo en cuenta el espíritu de la frac. II, el Constituyente esté impedido de convertir a un Estado en Territorio, cuando, por faltarle los requisitos señalados en dicha fracción, ya no pueda subsistir como Estado. Mas esa es facultad del Constituyente y no del Congreso.

La frac. III que se refiere a la formación de nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, señala para su ejercicio ciertos requisitos.

Las hipótesis que se pueden presentar son dos: que las legislaturas de los Estados afectados con la formación del nuevo Estado estén de acuerdo con la erección, o que no lo estén.

En la primera hipótesis se necesita, en primer lugar, que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estado cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes por lo menos. La circunstancia de que se trata de afectar a una o más entidades existentes, justifica que se exija un mínimo en el número de habitantes superior al que se requiere para erigir, en el caso de la frac. II un Territorio en Estado.

En segundo lugar es preciso que se compruebe ante el Congreso, como en la frac. II, que hay los elementos bastantes para que el nuevo Estado provea a su existencia política.

En tercer lugar deben ser oídas las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trata, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva. El precepto no dice cuál es el efecto de que la legislatura no conteste o de que lo haga fuera del plazo de seis meses. Por tratarse de un derecho público de los Estados para conservar el territorio que les pertenece, ese efecto no puede consistir en suponer anente al Estado a perder parte de su territorio; si en el derecho privado la falta de contestación de una de las partes puede interpretarse como contestación afirmativa, no ocurre lo mismo en el derecho público, cuando la falta de contestación del órgano entrañaría la pérdida de derechos fundamentales del Estado. El efecto de la falta de contestación debe ser, por lo tanto, que el Estado no está de acuerdo con la mutilación de su territorio.

En cuarto lugar debe ser oído el ejecutivo de la federación, el cual enviará su informe dentro de siete días, contados desde la fecha en que le sea pedido.

No podemos entender que el informe del Ejecutivo pueda tener otro objetivo que dar a conocer su opinión desde el punto de vista nacional o político, y no en lo que ve a la conveniencia particular del Estado afectado; por lo tanto, no se le puede dar ningún efecto especial a la falta de dicho informe. Por muy importante que se le suponga no es más que una opinión autorizada, de la que el Congreso puede prescindir si el Presidente no la da.

En quinto lugar, la elección del nuevo Estado debe ser votada por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras, y por último la resolución del Congreso debe ser ratificada por la mayoría de las legislaturas de los Estados. Estos requisitos relativos a la votación que se necesita del Congreso y de las legislaturas coinciden exactamente con los que exige el Art. 135 para toda reforma constitucional. Esto quiere decir que, aunque la reforma constitucional consistente en la elección de un nuevo Estado dentro de los límites de los existentes se atribuye como facultad al Congreso ordinario por el Art. 73, lo que aparentemente es un nuevo caso de flexibilidad de la Constitución, se trata en realidad de una reforma constitucional operada por el órgano constituyente. Más todavía: los requisitos previos a la erección del nuevo Estado que señala la frac. III hacen que el procedimiento de la reforma constitucional sea en este caso más estricto que el señalado en general por el Art. 135.

En la segunda hipótesis que señalábamos, o sea cuando las legislaturas de los Estados afectados no están de acuerdo con la formación del nuevo Estado, se necesita que además de llenar todos los requisitos señalados en la primera, la ratificación de la resolución del Congreso se haga por las dos terceras partes del total de legislaturas de

los demás Estados. Si en la primera hipótesis es el órgano constituyente el que lleva a cabo la reforma constitucional, con la misma mayoría del artículo 135, aunque con especiales requisitos previos, en esta segunda hipótesis ya no basta esa mayoría pues en lugar de la simple mayoría absoluta de las legislaturas se necesitan los dos tercios de las mismas.

Aumenta pues el rigor para realizar la reforma constitucional en la segunda hipótesis que hemos analizado; pero como en las dos hipótesis no es el Congreso de la Unión, sino el Constituyente quien lleva a cabo la reforma debemos concluir que indebidamente se hace figurar como, facultad del Congreso, en la frac. III del Art. 73, la de formar nuevos listados dentro de los límites de los existentes.

Situación geográfica de los Territorios Federales y de las islas.

Los Territorios Federales se equiparan a los Estados en su situación geográfica, salvo las escasas diferencias que hemos advertido. En cuanto a las islas, el Art. 42 considera como partes integrantes de la Federación a las “islas adyacentes” de ambos mares y, además a la isla de Guadalupe y a las de Revillagigedo, situadas en el Océano Pacífico; en virtud de la reforma constitucional de 18 de enero de 1934, realizada para acatar un laudo del rey de Italia, pronunciado en un arbitraje internacional entre México y Francia, desapareció de dicho artículo el nombre de la isla de la Pasión, conocida internacionalmente con el nombre de Clipperton, la cual pasó al dominio de Francia.

El Art. 48 dispone que las islas de ambos mares (entendiendo por tales las adyacentes y las que no lo son) 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.

Para demostrar la jurisdicción de un Estado sobre alguna isla, deben servir parecidas pruebas de las que hemos señalado en relación con el territorio de los Estados. La posesión constante, revelada principalmente por actos de jurisdicción, es en esta materia la prueba decisiva.¹⁶

REFERENCIAS

1. Teoría, Pág. 219. Al hablar de "territorio" no nos referimos únicamente a la superficie terrestre, sino al territorio como espacio tridimensional, que comprende el espacio situado arriba y abajo del plano terrestre, además de éste. Hacia abajo se supone que el espacio estatal adopta la forma de un cono, cuyo vértice se encuentra en el centro de la Tierra. Hacia arriba se ha reconocido la soberanía de cada Estado sobre el espacio aéreo correspondiente a su superficie terrestre; pero la penetración en la estratosfera empieza a proponer serios problemas respecto al dominio de los Estados más allá de la atmósfera, especialmente más allá de la región de atracción de la tierra.
2. Teoría, Pág. 325.
3. Citado por Ranelletti, *istituzione di Diritto Publico*, I, pág. 31.
4. Obra y lugar citados.
5. La iniciativa figura en la obra, *Génesis de los Artículos 27 y 123 de la constitución política de 1917*, por el ingeniero pastor Rouaix; Puebla, 1945, y sigs.
6. La invocación del antecedente colonial fue idea del licenciado Andrés Molina Enriquez, que, aunque no era diputado, participó en la formación de la iniciativa, según él la atribución que de ciertas zonas de las tierras descubiertas hizo a la corona de España la Bula de Alejandro VI de 4 de Mayo de 1493 fue a favor de los reyes de España y no de la nación española; a partir de la independencia, México sustituyó en todos sus derechos, inclusive en la naturaleza del dominio, a la corona Española; Fue en cierto modo su causahabiente a título universal. Esta tesis que ha sido impugnada con argumentos muy serios (véase el sistema agrario constitucional, por el doctor Lucio Mendieta y Núñez 2ª ed. , págs. 31 y sigs.). Fue rechazada más tarde por el ingeniero Rouaix, principal autor de la iniciativa (Véase génesis..., pág. 114). No obstante, alguna ejecutoria de la suprema corte la acogió expresamente (*Semanario judicial de la federación*; T. XXXIII, sup., pág. 421).
7. No es de extrañar que nuestro texto constitucional haga a veces un uso indiferenciado de los vocablos "nación" y "Estado", ya que también la doctrina y la legislación extranjera suelen confundirlos. Oigamos al respecto las siguientes palabras de un tratadista italiano: " No obstante la diversidad del significado atribuido al término nación en la varias legislaciones y en las varias disposiciones en su contenido efectivo, aparece evidente que para los varios ordenamientos actualmente en vigor en Europa, y de modo particular para el nuestro, la nación, al igual que como opina la doctrina dominante, es una entidad diversa y distinta de aquélla en la que se concreta el Estado; ella es, precisamente una unidad etnocosocial, mientras que el estado es una unidad jurídica que ejercita su potestad, ora sobre individuos pertenecientes, por lo menos en su casi totalidad, a la misma nación, ora sobre individuos de nacionalidad diversas, como en el caso de Suiza, cuya población está constituida por individuos de nacionalidad francesa, Alemana e italiana. Además la nación como unidad social apoyada en la conciencia de la existencia de vínculos comunes, continúa en tanto permanece este elemento espiritual que liga a la mayor parte de los individuos; El Estado en cambio, está destinado a sufrir continuamente las profundas transformaciones debidas a los conflictos y a los choques de intereses de los varios Estados entre sí. El Estado , sin embargo, aunque diferenciándose de la nación, tiende a identificarse con ella". ALFONSO TESAURO: *Diritto Costituzionale*; 10ª ed. Pág. 35.
8. Capítulo VII, No 41, especialmente nota 169.
9. La doctrina francesa (la más aceptable de todas) que considera al Estado como personificación jurídica y política de la nación, es una realidad en el orden internacional y lo es también en los regímenes centralizados; pero en el orden interno del sistema federal no es excuso que la nación se personifique en ninguno de los dos órdenes coextensos ni en la suma de los dos. Para emplear los términos oficiales, aunque impropios del art. 41,

podemos decir que la nación ejerce su soberanía por medio de los ordenes coextensos, de donde resulta que ninguno de ellos es personificación total sino a lo sumo parcial de la nación. Y como esos dos órdenes son distintos entre sí, intransferibles y de igual jerarquía, jamás podremos sumarlos ni confundirlos para formar un solo todo, excepto en la función constituyente, que es cosa distinta. De aquí que no podamos aceptar que cuando el art. 27 dice "nación " se refiere a "Estado", palabra ésta última que en sistema federal no puede connotar la personificación jurídica de la nación, salvo en la proyección internacional. El territorio es "nacional", porque pertenece a la nación. Los derechos de ésta sobre el territorio los ejercitan generalmente los órganos centrales; pero no siempre, porque según la frac. XVII, del art. 27 "el congreso de la unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para fijar la extensión Máxima de la propiedad rural'.

10. Vid. Edmundo O' Gorman; Breve historia de las divisiones territoriales; México; 1937.
11. Apuntes para la historia del derecho en México; México, 1939; T.II. Pág. 231.
12. México y sus revoluciones; París, 1936; T.I: Pág. 176.
13. Zarco; T:II: Págs.. 656 y sigs. ; México a través de los siglos; T.IV. pág. 157; Manuel Herrera y Lasso : Estudios constitucionales; México, 1940, págs. 55 y sigs.
14. Los decretos que se mencionan, expedidos por el congreso de la unión con el aparente objeto de ratificar los convenios sobre límites celebrados con los Estados de Morelos y de México, modificaron los límites existentes del Distrito Federal, por lo cual los consideramos inconstitucionales , ya que un convenio sobre límites sólo puede tener por objeto precisar cuestiones dudosas o en disputa acerca de dicha materia , pero de ninguna manera adquirir o ceder parte del territorio no dudoso de una entidad federativa.
15. Cuidémonos de no confundir, en la actualidad, al distrito federal con la ciudad de México, como indebidamente lo ha hecho en su art. 10 la vigente ley orgánica del departamento del Distrito Federal de 1970, al asentar "el distrito federal o ciudad de México". El distrito federal no es una ciudad, sino entidad federativa que topográficamente no coincide con el perímetro urbano de la ciudad de México y que políticamente corresponde a la residencia y jurisdicción de los poderes federales, independientemente del centro urbano donde se asienten . Cosa distinta ocurrió bajo la vigencia de la constitución de 24, cuando expresamente fue señalada la ciudad de México como residencia de los supremos poderes de la federación, con el radio que al efecto se le fijó, según hemos visto.
16. Las referencias que en el presente capítulo se dedican a los territorios federales, al igual que en otras partes de la obra, han perdido correlación con el texto constitucional, al suprimirse dichas entidades y toda la preceptiva aplicable, mediante reforma a la constitución de 7 de Octubre de 1974.