

ARTÍCULO 46

en la Constitución de 1824. Ciertamente el Congreso Constituyente de 1856-1857 no se limitó a reconocer a los estados de la antigua Federación de 1824, que a su vez tuvieron como antecedente las diputaciones provinciales creadas por disposición de la Constitución gaditana de 1812, sino que redistribuyó el marco geográfico de México al crear nuevas entidades federativas, erigir nuevos territorios y solucionar antiguas disputas sobre límites y extensiones. Estas reglas consignadas en los artículos 44, 45, 47, 48 y 49 redefinieron el perfil de la división territorial de México, para adquirir las características que en términos generales actualmente tiene nuestro país.

Es importante consignar que la Constitución de 1824 hacía referencia a una ley constitucional que haría la demarcación definitiva de los límites de cada estado, sin embargo, por motivos desconocidos, esta ley nunca fue expedida en este sentido; la disposición del artículo 45 tiene su fundamento en la ocupación real de los territorios de cada entidad federativa, es decir, se basa en una situación *de facto* y no de derecho.

Por otra parte, debemos destacar que el artículo 45 se refiere a los estados que no tengan ningún problema limítrofe, es decir, que no exista ninguna controversia ni jurídica ni política ya que para tales casos, se estará a lo dispuesto por los artículos 73 fracción IV, 104 fracción IV y 116 de la propia Constitución.

BIBLIOGRAFÍA: Congreso de la Unión, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 2^a ed., México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, t. V, pp. 575 y ss.; Coronado, Mariano, *Elementos de derecho constitucional mexicano*, 3^a ed., México, UNAM, 1977, pp. 126-127; Moreno, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, 8^a ed., México, Pax-México, 1984, pp. 330-332; Mouskheli, M., *Teoría jurídica del Estado federal*, México, Editora Nacional, 1981, pp. 332 y ss.; Ruiz, Eduardo, *Derecho constitucional*, 2^a ed., México, UNAM, 1978, pp. 182-188.

Amador RODRÍGUEZ LOZANO

ARTÍCULO 46. Los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión.

COMENTARIO: Por iniciativa presidencial, a finales de 1986 se reformó el artículo 46, según la exposición de motivos la reforma tuvo como objeto eliminar el texto original de 1917, porque no correspondía a "la realidad presente". En tal virtud la reforma de octubre del 86 abrogó el texto del artículo 46 y en su lugar estableció el texto de lo que era el artículo 116, por considerarse más de acuerdo a la sistemática jurídica; toda vez que en el capítulo de la Constitución, que comprenden de los artículos 42 al 48, se regula lo relativo a las partes integrantes de la federación y del territorio nacional.

En principio la reforma parece ser acertada, pues tal como lo afirmé en mi comentario a la primera edición de esta Constitución, la redacción del anterior artículo 46 era inexacta, ya que gramaticalmente se refería a problemas pendientes, es decir, a aquellos no resueltos hasta antes de la iniciación de la vigencia de la actual Constitución (1º de mayo de 1917). Al parecer ésta fue la misma interpretación del Poder Revisor de la Constitución, al considerar en octubre de 1986, que el texto del artículo que se abrogó ya no respondía a la realidad del México de 1917. Sin embargo, también como afirmé en aquel comentario, aunque gramaticalmente el antiguo artículo 46, parecía ser más bien un artículo transitorio, que se refería a hechos pretéritos, lo que el legislador constituyente en realidad creó, fue una norma general que establecía principios para todos aquellos Estados que pudieran caer en los supuestos de la misma. Es decir, para aquellos Estados que posteriormente a la entrada en vigor de la Constitución, pudieran tener problemas de límites.

Fue así, como en concordancia con la anterior disposición, que la Constitución estableció dos procedimientos para resolver las dificultades que se suscitaran entre los Estados: el primero de carácter amistoso, regulado por los artículos 73 fracción IV y 116 (ahora 46), y el segundo de carácter contencioso, a través de la vía judicial en los términos del artículo 105, que otorga el conocimiento a la Suprema Corte de Justicia de tales controversias.

En consecuencia, el anterior artículo 46 regulaba el principio general de controversia de los Estados y el 116 anterior hoy 46, en caso concreto, el amistoso. Es por ello que ante esta perspectiva, quedó trunca la facultad expresa de los estados miembros para resolver una controversia de límites por la vía contenciosa, que si bien es cierto que se encuentra establecida como parte de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no encuentra su correlación como derecho del estado miembro, en caso de litigio constitucional. Esta laguna constitucional, que si bien puede integrarse a través de una interpretación armónica de la Constitución, ojalá pueda ser subsanada en posteriores reformas.

En la primera edición de la *Constitución comentada*, me correspondió la responsabilidad de comentar el artículo 116, hoy 46, en virtud de que este artículo únicamente cambió de orden en la Constitución, considero necesario traer a colación el comentario anterior.

Desde la promulgación del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y de la Constitución Federal de 1824, que establecieron la primera división territorial del México independiente, la más importante fuente de controversias entre las entidades federativas ha sido la delimitación del territorio de cada una de ellas.

En este sentido, es menester señalar que, en virtud de su origen, las entidades federativas mantienen delimitados generalmente en forma imprecisa sus territorios, proviniendo éstos históricamente de la ocupación fáctica a través de los tiempos coloniales. Así lo reconoce propiamente la Constitución general, cuando en su artículo 46 preceptúa que los Estados de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos.

En esta virtud, previendo las dificultades que en ese ámbito pudieran surgir, el propio texto constitucional estableció el procedimiento al que se deben constreñir para el arreglo de esas diferencias. El anterior artículo 46 señalaba que los Estados que tuviesen pendientes cuestiones de límites, las arreglarán o solucionarán en los términos que estableciera la Constitución. De acuerdo con ello, el artículo que ahora comentamos determina el procedimiento a través de un convenio con la intervención del Congreso de la Unión. Desde luego se trata de una concertación amistosa y no de tintes contenciosos.

En efecto, uno de los requisitos indispensables para que opere el supuesto del anterior artículo 116, hoy 46, es el carácter amistoso de la solución al problema en cuestión, de otra manera, es decir, en caso de que la controversia sea contenciosa, el arreglo le corresponde definitivamente en única instancia a la Suprema Corte de Justicia en los términos del artículo 105 constitucional.

El segundo requisito del procedimiento amistoso consiste en que el convenio sea ratificado por el Congreso Federal. Las razones para darle intervención al Congreso, desde mi perspectiva personal, son dos: una de carácter jurídico y otra de índole política. La razón jurídica para subordinar la validez del convenio amistoso sobre límites a la aprobación del Congreso se basa en que, de no ser así, el convenio será en la práctica un tratado entre estados y éstos, de acuerdo con la fracción I del artículo 117, está prohibida su celebración a los estados miembros de la Federación Mexicana. En otras palabras la forma de eludir la citada prohibición reside en que el Congreso sancione tal convenio, de esta manera, éste actúa como institución suprapartes, es decir como órgano del Estado Federal en su conjunto, como la Asamblea Legislativa de la Federación.

Por otro lado, el móvil de hacer intervenir al Congreso en este asunto tiene también fondo político. Sobre el particular resulta por demás interesante lo dicho por don León Guzmán en el Constituyente de 1857, cuando afirmó que con sanción del Congreso se quiere evitar que haya arreglos perjudiciales a algunos estados débiles, o que afecten gravemente la división territorial.

En este orden de ideas, la función del Congreso en este tópico tiene dos vertientes: evitar que un estado poderoso llegue a dominar con su influencia y poderío económico a las entidades federativas más débiles, e impedir que la división territorial del país y la unidad nacional puedan modificarse por la sola voluntad de algunas de las partes integrantes.

Hay que señalar, por último, que la intervención del Congreso en estos convenios da por terminado cualquier conflicto a la luz de lo dispuesto por el artículo 73 fracción IV, que la facultad para arreglar definitivamente los límites de los estados, terminando con las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios. En efecto, una vez sancionado el convenio por el Congreso, las diferencias entre los Estados quedan resueltas de una vez y para siempre.

Este es otro de los casos en que la Constitución le otorga al Congreso la última instancia de decisión y, por lo mismo, no es posible interponer juicio de amparo sobre esta sanción legislativa.

BIBLIOGRAFÍA: Congreso de la Unión, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 2^a ed., México, Librería de Manuel Porrua, 1978, t. VIII, pp. 487 y 519; Coronado, Mariano, *Elementos de derecho constitucional mexicano*, 3^a ed., México, UNAM, 1977, pp. 213-214; Lanz Duret, Miguel, *Derecho constitucional mexicano*, 5^a ed., México, CECSA, 1959, p. 308; Ruiz, Eduardo, *Derecho constitucional*, 2^a ed., México, UNAM, 1978, p. 368; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 17^a ed., México, Porrua, 1980, pp. 188 y 519.

Amador RODRÍGUEZ LOZANO

ARTÍCULO 47 El Estado de Nayarit tendrá la extensión territorial y límites que comprende actualmente el territorio de Tepic.

COMENTARIO: Esta disposición basándose en las reformas constitucionales de 1884 y 1902 que crearon el territorio de Tepic, formado con el 7^o cantón del estado de Jalisco, elevó a categoría de estado-miembro de la Federación mexicana al territorio de Tepic con el nombre de Nayarit.

Dadas las características de la norma, es decir, que regula una situación específica y concreta y por lo contrario, no crea una norma de carácter general y abstracta, debió haber sido incluida en los artículos transitorios y no en el articulado de la Constitución. Ciertamente puede alegarse que la ubicación es adecuada ya que se encuentra en lo que Rabasa llamó el capítulo geográfico de la Constitución, sin embargo, a mi juicio, hubiera bastado la inclusión de Nayarit en el artículo 43, en donde se enlistan los estados que integran la Federación mexicana, y haber establecido en los transitorios la disposición que comentamos, para que la situación estuviera adecuadamente regulada.

Cabe destacar que durante la vigencia de la Constitución de 1917 varios territorios han devenido estados: Baja California, Baja California Sur y Quintana Roo y sin embargo, en ninguno de los casos se ha seguido el supuesto del artículo 47, es decir, establecer en un artículo que los nuevos estados estarán integrados por la extensión territorial y límites de los antiguos territorios. En todos los casos, bastó incluirlos en el artículo 43 en calidad de estados para que quedara perfectamente constitucionalizada la nueva división geográfica del país.

Desde el establecimiento de la Federación mexicana en el año de 1824, se crearon en nuestro ordenamiento constitucional los territorios, los cuales son estados en formación, porciones del territorio nacional que carecen de los suficientes recursos humanos y económicos para ser considerados como un estado; sin embargo, cuando tengan las condiciones constitucionales de número de habitantes y de medios de subsistencia propios, se convertirán en estados.

Actualmente no existe ningún territorio en la división geográfica del país, la tendencia histórica mexicana ha sido crear las condiciones socioeconómicas para que los territorios adquieran la calidad de estado. Sin embargo, existe la posibilidad de que puedan volver a existir, baste recordar el antecedente de