

CAPÍTULO OCTAVO

ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

I. UN SIGLO DE REFORMAS A LOS LÍMITES TERRITORIALES

El espacio geográfico que comprende el territorio nacional se ha modificado desde 1917, lo que ha hecho que estos cambios se vean reflejados en los contenidos de nuestro texto constitucional. El artículo 42 de la Constitución señalaba en su redacción original que el territorio nacional comprendía el de las partes integrantes de la Federación, y además el de las islas adyacentes en ambos mares, así como la isla de Guadalupe, las de Revillagigedo y la de La Pasión, situadas en el océano Pacífico.

El contenido de la primera parte de este precepto ha implicado algunos problemas sobre la determinación de los límites de las entidades federativas, pues aunque en él se señala que el territorio nacional se compone por el de las partes integrantes de la Federación y éstas se encuentran listadas en el artículo 43, en ese precepto no se hace alusión a la extensión y límites de sus territorios.

Por tanto, para tal efecto se ha hecho necesario consultar las Constituciones estatales, que en algunos casos no aluden a los límites y características del territorio de cada estado, lo que ha conllevado una falta de precisión jurídica en cuanto a la extensión y demarcación de las partes que forman la Federación.¹⁸² Y

¹⁸² Andrade Sánchez, Eduardo, “Comentario al artículo 42 constitucional”, *Constitución Política...*, cit., nota 101, p. 510. Andrade Sánchez señala que frecuentemente existe un proceso de remisión recíproca entre la Constitución general de la República y las locales. Para él, respecto a la Constitución general, dicha

es que tampoco el artículo 45 ha ayudado a determinar con precisión la extensión de todas las entidades federativas, pues éste sólo señala, a partir de su última reforma (*DOF* del 8 de octubre de 1974), 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”. Hay que considerar, sin embargo, que a lo largo de la historia de este artículo se han incluido en él ciertas referencias que pueden contribuir a la definición de los límites de algunas entidades federativas.

Así, por ejemplo, en 1931 (*DOF* del 7 de febrero de 1931) se agregó en la última parte de este precepto que el paralelo 28°, de latitud norte, serviría como línea divisoria entre los territorios norte y sur de la Baja California. Más tarde, con la supresión del territorio de Quintana Roo (*DOF* del 19 de diciembre de 1931) se amplió la superficie de los estados de Yucatán y Campeche, estableciéndose en el artículo 45 la forma en que el territorio de estas dos entidades crecía y hasta qué punto.¹⁸³

“remisión es implícita, pues de la lectura de los artículos 42, 43 y 45 se desprende que [ésta] da por sentada la existencia de una delimitación del territorio de las entidades federativas que dado que no aparece precisada en el propio texto constitucional de la Federación, debería entenderse que en las Constituciones locales habría de configurarse. No obstante, algunas de ellas, como la de Michoacán..., remiten explícitamente a la Constitución federal en lo referente a su territorio”. Ahora bien, por lo que se refiere al territorio del Distrito Federal, el artículo 44 señala que éste se compondrá por el que “actualmente tiene y en caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso general”.

¹⁸³ En dicho precepto se determinó que los límites quedarían establecidos de la siguiente manera: “Partiendo del vértice del ángulo formado por la línea que divide los estados de Yucatán y Campeche, cerca de Put, se seguirá una línea recta inclinada de NO a SE hasta encontrar el paralelo del 19° 30' latitud Norte en la intersección con el meridiano de 89° (longitud Oeste de Greenwich) continuando hacia el Este el mismo paralelo hasta encontrar el meridiano de 87° 50' (longitud Oeste de Greenwich) y de este punto hacia la bahía de La Ascensión en el punto por donde pasa el paralelo de 19° 35', siguiendo después por la costa Norte de la bahía de la Ascensión y todo el litoral del Mar Caribe hasta el Cabo Catoche; continuando hacia el Occidente las costas del Golfo de México hasta la intersección con la actual línea divisoria entre el estado de

Años después (*DOF* del 22 de marzo de 1934) se agregaría otro párrafo a este numeral, en el que se establecería que las “Isla de Cozumel, Cancum (sic), Mujeres, Blanca, Canto y Holbox y los cayos adyacentes situados desde la Bahía de la Ascensión al litoral Norte del Mar Caribe, partiendo del paralelo 19 grados 35 minutos” quedarían sujetas a la jurisdicción del estado de Yucatán, y su extensión superficial se consideraría comprendida dentro de los límites de dicha entidad federativa. Estos cambios, sin embargo, quedaron sin efecto cuando se reinstauró el territorio de Quintana Roo (*DOF* del 16 de enero de 1935), lo que tendría como consecuencia que en el texto constitucional se estableciera expresamente que la extensión y límites de los estados de Yucatán y Campeche serían los que tenían esas entidades antes de las reformas constitucionales señaladas.

Todos estos añadidos se quitaron del texto constitucional en 1952 (*DOF* del 16 de enero de 1952) cuando en el artículo 45 se consideró conveniente establecer que los estados y los territorios de la Federación conservarían la extensión y límites que tuvieran, siempre que no existiera dificultad en cuanto a ellos.¹⁸⁴

Yucatán y el territorio de Quintana Roo; siguiendo después sobre esta línea divisoria hasta llegar al punto de partida... Se amplía el territorio del estado de Campeche, con una parte del territorio de Quintana Roo, cuyos límites se establecen como sigue: Partiendo del vértice del ángulo formado por la línea que divide los estados de Yucatán y Campeche, cerca de Put, se seguirá una línea recta inclinada de NO a SE y hacia esta última dirección, hasta la intersección del meridiano de 89° (longitud Oeste de Greenwich) y su paralelo de 19° 30' latitud Norte, siguiendo por este mismo paralelo hacia el Este hasta encontrar el meridiano de 87° 50' (longitud Oeste de Greenwich) y de este punto a la bahía de La Ascensión en el punto interceptado por el paralelo de 19° 35' latitud Norte; de este punto sigue la costa Sur de la bahía de La Ascensión y el litoral Sur del Mar Caribe hasta la frontera con Belice; siguiendo la línea divisoria hasta la desembocadura del río Hondo continuando después por el mismo río y luego la línea divisoria con Belice y Guatemala, hasta encontrar la actual línea divisoria entre el estado de Campeche y el territorio de Quintana Roo, y de allí, siguiendo hacia el Norte la misma línea hasta llegar al punto de partida”.

¹⁸⁴ La última reforma que tuvo este artículo, como ya se señaló, sólo omitió la referencia que se hacía en este precepto a los territorios, debido a que éstos desaparecieron en nuestro país.

Pero además del espacio que ocupan las partes que integran la Federación, el artículo 42 constitucional aludía expresamente a las islas de Guadalupe, Revillagigedo y a la de la Pasión. Esta inclusión específica derivó de una propuesta realizada en el Congreso Constituyente por el diputado Adame, para que no quedaría duda de que estas islas, pese a la lejanía de nuestras costas, correspondían al territorio nacional. Esta finalidad, sin embargo, no se alcanzó, pues la isla de la Pasión, también conocida como isla de Clipperton, “fue perdida por México frente a Francia, quien alegó derechos sobre ella, y en 1931 el rey Víctor Manuel III de Italia, a quien se sometió la disputa para ser resuelta por la vía arbitral, falló a favor de Francia”.¹⁸⁵ Esta situación dio pie para que en 1934 (*DOF* del 18 de enero de 1934) se publicara la primera reforma a este artículo de la Constitución, a fin de quitar de su texto la referencia a la isla de la Pasión.

Años más tarde (*DOF* del 20 de enero de 1960), tomando en cuenta las normas de derecho internacional, se modificó completamente este numeral para que en la Constitución se contemplara claramente que el territorio nacional comprendía también los arrecifes y cayos que se encontraran en los mares adyacentes; la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes; las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos fijados por el derecho internacional y las marítimas interiores, así como el espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que estableciera también el derecho internacional. Con la misma reforma se modificó también el artículo 48, que refería originalmente que las islas de ambos mares que pertenecieran al territorio nacional dependerían directamente del gobierno de la Federación, con excepción de aquellas sobre las que hasta entonces hubieran ejercido jurisdicción los estados, para incluir en su texto la referencia a los elementos territoriales que se incluyeron en el artículo 42.

¹⁸⁵ Andrade Sánchez, Eduardo, *op. cit.*, nota 178, p. 516.

II. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL

El artículo 43, que enumera las partes integrantes de la Federación, ha sido modificado en seis ocasiones para adecuarlo a la realidad histórica del país y para dejar de lado los territorios federales creados en 1824, y que desaparecieron en 1974.¹⁸⁶ La mayor parte de las reformas que ha tenido este artículo obedece fundamentalmente al proceso de desarrollo de las Baja Californias y Quintana Roo, que se convirtieron en estados. Como señala Manuel González Oropeza:

El texto original de la Constitución de 1917 contemplaba, como un solo territorio, al de Baja California; sin embargo, desde el 12 de abril de 1849 su territorio se había dividido en dos partidos. Esta división fue consolidada el 14 de diciembre de 1887, cuando a los partidos se les denominó distritos políticos, al frente de los cuales había un jefe político. A partir de 1917, el tratamiento de ambos jefes políticos se había formalizado como gobernadores. Para 1931 [(*DOF* del 7 de febrero de 1931)], cuando se realizó la primera reforma operada sobre este artículo], la división constitucional de dos territorios fue una formalidad que sancionaba la realidad histórica de Baja California, por lo que tal reforma no provocó debate alguno.¹⁸⁷

La segunda reforma que tuvo este precepto se publicó sólo diez meses después (*DOF* del 19 de diciembre de 1931), y con

¹⁸⁶ El artículo 43 en su texto original señalaba: “Las partes integrantes de la Federación, son los estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Distrito Federal, Territorio de la Baja California y Territorio de Quintana Roo”.

¹⁸⁷ González Oropeza, Manuel, “Comentario al artículo 43 constitucional”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada)*, 13a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, t. I, p. 521.

ella se suprimió del texto constitucional el territorio de Quintana Roo establecido en 1902,¹⁸⁸ que sin embargo, debido a las nuevas políticas que se dieron en el sureste del país después de la reforma, se reinstauró en 1935 a través de una nueva modificación a este numeral (*DOF* del 16 de enero de 1935). La siguiente reforma que tuvo este artículo (*DOF* del 16 de enero de 1952) fue para dar la categoría de estado al territorio norte de Baja California, y, posteriormente, los únicos dos territorios que contemplaba el texto constitucional se erigieron en estados (*DOF* del 8 de octubre de 1974).¹⁸⁹ De esta manera, los territorios, que eran partes integrantes de la Federación que dependían directamente de los poderes federales, desaparecieron de manera definitiva en nuestro país a partir de 1974.

La última reforma que tuvo el artículo 43 constitucional (*DOF* del 13 de abril de 2011) modificó el nombre del estado de Coahuila, para denominarlo en la Constitución “Coahuila de Zaragoza”. La iniciativa que se presentó en 2009 ante la Cámara de Diputados para este efecto tuvo como propósito elevar a rango constitucional la correcta denominación de esta entidad federativa, ya que, en el ámbito local y desde 1868, tanto jurídica como socialmente, ese estado era reconocido como Coahuila de Zaragoza, en virtud de que en Bahía del Espíritu Santo, en el territorio que anteriormente lo conformaba (y que actualmente pertenece al estado de Texas), nació el general Ignacio Zaragoza Seguín. Es por esta razón que se creyó imperativo que en

¹⁸⁸ Esto tuvo como consecuencia que en el transitorio de la reforma constitucional de 1934, con la que se modificó el artículo 45 (*DOF* del 22 de marzo de 1934), se hiciera referencia a la anexión de la parte continental que pertenecía al territorio de Quintana Roo a los estados de Yucatán y Campeche.

¹⁸⁹ González Oropeza, Manuel, *op. cit.*, nota 187, p. 521. La fracción VI del artículo 73 estableció en 1928 (*DOF* del 20 de agosto de 1928) que el gobierno de los territorios estaría a cargo de los gobernadores, que dependerían directamente del presidente de la República y acordarían con él. Asimismo, indicaba que sería el propio presidente quien los nombraría y removería libremente. Estas disposiciones se derogarían en 1974 (*DOF* del 8 de octubre de 1974), cuando desapareció la figura de los territorios en nuestro país.

nuestra norma fundamental se incorporara la denominación que implicaba la verdadera identidad de esa parte integrante de la Federación.¹⁹⁰

III. CONFLICTOS POR LÍMITES TERRITORIALES ENTRE LOS ESTADOS

La manera en que la Constitución regula la forma de solucionar los límites territoriales entre estados ha cambiado durante la vigencia de la Constitución de 1917. En principio, el artículo 46 constitucional señalaba que los estados que tuvieran pendientes cuestiones de límites los arreglarían o solucionarían en los términos establecidos por la propia Constitución. Esto implicaba que los arreglos definitivos sobre los límites de los estados estarían a cargo del Congreso de la Unión (artículo 73, fracción IV), que tendría competencia para determinar las diferencias que entre ellos se suscitaran sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, salvo cuando esas diferencias tuvieran carácter contencioso. En este último caso, de acuerdo con lo señalado en el artículo 104, quien sería competente para conocer sería la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos de lo establecido en el artículo 105 constitucional.

El artículo 46 cambió en 1987 (*DOF* del 17 de marzo de 1987) para establecer que los estados podrían arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero se determinó también que para que se llevaran a efecto dichos arreglos ten-

¹⁹⁰ Véase el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del 29 de abril de 2010. En la iniciativa presentada por diputados integrantes del grupo parlamentario del PRI se señalaba que el estado de Coahuila de Zaragoza inició su vida independiente en virtud del decreto del 26 de febrero de 1864, expedido en Saltillo por el presidente Juárez, que ordenaba la separación de Coahuila y Nuevo León. En ese decreto, publicado en el periódico del gobierno del estado el 4 de diciembre de 1868, se estableció que quedaba definitivamente erigido el estado de Coahuila con el nombre de “Coahuila de Zaragoza” y, sin embargo, esa denominación no había sido retomada en la Constitución de 1917.

drían que contar con la aprobación del Congreso de la Unión. En 2005, sin embargo, este precepto se volvió a modificar (*DOF* del 8 de diciembre de 2005), a fin de dejar la aprobación de los convenios amistosos a cargo de la Cámara de Senadores.

De hecho, con esta reforma se contempló dentro de las facultades exclusivas del Senado, además de autorizar mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes los convenios amistosos a que se refería el artículo 46, el resolver de manera definitiva los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas que así lo solicitaran con la misma mayoría.

Con ello se le quitó también a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad para resolver este tipo de asuntos, y en los transitorios de la reforma se señaló que la propia Cámara de Senadores establecería una Comisión de Límites de las Entidades Federativas y que las controversias que se encontraran en trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación con motivo de conflictos limítrofes entre entidades federativas serían remitidas de inmediato, con todos sus antecedentes, a la Cámara de Senadores, a fin de que ésta, en términos de sus atribuciones constitucionales, procediera a establecerlos de manera definitiva mediante decreto legislativo. No obstante lo anterior, por la falta de aplicación efectiva de esta reforma, en 2012 (*DOF* del 15 de octubre de 2012) se aprobó otra modificación al texto del artículo 46.

Las Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados señaló en el dictamen que elaboró sobre la iniciativa de reforma constitucional que dado que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya había radicado cuatro asuntos relacionados con problemas de límites territoriales entre entidades federativas y había entrado a su conocimiento y sustanciación, era indispensable definir qué efectos deberían dictaminarse sobre las actuaciones jurisdiccionales que obraban en cada uno de los expedientes.¹⁹¹

¹⁹¹ Las controversias constitucionales eran las siguientes: *a)* controversia constitucional 9/1997. En este procedimiento, el estado de Quintana Roo re-

Estas definiciones, como señaló la Comisión de Puntos Constitucionales, resultaban indispensables para que la Comisión de Límites de las Entidades Federativas dictaminara a partir de los convenios que en su caso se hubieran presentado por las entidades involucradas y considerando algunos elementos esenciales. Debía definirse qué hacer y con base en qué fundamento constitucional se analizaban y calificaban las actuaciones jurisdiccionales que obraban en cada expediente. En ello, sin embargo, se planteaban dos disyuntivas: 1) invalidar las actuaciones jurisdiccionales hasta entonces radicadas en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o 2) tomar en consideración lo actuado en el dictamen.

La Comisión que dictaminó la iniciativa consideró la primera de estas opciones como inviable, pues aceptarla era tanto como decir “borrón y cuenta nueva”, pero para que esto surtiera efectos resultaba indispensable que el Senado invalidara lo actua-

clamaba del presidente de la República, así como del gobernador constitucional y del Congreso del estado de Campeche, la declaración de invalidez del acuerdo emitido por el presidente de la República el 15 de mayo de 1940, publicado en el *DOF* el 12 de junio de 1940, relativo al conflicto de límites entre esos estados y la declaración de invalidez del decreto número 244 de la IV Legislatura del estado de Campeche; *b)* controversia constitucional 13/1997. Mediante estas actuaciones, el estado de Quintana Roo reclamaba al de Yucatán, la expedición, promulgación y publicación del decreto número 328 del 25 de marzo de 1975, publicado en el *DOF* el 26 de marzo de 1976, por el que se reformó el artículo 14 de la Constitución Política del Estado de Yucatán; *c)* controversia constitucional 51/2004. A través de estas actuaciones judiciales, el municipio de Chihuatlán del estado de Jalisco, reclamaba del Poder Ejecutivo y del municipio de Manzanillo, ambos del estado de Colima, las órdenes que giraron a las autoridades para que haciendo uso de la fuerza pública, invadiieran y continuaran invadiendo la jurisdicción y competencia territorial del municipio de Chihuatlán, estado de Jalisco, invadiendo su soberanía municipal, ejerciendo actos de gobierno e intentar seguirlos ejerciendo donde se encontraba un importante desarrollo turístico, y *d)* controversia constitucional 3/1998. En este expediente el estado libre y soberano de Jalisco reclama la negativa o evasión del estado de Colima, a reconocer los derechos y el poder que le correspondían sobre los territorios comprendidos dentro de los límites que conservaba y tenía de conformidad con lo dispuesto por el artículo 45 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

do por la Suprema Corte, lo que resultaba inoperante y carente de fundamento constitucional.

La segunda opción también se consideró inoperante, puesto que el procedimiento seguido bajo estricto derecho dejó de serlo en el momento mismo en que dio un viraje al transformarse su naturaleza jurídica, así como la vía, los términos y el procedimiento para el desahogo de la *litis*, es decir en la amigable composición como forma de concluir los conflictos; sin embargo, ésta no tenía cabida en los procedimientos jurisdiccionales; antes bien, ambas formas se excluían entre sí.

Esta problemática hizo que, a fin de no invadir la función jurisdiccional propia de la Suprema Corte, se pensara en trasladar la competencia contenciosa con la que contaba el Senado al máximo tribunal. Y es que se consideró que la Cámara de Senadores era un órgano legislativo, político y representativo, pero no un órgano jurisdiccional, y sólo de manera muy excepcional debía realizar funciones materialmente jurisdiccionales en los casos previstos en la Constitución. De esta forma, la aprobación de los convenios amistosos celebrados por las entidades federativas se mantuvo a cargo de la Cámara de Senadores, pero de no existir ese tipo de convenios, y a instancia de alguna de las partes en conflicto, se otorgó competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer, sustanciar y resolver, con carácter de inatacable, las controversias sobre límites territoriales que se susciten entre las entidades federativas en términos de la fracción I del artículo 105; es decir, a través de una controversia constitucional.