



# EL TERRITORIO INSULAR DE MÉXICO

Marineyla Cabada Huerta



Serie Amarilla

*Temas Políticos y Sociales*

Diciembre - 2005

**Presidente de la Cámara de Diputados**

Dip. Heliodoro Díaz Escárraga

**Junta de Coordinación Política**

**Presidente**

Dip. Pablo Gómez Álvarez

**Integrantes**

Dip. Emilio Chuayffet Chemor

Dip. José González Morfin

Dip. Jorge Antonio Kahwagi Macari

Dip. Alejandro González Yañez

Dip. Jesús Martínez Álvarez

**Secretario General**

Dr. Guillermo Javier Haro Bélchez

**Secretario de Servicios Parlamentarios**

Lic. Alfredo del Valle Espinosa

**Secretario de Servicios Administrativos  
y Financieros**

Lic. Rodolfo Noble San Román

**Director General del Centro de  
Estudios de Derecho e  
Investigaciones Parlamentarias**

Dr. Alfredo Salgado Loyo

**Coordinador Editorial del Centro de  
Estudios de Derecho e  
Investigaciones Parlamentarias**

Lic. Luis Alfonso Camacho González

**Portada y Diseño Interior**

Humberto Ayala López

## **Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias**

### **Presidente**

Dip. Pablo Franco Hernández

### **Secretarios**

Dip. Israel Gallardo Sevilla

Dip. Mayela Quiroga Tamez

### **Integrantes**

Dip. Sergio Álvarez Mata

Dip. Federico Barbosa Gutiérrez

Dip. Aldo Mauricio Martínez Hernández

Dip. Rafael Flores Mendoza

Dip. Francisco Cuauhtémoc Frías Castro

Dip. Rebeca Godínez y Bravo

Dip. Héctor H. Gutiérrez de la Garza

Dip. Jorge Legorreta Ordorica

Dip. Germán Martínez Cázares

Dip. Fidel René Meza Cabrera

Dip. Jaime Moreno Garavilla

Dip. Arturo Nahle García

Dip. Raúl Paredes Vega

Dip. Jorge Luis Preciado Rodríguez

Dip. Tomás Cruz Martínez

Dip. Jorge Romero Romero

Dip. Pedro Vázquez González

Dip. Margarita Zavala Gómez del Campo

\*EL CONTENIDO DE LOS ARTÍCULOS, ASI COMO SUS TÍTULOS Y, EN SU CASO, FOTOGRAFÍAS Y GRÁFICOS UTILIZADOS, SON RESPONSABILIDAD DEL AUTOR, LO CUAL NO REFLEJA NECESARIAMENTE EL CRITERIO EDITORIAL.



---

# El Territorio Insular de México

Marineyla Cabada Huerta\*

## Introducción y Problemática General.

El presente folleto temático pretende abordar de manera general la situación histórica y actual del territorio insular mexicano, su régimen jurídico, así como las muchas posibilidades que, a consideración de la autora, tiene de florecer en la vida nacional, siempre y cuando las autoridades y la población en general, tomen conciencia de este espacio nacional, otorgando vigencia al tema, en el entendido de que es, en pleno siglo XXI, todavía una asignatura pendiente para en el desarrollo integral de nuestro país.

Desde las primeras exploraciones españolas a lo que con posterioridad se conocería como “América”, las islas significaron los puntos más importantes dentro de las rutas marítimas de navegación en el “Nuevo Continente”, a la vez de constituirse en el asiento de la historia nacional en lo particular y de la hispana, en lo general.

En la actualidad, la mayoría de los mexicanos no sabemos a ciencia cierta la cantidad de islas que se encuentran frente a nuestros litorales y que se ha calculado en más de 240 porciones. El común denominador solamente recuerda aquellas que sobresalen por sus atractivos desarrollos turísticos, tales son los casos de Cozumel e Isla Mujeres, o bien, aquellas que representan algún castigo parecido al destierro como las Islas Marías, archipiélago en el que una de ellas, la María Madre, alberga el famoso penal o centro de readaptación social.

Es necesario entender que estas porciones terrestres separadas de la masa continental, forman parte significativa del ámbito espacial de validez del orden jurídico nacional y por lo tanto, en la materia de salvaguarda de la soberanía. De igual forma, las islas de México, además de ser paraísos naturales, son también, y con mayor frecuencia, una rica e insospechada fuente de recursos naturales y constituyen puntos clave en la delimitación de espacios marítimos internacionales.

Una de las deficiencias cognoscitivas más importantes de nuestros espacios insulares es que ignoramos con exactitud cuántas y cuales islas pertenecen a nuestro país. En el año de 1900 Antonio

---

\*Investigadora “A” por oposición desde el año de 2002, en el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados; Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y próxima a obtener el grado de Maestra en Derecho por la misma institución.

García Cubas elaboró un islario editado por la Secretaría de Relaciones Exteriores, en 1919 Manuel Muñoz Lumbier realiza un nuevo esfuerzo, otro más es el de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas en el año de 1939, Ricardo Toscano hace lo propio en 1949, la Secretaría de Marina en 1977 y por último, el editado por la Secretaría de Gobernación con el título “Régimen Jurídico e Inventario de la Islas, Cayos y Arrecifes del Territorio Nacional 1981”. Entre todos los catálogos mencionados se nota importante discrepancia en cuanto a la cantidad y nombres de las porciones insulares.

La falta de estudio y dedicación al territorio insular y a las posibilidades del mismo, no han permitido el conocimiento del número preciso de las unidades territoriales que lo integran, su localización geográfica, sus recursos naturales y económicos en general, así como su superficie, formación geológica y posibilidades de aprovechamiento sustentable.

Los recursos humanos y financieros dedicados al estudio y desarrollo de las islas mexicanas han resultado insuficientes y la falta de coordinación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, ha generado una diversidad de criterios y acciones contradictorias, provocando con ello, una problemática compleja en relación con nuestros espacios insulares.

Ninguno de los dos Poderes Federales con facultades en la materia, el Ejecutivo y el Legislativo, han pugnado por un presupuesto encaminado al establecimiento de una infraestructura destinada a la realización de estudios y programas para el desarrollo insular, tampoco se han logrado resultados palpables en la definición de la situación jurídica de las islas.

Las condiciones de abandono histórico de este territorio permitieron que las islas se convirtieran en tierra de nadie, en tierras de apropiación o tráfico ilegales, o, en el peor de los casos, como atractivos de pretensiones expansionistas de las potencias extranjeras; baste recordar los casos de las catorce islas que integran el Archipiélago del Norte, las cuales perteneciendo originalmente a México, han estado sujetas a la soberanía de Estados Unidos desde 1847. Asimismo, la imperdonable pérdida de la Isla de la Pasión (mejor conocida como Clipperton) en el año de 1931<sup>1</sup>, en razón de un laudo arbitral internacional por el que se otorgó su jurisdicción a Francia, bajo argumentos de no ejercicio de acto alguno de la autoridad mexicana.

<sup>1</sup> GONZÁLEZ AVELAR, Miguel. Clipperton. Isla Mexicana. Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V.. Primera Edición. México, 1992.

Ninguna de las mutilaciones territoriales han sido suficientes para despertar de la “inconciencia insular”. La mayoría de las islas nacionales se encuentran en el más completo de los abandonos, son territorios prácticamente inexplorados, desconocidos, devaluados y, en muchas ocasiones, catalogados como inhóspitos o salvajes.

Los motivos de orden histórico, político, económico y social, así como las lógicas prioridades nacionales, las restricciones presupuestales y también una pasividad gubernativa son, entre otros, los motivos que han impedido la incorporación del territorio insular al desarrollo nacional generado en la parte continental del país. La falta de una legislación en la materia y las lagunas e imprecisiones jurídicas de este hecho derivadas, obstaculizan los pocos intentos para su desarrollo.

Si lo expuesto ya es preocupante, falta todavía agregar los problemas ecológicos que las islas muestran, por ejemplo, la Isla Guadalupe, localizada en el Océano Pacífico y considerada como paraíso biológico, hoy se encuentra en condiciones lamentables de erosión debido a la población caprina introducida, causante de la deforestación de varias hectáreas y de la pérdida de la mitad de sus especies herbáceas endémicas.<sup>2</sup>

La erosión y la deforestación provocan el desprendimiento de los suelos, lo que lleva contaminación a los mares adyacentes y reducción o muerte de las especies marinas. “Cada especie que se extingue no solo es una pérdida irreparable para México, sino que también para la humanidad. El paisaje de México no es solo un recurso vinculado al turismo. Y el paisaje de México no solamente se viene deteriorando por la irracionalidad de los modos de producción imperantes. También se deteriora por despreocupación o por desconocimiento.”<sup>3</sup>

Desde el punto de vista internacional, los espacios insulares adquieren gran importancia. Durante la Tercera Convención Sobre Derecho del Mar, se aseguró sin lugar a dudas, que los Estados ribereños poseen plena soberanía sobre el espacio marino denominado “Mar Territorial”, incluyendo su espacio aéreo, lecho y subsuelo. Independientemente de lo anterior, los países en desarrollo constituyeron un frente común en defensa del reconocimiento de un segundo espacio marino, el que en inicio se denominó “Mar Patrimonial” y que en la actualidad se conoce como “Zona Económica Exclusiva”, concebida como un área situada más allá del Mar

<sup>2</sup> RICO CERDA, José. *Revista Chapingo*. N° 40. “Salvar a la Isla Guadalupe. Un deber de Mexicanidad”. Universidad Autónoma Chapingo. México, 1993. Pág 5.

<sup>3</sup> *Idem*. Pág 6.

Territorial, adyacente a este, sujeta a un régimen jurídico específico que fue establecido en la misma Convención. A diferencia de lo que ocurre con el Mar Territorial, en la Zona Económica Exclusiva el Estado ribereño no tiene soberanía absoluta, sino que únicamente ciertos derechos soberanos relacionados con la explotación de recursos.

“Cabe recordar que la ZEE consta de 188 millas marinas, en sentido estricto, las que sumadas a las 12 millas del mar territorial arroja un total de 200 millas náuticas, mismas que se miden a partir de la línea base de las costas. Es prudente que recordemos que las islas tienen derecho a ZEE. El problema que se plantea es que si México posee 239 islas, según el catálogo de la Secretaría de Gobernación de 1981, ¿cuales de estas islas, cayos o arrecifes tienen derecho a que se les dote de Zona Económica Exclusiva y de plataforma continental? De acuerdo con la Convención sobre Derecho del Mar, solamente aquellas que sean habitables por el hombre o tengan vida económica propia, según el texto en español, en tanto que en consonancia con la versión en inglés, aquellas que estén habitadas humanamente.”<sup>4</sup>

Haciendo especial énfasis en la anterior cita, es de relevancia anotar que la mayoría de las islas nacionales se encuentran deshabitadas y por consiguiente, carecen de actividades económicas que pudieran servir como argumento de defensa, en el caso de que la comunidad internacional decidiese reconocer como islas con zona económica exclusiva a aquellas habitadas humanamente.

## **Breves antecedentes históricos de las islas nacionales.**

En el nacimiento del siglo XVI se inician las primeras expediciones europeas motivadas por la inquietud de descubrir posibles tierras existentes en el mar del sur. De esta manera, Diego Velázquez, gobernador de Cuba, organiza la primera expedición española, capitaneada por Francisco Hernández de Córdoba, quien después de varios meses en la mar llega a lo que hoy conocemos como la península de Yucatán, cuyas tierras caracterizadas por construcciones monumentales y gran cantidad de pobladores, son bautizadas como “El Gran Cairo”<sup>5</sup>

Al seguir la ruta marítima del sur, las naves de Hernández de

<sup>4</sup> GARCÍA MORENO, Víctor Carlos. Las Islas, la Convención sobre el Derecho del Mar y su relevancia en la delimitación de los espacios marinos mexicanos. Primer Congreso de Derecho del Mar. Universidad de Colima. México, 1984. Pág 2.

<sup>5</sup> DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal. Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España. Círculo de Lectores Printer, S.A. Segunda Edición. España, 1971. Pág. 12



Córdoba topan casi por error con la primera isla que se descubriera por los españoles en territorio maya, a la que, en razón de los ídolos de formas femeninas en ella encontrados, se le denomina “Punta de Mujeres” (Isla Mujeres en la actualidad).

Una segunda expedición ordenada por el Gobernador de Cuba, al mando de Juan de Grijalva, termina navegando el Golfo del México debido a accidentes de orientación, en razón de ello, se descubren varias islas como: Cozumel (1518), la Aguada (conocida más tarde como Isla Triste, Villa del Carmen y en la actualidad, Isla del Carmen) e Isla Blanca (en las costas del actual estado de Veracruz)<sup>6</sup>. Resulta curioso como en la relatoría de Bernal Díaz del Castillo<sup>7</sup> no se mencionan los arrecifes y demás islas vecinas a la isla blanca y solamente se hace referencia a una isla mayor en la cual Grijalva mandó desembarcar, encontrando diversos altares e ídolos a cuyos pies estaban sacrificados recientemente cinco indios; la impresión de tal espectáculo no dejó lugar a dudas sobre el nombre que sería impuesto a esas tierras, el cual fue: “Isla Sacrificios”. En el mismo derrotero fue hallada y nombrada también la isla de San Juan de Ulúa.

La tercera expedición enviada por Velázquez fue comandada por Hernán Cortés, quien descubre y conquista nuevas tierras, estableciendo la figura jurídico-política del municipio, con lo que logra independencia de Diego Velásquez. Años más tarde, decide explorar rumbos al norte, para lo cual envía a su sobrino Francisco Cortés de Buenaventura, entonces Gobernador de Colima, quien navega por el Océano Pacífico descubriendo varias islas como las Marías, Santo Tomás (Isla Socorro) y de los Inocentes o Anublada (Archipiélago de Revillagigedo).

Otro enviado de Cortés, Diego Hurtado de Mendoza, también explora las islas del Norte, a la vez de que Nuño Beltrán hace lo suyo por el mismo territorio. La variedad de expediciones por la parte norte de lo que hoy es nuestro país, provocó que en no pocas ocasiones una misma isla fuera nombrada de distintas formas y que no se hicieran esperar las disputas por la gloria de proclamarse el título de descubridor.

A principios del año de 1536, Hernán Cortés se ve menguado de poder, debido a la revocación de la Capitanía General que encarnaba. Es así que sin el apoyo real, Cortés organiza la última de sus expediciones que lo llevó hacia aguas del Golfo de California, recorriendo las costas de los ahora estados de Sinaloa y Sonora, reclamando para sí el haber descubierto islas como Tiburón, Cedros

<sup>6</sup> REYES VAYSADE, Fernando y MORENO COLLADO, Jorge (coordinadores). Cartografía Histórica de las Islas Mexicanas. Secretaría de Gobernación, Dirección General de Gobierno. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1992. Pp.72 y sig.

<sup>7</sup> *Ibidem*. Pp. 33 y sig.

y San Esteban. Estos hallazgos de Cortés despertaron el interés del Virrey de Mendoza, quien ordena la detenida y minuciosa exploración de las aguas de este Golfo y de las islas en él localizadas, por lo que son encontradas las Islas Coronado y la Clarión.

Las expediciones a las aguas de las Baja Californias se siguieron realizando durante la época colonial, redescubriendo islas y descubriendo nuevas, nombrándolas y renombrándolas, de manera tal que los registros suelen ser confusos.<sup>8</sup>

Lo que resulta innegable y de alguna manera ha sido la finalidad de este breve relato sobre el descubrimiento de tierras mexicanas a través de sus islas, es que estas porciones insulares marcaron las rutas de los navegantes españoles y, de hecho fueron las primeras tierras exploradas que sirvieron de punto de partida para la conquista de los pueblos continentales.

## **Peculiaridades de la regulación constitucional y legal del territorio insular mexicano.**

Desde 1917 a la fecha las islas propiamente dichas y los demás elementos insulares reconocidos por el derecho internacional, como lo son los cayos y arrecifes, encuentran su regulación constitucional en los artículos 42 y 48 de la Ley Fundamental. La base teórica de estos preceptos radica en la figura político-jurídica llamada Estado, sobre el cual se han producido sinnúmero de teorías que coinciden, esencialmente, en que los elementos de este ente son tres: población, territorio y gobierno; es decir, en que el Estado es “una sociedad humana con determinadas características, unificada por la consecución de unos mismos fines, sujeta a un poder que dimana del propio Estado y asentada en un territorio determinado”.<sup>9</sup>

El territorio significa el ámbito espacial de validez del orden jurídico del Estado, solamente en el espacio físico que pertenezca a determinado Estado serán efectivas las normas jurídicas dictadas por el poder legítimamente constituido, y los destinatarios de éstas, serán quienes conformen la población del propio Estado.

En general la historia de la humanidad y en particular la de nuestro país, se han visto repletas de guerras armadas cuyos principales objetivos radicaron en abarcar mayores espacios territoriales. México es un excelente ejemplo de reducciones o despojos territoriales a causa

<sup>8</sup> REYES VAYSADE, Fernando y MORENO COLLADO, Jorge (coordinadores). *Op. Cit.*

<sup>9</sup> PORRÚA PÉREZ, Francisco. *Teoría del Estado*. Ed. Porrúa, S.A. Vigésimosegunda Edición. México, 1988. Pág. 191.

de botines de guerra; primero, la conquista española y superados los siglos de sometimiento, el país despierta a la independencia convirtiéndose en presa de las potencias europeas y de los no tan amistosos vecinos del norte, quienes logran apropiarse de más de la mitad del territorio nacional.

No conformes con la pérdida que significó la parte territorial ya en poder de los Estados Unidos de Norteamérica, se tuvo que desincorporar del territorio nacional a la Isla Clipperton, en cumplimiento, como ya se mencionó con anterioridad, del mandato de un laudo arbitral internacional que otorgó a Francia la posesión de este espacio insular indudablemente mexicano. La pérdida de la Isla de la Pasión (Clipperton) sucedió pese a los esfuerzos realizados por el Poder Constituyente de 1916-1917, para incorporar en la Carta Magna preceptos que ampararan y reconocieran a estos espacios integrantes del territorio nacional.

El artículo 42 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, heredado de la Ley Fundamental de 1857, no se refiere al territorio solamente como la parte terrestre del país, sino que aunada a ésta, señala a las aguas y al espacio aéreo. En su fracción segunda, incorpora a las islas, cayos y arrecifes como parte del territorio nacional, en virtud de la reforma que a este precepto se realizó para integrar los avances alcanzados en materia de derecho internacional del mar.

Aunque la comunidad científica no ha llegado a un acuerdo sobre las definiciones de isla, cayo y arrecife, la Real Academia de la Lengua Española, señala como concepto de isla el siguiente: “Porción de tierra rodeada enteramente por el mar o por un lago o por un río”.<sup>10</sup> Desde el punto de vista semántico, dicha definición es considerada adecuada; sin embargo, desde el ámbito geográfico, podría carecer de algunas características propias de las islas, en este sentido se pronuncia Víctor Carlos García Moreno cuando afirma que para que dicha definición sea acertada, debe agregarse que la porción de tierra debe ser relativamente pequeña, a fin de excluir, por ejemplo, a Australia por su enorme extensión<sup>11</sup>.

La convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, llevada a cabo el mes de diciembre de 1982, en Montego Bay, Jamaica, definió en su artículo 121 a las islas como “extensiones naturales de tierra, rodeadas de agua,

<sup>10</sup> Diccionario de la Lengua Española. Real Academia de la Lengua Española. Ed. ESPASA, Escalpe. Madrid, 1985. voz: isla.

<sup>11</sup> Exposición en la cátedra de la materia de Derecho Internacional Público. Facultad de Derecho, U.N.A.M. México, 1990.

que se encuentran sobre el nivel de ésta en pleamar”.<sup>12</sup>

Según las definiciones consultadas, se puede entender por cayos a “un banco de arena o bien cualquiera de las islas rasas o arenosas, frecuentemente anegadizas y cubiertas en gran parte de mangle, muy comunes en el mar de las Antillas y en el Golfo de México”<sup>13</sup>, mientras que se puede entender como arrecife a “un banco o bajío casi a flor de agua, formado por piedras , puntas de roca o políperos.”<sup>14</sup>

De la consulta realizada a diferentes diccionarios y al documento mismo de la Convención Internacional sobre Derecho del Mar, puede observarse que los tres conceptos regularmente son imprecisos, produciendo de esta manera confusión al momento de distinguirlos entre sí. Pese a lo anterior, el texto constitucional incorporó los tres elementos, a los que podría nombrarse “territorio insular”, entendiéndose que para efectos de este trabajo, como lo ha sido en la mayoría de las investigaciones cartográficas y oceanográficas, el elemento isla se ha destacado por ser una porción de tierra emergida, rodeada por aguas marinas o continentales en todo su perímetro, pudiendo su superficie oscilar entre unos pocos kilómetros cuadrados y varios millones. En general se habla de isla cuando la tierra emergida, por pequeña que sea, es susceptible de habitarse, en caso contrario, podríamos hablar de islotes (término no adoptado por la Constitución).

Así pues, el artículo 42 constitucional establece cuales son los componentes del territorio nacional mexicano y en sus seis fracciones, realiza las siguientes referencias específicas:

**Artículo 42.** El territorio nacional comprende:

**I.** El de las partes integrantes de la Federación;

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

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

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

**V.** Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores;

**VI.** El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional.

<sup>12</sup> Rocks wich can not sustain habitation or economic life of their own shall not have no exclusive economic zone or continental shelf. Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar. 10 de diciembre de 1982.

<sup>13</sup> Enciclopedia del Idioma. Tomo I. Editorial Aguilar de Ediciones, S.A: Pág 1004.

<sup>14</sup> *Ibidem.* Pág. 43

Al prestar especial atención en las fracciones segunda y tercera de este artículo, que se refieren al territorio insular, podemos destacar la siguiente peculiaridad: La fracción tercera del artículo establece de manera específica que las islas de Guadalupe y el Archipiélago de Revillagigedo forman parte del territorio nacional, mientras que la fracción segunda habla de las islas en general. Sabemos por el comentario de Amadeo Rodríguez Lozano, que “desde el punto de vista técnico-jurídico, esta mención específica es incorrecta, debido a que dichas islas necesariamente se encuentran comprendidas en la fracción segunda del precepto<sup>15</sup>.

Tal especificidad podría provocar confusiones, por lo que debe señalarse que esta mención especial tiene una razón histórica. Cuando el proyecto del artículo 42 fue presentado para ser discutido y votado por el Congreso Constituyente de 16-17, el Diputado Julián Adame propuso que se mencionaran precisamente a estas islas, así como a la de la Pasión o Clipperton, debido a que se encontraban considerablemente alejadas del territorio continental y corrían mayor riesgo de no ser reconocidas como mexicanas por la comunidad internacional, manifestando así el temor a ser menoscabados en una parte importante del territorio nacional con pretexto de la lejanía. Quién diría que años más tarde, aún la mención constitucional no sería suficiente.

Para proporcionar un panorama más amplio del territorio insular mexicano y confirmar el imperio de la Federación sobre el mismo, en 1917 se creó el artículo 48 constitucional, cuyo proyecto presentado por Venustiano Carranza a la letra fue:

“Las islas adyacentes de ambos mares que pertenezcan al territorio nacional, dependerán directamente del Gobierno de la Federación.”<sup>16</sup>

Las objeciones de los diputados constituyentes Palavicini, Monzón, Medina y Rojas, así como Ramírez Villareal, en defensa de los intereses de las entidades federativas, sobre todo de aquellas con litorales, originaron que el dictamen del artículo 48 se retirara para nuevo estudio y durante la sesión del 26 de enero de 1917, la redacción del precepto fue presentada y aprobada por unanimidad y sin discusión, en los siguientes términos:

“Las islas de ambos mares que pertenezcan al territorio nacional, dependerán directamente del Gobierno de la Federación, con

<sup>15</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Primera edición. México, 1985. Pág. 109.

<sup>16</sup> Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones. Tomo V. Antecedentes y Evolución de los a 28 a 53 constitucionales. L Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ed. Manuel Porrúa, S.A. México, 1978. Pág. 665.

excepción de aquellas islas sobre las que, hasta la fecha, hayan ejercido jurisdicción los Estados.”<sup>17</sup>

En el comentario del precepto realizado por Jorge Moreno Collado, se afirma que el debate de 1917 fue “el momento de resolver la problemática que encierra el párrafo, para determinar cuántas y cuales islas se encuentran fuera del *imperium* federal...”.<sup>18</sup> Sin embargo, la disposición constitucional no fue aclarada, dando lugar a una laguna en cuanto a la jurisdicción de cada una de las islas mexicanas, ya que dejar a la interpretación la frase “hasta la fecha” puede conducir a la afirmación de que dicha fecha es el 1º de mayo de 1917 (entrada en vigor de la Constitución).

Con el propósito de empezar a construir las premisas necesarias a partir de las cuales se efectuarán algunas conclusiones lógicas, debe tomarse en cuenta, en primer término, que la frase “hasta la fecha”, puede ser interpretada en dos sentidos:

- Como la fecha en que entra en vigor la Carta Magna de 1917.
- Como la fecha en que se aplica el precepto.

La que escribe se inclina por la primera interpretación para afirmar que los actuales estados de Baja California, Baja California Sur, Nayarit y Quintana Roo, al no encontrarse con tal calidad el 1º de mayo de 1917, no podían ni pueden ejercer soberanía sobre isla alguna que se encuentre frente a sus litorales. Asimismo, la segunda posibilidad pareciera un tanto absurda, ya que es de explorada doctrina el principio general de que “las normas jurídicas rigen todos los hechos que, durante el lapso de su vigencia, ocurren en concordancia con sus supuestos.”<sup>19</sup> En este orden de ideas, cabe realizar ciertas reflexiones:

A) El artículo 48 constitucional ha sido reformado solamente una vez desde 1917. La modificación ocurrió en 1960<sup>20</sup>, para incluir términos marítimos convenidos internacionalmente, sin que la reforma versara sobre la determinación de la jurisdicción insular mexicana. La frase “hasta la fecha” fue conservada, por lo que el texto vigente del precepto es el siguiente:

“Artículo 48. Las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma

<sup>17</sup> *Idem*. Pág 661.

<sup>18</sup> MORENO COLLADO, Jorge. Nuestra Constitución. Comentarios a los artículos 42 al 48. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1991.

<sup>19</sup> GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Ed. Porrúa, S.A. Trigésimosexta Edición. México, 1986. Pág. 388.

<sup>20</sup> Diario Oficial de la Federación. 20 de enero de 1960.

---

continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerán directamente del Gobierno de la Federación, con excepción de aquellas islas sobre las que **hasta la fecha** hayan ejercido jurisdicción los Estados.”

**B)** Los únicos estados con límites marinos, constituidos como tales con anterioridad al 1º de mayo de 1917, fueron: Campeche, Jalisco, Guerrero, Oaxaca, Sonora, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán, en tanto que Baja California, Baja California Sur, Nayarit y Quintana Roo se encontraban catalogados como territorios federales, figura jurídico-político-territorial aplicada a las entidades que, dependiendo directamente del Gobierno Federal, no se consideraban como estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior. En tales términos, solamente los primeros diez estados mencionados se encontraban en la posibilidad de reclamar para sí algunas islas, cuando entró en vigor la Ley Fundamental.

**C)** Por lo que respecta a Nayarit, es conveniente señalar que se erigió de territorio federal a estado de la Federación por mandato, y a partir, de la propia expedición de la Constitución de 17, razón por la cual, al no haber sido estado con anterioridad a la fecha multicitada, definitivamente no pudo ejercer jurisdicción sobre alguna isla.

En el Diario Oficial de la Federación de fecha 1º de marzo de 1920, se publicó el Reglamento Interior de la Colonia Penal de las Islas Marías, quedando establecida la jurisdicción del Gobierno Federal sobre el archipiélago; pese a ello, el estado de Nayarit reclama a la isla y el conflicto fue resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en favor de la Federación.

**D)** El caso de los que hoy conforman dos estados en Baja California, es más evidente. El artículo 43 del texto original de la Constitución de 1917 estableció a la mencionada península como un territorio federal, más adelante, un decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 16 de enero de 1935, divide al territorio en dos porciones, la norte y la sur, para continuar bajo la dependencia del Gobierno Federal en calidad de territorios federales.

El 16 de enero de 1952, el Territorio Norte de Baja California se erige en estado de la Federación, mediante una reforma constitucional. El naciente estado omitió incorporar dentro de su

Constitución a las islas como parte integrante del territorio estatal, pero sorprendentemente el 20 de diciembre de 1959, se publica en el Periódico Oficial del Estado, un decreto de la H. III Legislatura Local, por el que se reforma el artículo 7º de la Ley Orgánica Municipal de la entidad federativa, para dividir al estado en cuatro municipios, de los que tres integraron islas a jurisdicción.

En razón de lo antes mencionado, al municipio de Mexicali se incluyeron las islas del Golfo de California, mencionando específicamente a las siguientes: Isla Montague, Isla Gore, Islas Encantada, Isla San Luis, Isla Ángel de la Guarda, Isla Pond, Isla Partida, Isla Roma, Isla Salsipuedes e Isla San Lorenzo; al de Tijuana se le adjudicó la jurisdicción de las Islas Coronado, mientras que al municipio de Ensenada correspondía ejercer la propia en las islas de Cedros, San Benito, Elide, El Toro, El Zapato, Guadalupe, Sacramento, San Jerónimo, San Martín y la de Todos los Santos.

El territorio de Baja California Sur se erige en Estado de la Federación, mediante un decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación del 8 de octubre de 1974, cuyo artículo primero transitorio estableció:

“El Estado de Baja California Sur tendrá la extensión territorial y los límites que comprende actualmente el territorio de la Baja California Sur.”

Los límites a que se hace referencia no son otros que los que se encontraban determinados por la Ley Orgánica del Territorio de la Baja California Sur, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de febrero de 1971, cuyo artículo segundo determinaba:

“El Territorio de la Baja California Sur queda comprendido entre los límites siguientes: por el norte el paralelo 28 grados, por el oriente, el Golfo de California, y por el sur y el poniente el Océano Pacífico. “ En relación con el artículo 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedan comprendidas bajo la jurisdicción del Territorio las islas que a continuación se mencionan: Natividad, San Roque, Magdalena, Margarita y Creciente, situadas en el Océano Pacífico; Cerralvo, Santa Catarina, San Juan Nepomuceno, Espíritu Santo, San José, Santa Cruz, Carmen, Coronados, San Marcos y Tortugas, situadas en el Golfo de California, y además las islas, islotes y cayos adyacentes localizados entre los paralelos 28 grados y 22 grados 30 minutos norte.”



---

El primer párrafo de la disposición no presenta la menor duda de que la referencia que se hace del territorio, corresponde únicamente al peninsular. Mientras que en el segundo párrafo se percibe la intención del legislador ordinario de incorporar al territorio federal una serie de islas, fundamentando su decisión en el artículo 48 constitucional, sin haber tomado debida cuenta de que el precepto determina una excepción a la jurisdicción federal de las islas únicamente para los estados y, siendo el Territorio de Baja California Sur, en ese momento, un territorio federal y no un estado, carecía de órganos y facultades propios, distintos de los federales para el ejercicio de jurisdicción alguna sobre espacios insulares.

Dicho lo anterior, al entender de la suscrita, cuando el territorio sur de la Baja California se erige el estado, no se modifica ni deroga la dependencia directa que del Gobierno Federal tenían las islas incorporadas al territorio de aquél. En el ánimo de aportar un elemento más de sustento a las afirmaciones realizadas, es necesario traer a colación lo dispuesto por el artículo 124 constitucional:

“Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”

Un criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de las facultades federales y estatales, publicado en el Apéndice de Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo XLII, página 45, rubro: “JURISDICCIÓN QUE IMPERA EN LAS ISLAS MARÍAS”, expone:

“... examinando el artículo 124 de la Constitución se concluye que es evidente que el mismo se refiere a la jurisdicción sobre el territorio de cada uno de los Estados y de todos en conjunto, pero no es aplicable a aquellas porciones del suelo nacional que no tengan la categoría de Estado.

“En consecuencia, donde no hay Estado, sino otra entidad o ninguna entidad política, sino simplemente una dependencia directa del Gobierno Federal, no es aplicable la división de competencias en federal y del orden común que fija el artículo que se estudia, sino que en esos lugares hay unidad de competencia, allí todo es federal y la jurisdicción sobre todos los ramos radica en los Poderes Federales según sus naturales atribuciones...”

E) En lo que respecta al hoy estado de Quintana Roo, diremos

que, al igual que Baja California Sur, adquirió la categoría de estado mediante el referido decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 8 de octubre de 1974, cuyo artículo segundo transitorio dispuso, respecto de los límites territoriales del naciente estado federado, lo siguiente:

“El Estado de Quintana Roo tendrá la extensión territorial y los límites que comprende actualmente el Territorio de Quintana Roo.”

A similitud del caso de Baja California Sur, la extensión y los límites referidos se encontraban determinados en la Ley de Organización Política y Municipal del Territorio de Quintana Roo, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 27 de febrero de 1904. El artículo 3º de este ordenamiento dispuso lo siguiente:

“...Además del territorio expresado, comprenderá este Distrito las islas de Cozumel, Cancun, de Mujeres, Blanca, de Contoy y de Holbox y los cayos adyacentes.”

En tanto que el artículo 4º estableció:

“El distrito del Norte se dividirá en dos municipalidades, que serán: Isla de Mujeres, que será la cabecera del Distrito y Cozumel, y en dos comisarías, que serán Puerto Morelos y Yalahau (Holbox).”

Por su parte, los artículos 13 y 14 establecieron claramente la jurisdicción federal que en ese momento se ejercía sobre todo el territorio, al señalar que:

“El Territorio de Quintana Roo es parte integrante de la Federación y para su régimen interior en el orden administrativo, político y municipal, depende del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación, menos en lo que por ley expresa corresponde a otras Secretarías.

“El Gobierno político y la administración municipal del Territorio estarán a cargo de un Jefe Político que será nombrado y removido libremente por el Ejecutivo de la Unión y que en el ejercicio de sus funciones dependerá de la Secretaría de gobernación.”

El Territorio de Quintana Roo se suprime para formar parte de los estados de Campeche y Yucatán, mediante decreto publicado el 19 de diciembre de 1931 en el Diario Oficial de la Federación, en el cual no existió mención alguna sobre las islas. Posteriormente, el 29 de diciembre de 1931 se publica en el mismo órgano oficial, un decreto por el que se fijan las bases para la ejecución del anterior, en la base XIII de este documento legal se aclara parcialmente la situación de las

---

islas, al establecer:

“Las islas de Cozumel y las de Mujeres, dependerán directamente del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación.”

El presidente Cárdenas emitió un decreto, publicado en el Diario Oficial el 16 de enero de 1935, mediante el cual se creó nuevamente el Territorio Federal de Quintana Roo.

Con base en lo anterior, podemos afirmar que jurídicamente, el hoy estado de Quintana Roo, al igual que las entidades federativas a que se ha hecho alusión, carecen de la facultad constitucional para ejercer jurisdicción insular.

Ahora bien, lo cierto es que hoy por hoy, resultaría inútil aferrarse a la idea de quitar jurisdicción a las entidades federativas que la han ejercido, aunque dicho ejercicio haya sido de hecho, ya que tampoco la Federación ha cumplido su parte de responsabilidad y muchas de estas porciones insulares han sido, por tradición, parte fundamental de la economía de determinada entidad o estado, tal es el caso de Cancún, Cozumel e Isla Mujeres para el estado de Quintana Roo.

La aseveración de que la Federación tampoco ha cumplido su parte, se sustenta en hechos y también en algo de derecho hasta hoy no cumplido del todo, ya que la realidad de un gobierno federal del territorio insular ha resultado ser desalentadora.

Para las porciones insulares federales que no han sido adoptadas por los estados federados (ni de hecho, ni de derecho), no se ha emitido legislación alguna, ni se ha dado una figura jurídico-política determinada, colocándolo de esta forma en un segundo plano respecto del territorio continental. La excepción la constituyen, como ya se ha afirmado, las islas más conocidas, en especial del archipiélago de las Islas Marías, el cual por decreto contenido en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1939, regulariza su régimen jurídico, destinando a una de sus islas para establecer una colonia penal federal y determinando que la totalidad del archipiélago (Isla María Madre, Isla María Magdalena, Isla María Cleofás e Isla San Juanico) sería una zona restringida y de alta seguridad, cuyo gobierno y administración quedaría a cargo de la Secretaría de Gobernación, por conducto del área encargada de la prevención y readaptación social.

Fuera de la acción anterior, el gobierno de la Federación ha mostrado un abandono generalizado del territorio insular, que en

mucho ha contribuido a la anarquía administrativa, legal y política que en la actualidad se padece respecto al mismo.

En 1939, la entonces “Ley de Secretarías y Departamentos de Estado”, dispuso que la Secretaría de Gobernación fuese la dependencia del Ejecutivo de la Unión, competente para administrar las islas de ambos mares de jurisdicción federal. En 1976 el ordenamiento señalado es sustituido por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual también otorgó a la Secretaría de Gobernación la facultad referida, sin que en ninguna de las dos ocasiones, se hubiese emitido regulación específica alguna, para la realización de las acciones administrativas.

De 1939 a 1980, la Secretaría de Gobernación no realizó prácticamente ningún acto sobresaliente relacionado con el territorio insular mexicano. Fue el 1º de abril de 1980, cuando el entonces Director General de Gobierno de esa dependencia, propone y logra la creación de un Departamento de Administración de Islas de Jurisdicción Federal, con el propósito de dar cumplimiento a la disposición expresa de la entonces fracción XV del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En esta época, la Secretaría participó en el “Plan de Desarrollo de la isla Guadalupe”, autorizado en 1980 por el Presidente de la República, con este proyecto se expidió el Reglamento de Gobierno para esta ínsula y se inició la construcción de una casa de gobierno. Se realizó el primer inventario de las islas, cayos y arrecifes del territorio nacional, en el cual se incluyeron estudios preliminares sobre el régimen jurídico de los mismos. También se llevaron a cabo diversas investigaciones de campo en las islas del Océano Pacífico, Golfo de México, Mar de Cortés (Golfo de California) y el Mar Caribe, a fin de determinar sus recursos, ubicación exacta, condiciones y situación geológica, entre otros aspectos generales; asimismo, se elaboró un ante proyecto de Ley Orgánica del Territorio Insular Mexicano y se dio trámite a diversas solicitudes de concesión y uso de suelo de las islas de Todos Santos, Coronado Sur, Ixtapa y Lobos IV, dejando a la siguiente administración los proyectos de los oficios de concesión de las referidas islas, con excepción de Lobos IV.<sup>21</sup> Por razones que se desconocen, el Departamento de Administración de las Islas de Jurisdicción Federal, desapareció de 1983 a 1984.

En el período que comprende del año de 1984 a 1986, el área encargada de la administración del territorio insular, reaparece

<sup>21</sup> Datos obtenidos del archivo documental del Departamento de Administración del Territorio Insular, Dirección General de Gobierno de la Secretaría de Gobernación. México, D.F., 1993.

---

como una subdirección dentro de la Dirección General de Gobierno de la Secretaría de Gobernación, para convertirse nuevamente en departamento en este último año, llevando a cabo publicaciones como la obra "Islas del Golfo de California", en colaboración con el Instituto de Biología de la Universidad Nacional Autónoma de México.

A finales de 1989 se programaron nuevas actividades del Departamento de Administración del Territorio Insular, debido a que en la Secretaría de Gobernación se tomó conciencia del retraso nacional en este rubro y de la necesidad de convocar a los esfuerzos por las islas a otras dependencias del Ejecutivo Federal, en razón de que el tema y tratamiento insular es un área eminentemente interdisciplinaria. Bajo estas consideraciones fundamentales, en el año de 1990 se creó el Comité Interinstitucional en materia de Territorio Insular, coordinado por la Secretaría de Gobernación y con la participación de las entonces secretarías de Desarrollo Social, Marina, Comunicaciones y Transportes, Pesca y Turismo; así como del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística; el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; los institutos de Biología, Geología, Ciencias del Mar, Geofísica, Geografía y el Centro Nacional de Ecología, todos ellos pertenecientes a la Universidad Nacional Autónoma de México, además de la Universidad Autónoma Chapingo.<sup>22</sup>

Al principio los trabajos del comité avanzaron considerablemente, pero en el momento en que se fijaron responsabilidades concretas para cada uno de sus integrantes, el entusiasmo prácticamente desapareció. Se esgrimieron varios argumentos, que al paso de los años parecen más excusas, por ejemplo: que el grupo no se encontraba legalmente constituido, ya que su creación se basó en la buena fe de los participantes y para su integración no se expidió en documento oficial alguno que estableciera la posibilidad de asumir compromisos reales y las facultades para la ejecución de los mismos.

Independientemente de las dificultades de operación de este grupo de trabajo, entre octubre de 1990 y diciembre de 1992, la Secretaría de Gobernación logró establecer contacto y unir esfuerzos con otras dependencias de la Administración Pública Federal e instituciones de educación e investigación superior, con injerencia en

---

<sup>22</sup> *Idem.* Carpetas de las sesiones mensuales del Comité Interinstitucional en materia de Territorio Insular.

la materia, logrando que se iniciaran los trabajos para la realización de un catálogo definitivo de las islas mexicanas, los cuales, con la colaboración de la Dirección de Cartografía Básica del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, concretaron la estructura de una base de datos; durante este lapso, se llevó a cabo también la investigación, recopilación de mapas, publicación y presentación de la obra denominada “Cartografía Histórica de las Islas Mexicanas” y la segunda edición del libro “Islas del Golfo de California”.

En el aspecto puramente jurídico, se realizó un primer ejercicio de determinación de los criterios para el otorgamiento de permisos de visita y las concesiones en las islas federales mexicanas, se realizaron algunos estudios sobre los conflictos jurisdiccionales entre las entidades federativas y el Gobierno Federal, integrando un anteproyecto de ley reglamentaria del artículo 48 constitucional, así como su reglamento. En coordinación con la Universidad Nacional Autónoma de México, se elaboró un proyecto de convenio para realizar estudios e investigaciones sobre el territorio insular mexicano en las áreas de ubicación geográfica, superficie, origen biológico, topografía, clima, fauna, evolución histórica, recursos y situación jurídica.

En cuanto a las actividades propias tendientes al desarrollo integral de las islas, la Secretaría de Gobernación participó en el “Taller de Conservación de la Región de las Grandes Islas del Golfo de California” y en la propuesta de un programa de manejo para esta área insular; asimismo, se iniciaron las reuniones de trabajo para reactivar el “Programa Piloto Isla Guadalupe”.

En el mes de enero de 1993, la Secretaría de Gobernación cambia de titular y el 2 de abril de ese año, el Comité Interinstitucional en materia de Territorio Insular desaparece por decisión de la Dirección General de Gobierno de esa dependencia.<sup>23</sup>

Desde entonces, a la fecha, la estructura orgánica de la Secretaría de Gobernación ha sufrido variaciones considerables entre las que pueden destacar la categoría de subdirección que hoy ostenta el área encargada de la administración del territorio insular mexicano, ubicada en la Dirección General Adjunta de Coordinación Política con Entidades Federativas y Municipios, dependiente a su vez de la Unidad de Gobierno de la Subsecretaría de Gobierno.<sup>24</sup>

Respecto de las atribuciones legales en la materia y la estructura administrativa actual, cabe hacer algunas anotaciones:

<sup>23</sup> *Idem.*

<sup>24</sup> <http://transparencia.segob.gob.mx/organigrama.php>

---

- En tanto el artículo 48 constitucional establece la dependencia del Gobierno Federal de las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, es decir el territorio insular, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación hacen referencia únicamente a la administración de las islas, sin hacer mención de los otros dos elementos insulares (cayos y arrecifes) que quedan automáticamente fuera de la competencia de alguna dependencia o entidad administrativa del Ejecutivo Federal.

Así el artículo 27, fracción XI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal determina que corresponde a la Secretaría de Gobernación “administrar las islas de jurisdicción federal, salvo aquellas cuya administración corresponda, por disposición de la ley, a otra dependencia o entidad de la administración pública federal”, haciendo hincapié en que dentro de las islas mencionadas “regirán las leyes federales y los tratados; serán competentes para conocer de las controversias que en ellas se susciten los tribunales federales con mayor cercanía geográfica.”

Entre tanto, el artículo 12 del reglamento de la dependencia determina que la Unidad de Gobierno tendrá atribución de “administrar y proveer lo necesario para la exacta observancia de las leyes federales y tratados, en las islas de jurisdicción federal, salvo aquellas cuya administración corresponda, por ley, a otra dependencia o entidad de la Administración Pública Federal.”

- Además de la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Marina posee atribuciones en materia de islas de manera expresa, ya que el artículo 30, fracciones IV, XI, XII y XVII de la ley orgánica señalada, establecen que dicha Secretaría ejercerá la vigilancia de las islas nacionales, además de que ejecutará los trabajos topohidrográficos de las costas, islas, puertos y vías navegables, así como la organización del archivo de cartas marítimas y las estadísticas relativas e intervenir en el otorgamiento de permisos para exploraciones científicas extranjeras o internacionales en aguas nacionales.

La Armada de México tiene a su cargo la salvaguarda de la soberanía de los mares nacionales, por lo tanto realiza también la vigilancia de las porciones insulares, para tal fin, en muchas de ellas establece partidas de infantería: Asimismo, una característica y atribución especial de la Secretaría de Marina consiste en que dos islas

se encuentran directamente bajo su administración, constituyendo este hecho la excepción de la que habla la fracción XI del artículo 27 citado anteriormente. En dos acuerdos presidenciales publicados en el Diario Oficial de la Federación de fechas 21 de noviembre de 1950 y 6 de noviembre de 1981, se ordena la entrega que la Secretaría de Gobernación haría a la de Marina, de la administración de las islas Margarita y La Roqueta, respectivamente, por razones de control militar y de carácter estratégico, en ambos casos.

Aunque solamente sean esas dependencias las que tienen atribuciones expresas sobre las islas mexicanas, no debe dejarse de tomar en cuenta la injerencia indirecta que pueden tener otras dependencias y entidades, según las propias competencias que le establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Tal es el caso de la Secretaría de Relaciones Exteriores, por lo que hace a los límites del país y las aguas internacionales (Artículo 28, fracciones IV, V y VI); la Secretaría de la Defensa Nacional, en lo que hace a su intervención para otorgar permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en el territorio nacional (Artículo 29, fracción XVIII); la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por cuanto a la distribución o preparación de un presupuesto tendiente a programas relacionados con el desarrollo insular, así como la materia de geografía que tiene a su cargo (artículo 31, fracciones II y XIX); la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, por su competencia en la formulación de políticas ecológicas, ambientales y de aprovechamiento de los recursos naturales, los cuales se encuentran en gran cantidad en el territorio insular (Artículo 32-bis, fracción II), entre otras.

La atención interdisciplinaria del territorio insular nacional es fundamental para que el mismo se vea beneficiado con acciones que incluyan aspectos como aprovechamiento racional de recursos, productividad, asentamientos humanos, desarrollo social, educación, salud, ecología, etc. Es decir, una muy bien pensada, establecida y ejecutada coordinación interinstitucional, aunada a una regulación actual y eficiente, elementos que por ahora no existen, resultan indispensables para lograr un desarrollo integral del territorio insular mexicano y con ello, demostrar la jurisdicción que ejerce el país sobre el mismo.



En una conversación informal sostenida con quien se encuentra, por lo menos hace una década, al frente de la Subdirección de Administración del Territorio Insular, en la Secretaría de Gobernación<sup>25</sup>, fue confirmada la permanencia de una relación informal de coordinación entre ésta y algunas otras dependencias del Ejecutivo Federal, sobre todo en el tema de los permisos de visita a las islas mexicanas, a pesar de que al día de hoy, el territorio insular no cuenta con una regulación propia en la que se establezcan, sin lugar a dudas y en un sano ejercicio de las garantías de seguridad jurídica, los requisitos y trámites para la obtención de permisos, así como las clases o tipos que de los mismos podrá la autoridad competente otorgar o no.

Lo que parece ser un hecho, según comentarios del servidor público, es la formulación de un catálogo de islas, cuyos datos de cantidad, número, ubicación y denominación se avalen por quienes tienen competencia directa respecto del territorio insular. Asimismo, las acciones más recurrentes en las islas han tenido que ver con la materia ecológica, sobre todo con la conservación de las especies y el suelo, como fue el caso del programa de rescate de la Isla Guadalupe, en donde se extrajo la fauna caprina exógena, para lograr el reestablecimiento de las especies endógenas tanto animales como vegetales. Vale la pena destacar que los recursos para lograr las acciones ecológicas descritas y otras que se están llevando a cabo, han sido aportados, en su mayoría, por organizaciones no gubernamentales en combinación con programas de gobierno de carácter general. Las islas en México siguen sin asignación presupuesta especial.

Como en muchas otras ocasiones, la unión de la sociedad civil supera los esfuerzos de las instancias gubernamentales, tal es el caso de "*Conservación del Territorio Insular Mexicano, A.C.*", una organización sin fines de lucro constituida el 16 de noviembre de 1995, por un grupo de personas interesadas en el manejo y uso de los recursos insulares, costeros y marinos de México, cuya misión, según consta en su página Web<sup>26</sup>, es la conservación de la diversidad de los ecosistemas insulares, así como de aquellos ecosistemas asociados a las islas de México a través de la planeación y uso sustentable de sus recursos naturales, contribuyendo de esta forma a la estrategia de desarrollo integral, regional y nacional como patrimonio natural de los mexicanos, para el mundo y sus futuras generaciones.

<sup>25</sup> Entrevista sostenida entre la autora y el Subdirector de Administración del Territorio Insular, Lic. Jorge Toro. Viernes 20 de enero de 2006. Oficinas de la subdirección, ubicadas en Río Amazonas N° 62, México; D.F.

<sup>26</sup> <http://www.isla.org.mx>

Es así que la referida asociación civil se ha trazado los objetivos de promover, asesorar, apoyar y realizar actividades de desarrollo comunitario, investigación, información, difusión y vigilancia, mediante la elaboración y apoyo a proyectos de planeación, conservación, restauración, desarrollo comunitario, educación ambiental, capacitación, investigación, comunicación y estudios jurídicos relacionados con las islas de México; la obtención de financiamiento en el corto, mediano y largo plazo para realizar las actividades de conservación, manejo y desarrollo sustentable de los ecosistemas insulares, costeros y marinos; y, las asesoría interdisciplinaria a las sociedades civiles y mercantiles, instituciones públicas y privadas, nacionales y extranjeras, en cualquier actividad vinculada con la conservación y uso sustentable de las islas y costas de México.

## **La propiedad privada en las Islas.**

Antes de la llegada de los españoles, en las tierras de Anáhuac, predominaban tres pueblos (Mexica, Tepaneca y Texcocanos), los cuales tenían semejanza en cuanto a su organización interna se refiere. En la jerarquía social el rey era la autoridad máxima, posteriormente se encontraban dos clases privilegiadas: los sacerdotes y los guerreros, siguiéndoles la nobleza en general constituida por familias de abolengo.

Por último, se encontraba un gran número de individuos que eran denominados como “El Pueblo”. De acuerdo con las diferentes clases sociales es que se llevaba a cabo la distribución de la tierra.

Con el pretexto de la evangelización los españoles se apoderaron de los territorios americanos. Entre España y Portugal se entabló una disputa por las tierras descubiertas, ya que la gran cantidad de expediciones auspiciadas por ambas naciones frecuentemente llegaban a los mismos puntos resultando confusos los tiempos y de esta manera cada una reclamaba para sí las tierras en las que se posaban. Para dar solución a las discusiones entre las dos potencias navieras, el Papa Alejandro VI emite varias bulas.

“... Así que todas sus islas, y tierras firmes halladas y que se hallaren descubiertas y que se descubrieren desde la primera línea hacia el Occidente y Mediodía que por otro Rey o Príncipe Christiano, no fueren actualmente poseídas hasta el día del nacimiento

---

de Nuestro Señor Jesu Christo próximo pasado del qual comienza el año presente de mil cuatrocientos noventa y tres cuando fueren por vuestros mensageros y Capitanes halladas algunas de dichas Islas; por la autoridad del Omnipotentes Dios a Nos, en San Pedro concedida y del Vicariato de Jesu Christo que exercemos en loas tierras con todos los señoríos de ellas, Haciendas, Fuertes, Lugares, Villas, Derechos, Jurisdicciones y todas sus pertenencias por el tenor de los presentes, las damos, concedemos y asignamos a vos y a los Reyes de Castilla y de León, Vuestros herederos y sucesores, señores de ellas con libre lleno y absoluto poder, autoridad y jurisdicción.”<sup>27</sup>

En virtud de las bulas de Alejandro VI, algunos autores, entre ellos Andrés Molina Enríquez, han afirmado que los reyes de España tenían la propiedad absoluta de las tierras de la Nueva España, otros como el maestro Lucio Mendieta y Núñez, afirman que el Papa no tenía derecho alguno para disponer del continente descubierto. Independientemente de las diversas interpretaciones que se den respecto, los monarcas españoles se apropiaron de las tierras mexicanas en virtud del derecho de conquista, que en aquellos tiempos fue válido. De esta manera los reyes mantuvieron la posesión pacífica de los terrenos, repartiéndolos como mejor les parecía.

En primer lugar, dotaron de tierras a los conquistadores para de esta forma asegurar su subsistencia y procurar que los indios, que en ellas vivían, se instruyesen en la religión católica. Cuando se atendió el reparto de tierras entre los soldados conquistadores de la Nueva España, surgió la necesidad de poblar por cristianos las posesiones reales aún desiertas, para tal fin se donaron grandes extensiones territoriales bajo el nombre de mercedes reales. Los españoles respetaron la propiedad comunal de los indios, condicionando su venta a situaciones especiales.

En el tiempo de la colonia se presentaron algunos desacuerdos e incertidumbres en cuanto a las medidas agrarias, esta circunstancia aunada a la desorganización en las dotaciones de espacios provocaron grandes defectos en cuanto a la titulación y posesión de tierras en la Nueva España. Muchas personas que carecían de un título se apoderaron de vastas extensiones para hacerla producir únicamente en su beneficio, otros extendieron sus propiedades más allá de lo mencionado en sus respectivos títulos.

Con el objeto de poner fin a este desorden, se expidió el 1°

---

<sup>27</sup> MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. El Problema Agrario de México. Editorial Porrúa, S.A. Vigésimosegunda Edición. México, 1989. Pp 34 y 35.

de noviembre de 1571 una cédula real, en la que se dispuso que toda tierra poseída sin el debido título debería restituirse al patrimonio de la Corona Española. Tanto la mencionada cédula como otras tantas que en semejantes términos se emitieron, presentaban numerosos obstáculos para su ejecución, y si a esto agregamos crisis económica por la que atravesaba la monarquía española podemos explicarnos el por qué, el 17 de noviembre de 1631, se expide una nueva cédula en la que se informaba a los terratenientes de la Nueva España la posibilidad de obtener los títulos de propiedad de aquellas extensiones desposeídas de ellos, a cambio de una cantidad de dinero proporcional a la extensión y a la clase de tierra que se pretendiese regularizar. Debido a estas composiciones muy pocas manos concentraron mucha tierra y solamente se encontraban poblados ciertos puntos del país en tanto que otros estaban prácticamente desiertos.

Al consumarse la independencia, el Nuevo Estado Mexicano adquiere la soberanía de las tierras y aguas que formaban parte de la Nueva España. Los primeros gobiernos independientes atendieron principalmente a la distribución de la población en el territorio nacional, creando una serie de disposiciones, mejor conocidas como leyes de colonización, las que en su mayoría ofrecían porciones de tierra localizadas en lugares deshabitados, así como los elementos necesarios para hacerlas productivas, con el único propósito de poblarlas.

En virtud de las facilidades que las leyes de colonización otorgaban para adquirir tierras en México, se expidieron títulos de propiedad de porciones nacionales para lograr su ocupación. En lo que se refiere a las islas y por ser seguramente éstas parte de aquellos puntos desiertos del país, no dudamos que se hayan expedido algunos títulos de propiedad sobre sus terrenos.

Aún después de las composiciones realizadas durante la época de la colonia y de las leyes de colonización, existían varios terrenos fuera de la posesión de algún particular, de aquí la expedición de la Ley de Terrenos Baldíos del 20 de julio de 1863, en la que se establecen como terrenos baldíos aquellos que no hayan sido destinados a un uso público por la autoridad facultada para ello, o por la ley, ni cedidos por la misma a título oneroso o lucrativo individuos o corporaciones autorizadas para adquirirlos.

En 1894 se expide una nueva Ley de Terrenos Baldíos, la cual deja ver las siguientes reformas y novedades respecto a la anterior

- a) Divide a los terrenos propiedad de la nación en cuatro clases (Terrenos Baldíos, Demasías, Excedencias y Terrenos Nacionales).
- b) No fijaba límite a la extensión denunciabile.
- c) Ya no era necesario que los adquirentes de baldíos los colonizaran, acotaran y cultivaran.
- d) Se prohibía al poder público molestar a los particulares intentando revisar los títulos expedidos.

Es en este momento de la historia mexicana sobre tenencia de la tierra, en que se favorece el acaparamiento por unas cuantas personas, en su mayoría especuladores e influyentes de enormes extensiones territoriales, las cuales lejos de pensar en hacerlas producir, esperaban revenderlas en la primera oportunidad.

Gabino Fraga opina sobre el particular que “la ley de 1894 colocó el régimen de la propiedad territorial en la República en situación semejante a la de la propiedad romana, a la de la propiedad absoluta que no puede ser afectada en ninguna forma por el poder público, sino que dejaba su manejo al interés individual; vino a establecer las bases de un sistema completamente diverso del que imponía la tradición española.”<sup>28</sup>

Sí a estas nuevas disposiciones añadimos la creación y actividades desmedidas de las llamadas compañías deslindadoras y el caos en que ya se encontraba el país en materia de reparto de la tierra y titulación de la misma, entonces podemos advertir claramente la causa de que fueran los extranjeros y demás gente adinerada los que despojaron a pequeños propietarios ignorantes e inseguros de la legitimidad de sus títulos de propiedad, los cuales no podían solventar los costosos procedimientos legales a que se sometían cuando eran denunciadas sus propiedades como terrenos baldíos.

El acaparamiento de tierras continuó hasta hacer explosión en 1910, año en que estalla la Revolución Mexicana que reclamaba entre otras cosas el justo reparto de la tierra para lo que era necesario romper la individualidad que protegía a la gran propiedad.

Algunos autores opinan que cuando una nación presenta problemas en cuanto a la propiedad, es inminente una revolución, de tal forma Andrés Molina Enríquez afirma: “Siempre que una revolución realmente triunfa, asegura su triunfo traduciéndolo a reformas de propiedad que hacen más robusta la expresada vertebración; un estado de revolución indica un estado de incongruencia entre los hechos positivos y las formas reales de propiedad.”<sup>29</sup>

<sup>28</sup> FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. Trigésimaprimer Edición. México, 1992. Pág. 357.

<sup>29</sup> MOLINA ENRIQUEZ, Andrés. La Revolución Agraria de México 1910-1920. Tomo V. Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, S.A. Tercera Edición. México, 1986. Pág. 183.

En realidad no sabemos si todas y cada una de las revoluciones de los pueblos se originen por problemas de propiedad, de lo que sí estamos seguros es de que en la mexicana de 1910, este aspecto fue fundamental, y su espíritu quedó plasmado en el artículo 27 constitucional.

El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra en el capítulo de las garantías individuales, sin embargo, en su contenido, más allá de proteger un derecho individual, se perfila a brindar esa protección a la sociedad.

En su obra *El Sistema Agrario Constitucional*, Lucio Mendieta y Núñez aborda el aspecto social de la garantía individual contenida en el artículo 27 constitucional, de la siguiente forma:

“Se ven en el artículo 27, una serie de negaciones. No se comprende en donde está la garantía individual de la propiedad.

“Esa garantía no obstante, existe; pero con limitaciones que constituyen deberes para el individuo y que son, vistas desde otro plano, garantías para la sociedad. Por eso creemos que bajo otro rubro y en otro capítulo, sin dejar de ser garantía, se comprenderían mejor los preceptos que contiene.

“Los constituyentes del 17 quisieron respetar, en lo posible la carta política del 57, y aún más, transaron con el espíritu individualista de ese Código. Sólo así se comprende que dentro de un capítulo de preceptos individualistas, en su mayoría, se haya colocado este artículo 27 que acusa tendencias innegables de socialización del derecho.”<sup>30</sup>

Después de haber realizado este repaso sobre la materia de propiedad en la historia del país, volvemos la atención al territorio del Estado mexicano, cuya parte terrestre está constituida, como ya se ha mencionado, por una parte continental y otra insular, siendo muy probable que este último también haya sido objeto de propiedad privada, desde los primeros repartos de extensiones efectuados durante la época colonial. Sin embargo, esta posibilidad parece ser ignorada hoy en día.

Tan solo en el período que comprende del mes de marzo de 1992 al de abril de 1993, en el Departamento de Administración del Territorio Insular Mexicano, dependiente de la Secretaría de Gobernación, se tuvo conocimiento de la existencia de más de cinco títulos de propiedad de las islas localizadas frente a litorales mexicanos en el Océano Pacífico. Por otro lado se recibió la visita del supuesto propietario de la Isla Vinorama, ubicada frente a las costas del Estado

<sup>30</sup> MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. *Op. Cit.* Pág. 4.

de Sinaloa, quien expuso su preocupación respecto al reconocimiento de su título, el cual nunca mostró a los funcionarios de la Secretaría. Esta persona también aseguró estar en contacto con propietarios de numerosas islas del Océano Pacífico y del Golfo de California, quienes, según su dicho, poseen títulos perfectamente válidos y se encontraban en proceso de creación a una asociación de propietarios insulares para defender sus derechos, ya que afirmaron haber sido víctimas del Estado, el cual, por no saber manejar esta situación, expropió las extensiones territoriales isleñas de quienes se habían manifestado como dueños.<sup>31</sup>

A nuestro parecer, ignorar la posible existencia de títulos de propiedad insular sobre los que tendría que determinarse su validez, podría constituir un problema más en la ya de por sí complicada materia de la tenencia de la tierra en México. La realidad es que hoy por hoy no sabemos cuántos títulos de propiedad de islas existen y cuántos de ellos son válidos, es más, no está determinado el régimen patrimonial de las islas, cayos y arrecifes mexicanos.

También es un hecho que jurídicamente no habría objeción alguna para que el territorio de las islas pueda ser objeto de propiedad privada, ya que de conformidad del párrafo primero 27 constitucional:

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

Asimismo, el párrafo tercero del precepto determina que la Nación tiene

“en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar su conservación, lograr el desarrollo equilibrado de la población rural y urbana.”

Ateniéndonos a la letra de esta disposición, las islas son tierras que se encuentran dentro de los límites del territorio nacional ya que a partir de las más lejanas es que se decidió en la última Conferencia Internacional del Mar, medir la extensión del mar territorial de los Estados; aunado a lo anterior, nuestra Ley Fundamental en su artículo 42 establece como partes integrantes del territorio nacional a las islas,

<sup>31</sup> Testimonio de la autora, debido a su desempeño como Jefa del Departamento de Administración del Territorio Insular Mexicano (1992-1993).

cayos y arrecifes localizados en los mares adyacentes. En tal virtud, el Estado Mexicano tiene la propiedad originaria (dominio eminente) de las tierras de las islas y el derecho de transmitir su dominio para crear la propiedad privada.

Por otro lado, el artículo 27 constitucional reserva para el dominio directo de la Nación todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, nunca la Constitución habla de la parte superficial de ellas, solamente de la plataforma continental y de los zócalos submarinos, por lo tanto, las tierras de la superficie insular no son inalienables.

Nos queda claro que nuestra estructura constitucional admite la propiedad privada como garantía individual, imponiendo con ello una obligación a cargo del Estado, consistente en su respeto y protección. Pero independientemente de ser la propiedad privada en México un derecho subjetivo público, presenta determinadas limitaciones que la hacen muy diferente de la propiedad privada concebida por los romanos, a la que se ha llamado “perfecta”.

Dejando debidamente establecido lo anterior, proseguiremos en el análisis del precepto, tomando para ello ahora específicamente el párrafo tercero, ya que éste nos ayudará a esclarecer el por qué la propiedad privada es respetada constitucionalmente, en tanto cumpla con la función social y que, en los mismos términos, puede serlo, en las superficies de las islas.

Hay quienes afirman que hoy en día el método más seguro para hacer que la tierra produzca, es dándola en propiedad privada, ya que el propietario pondrá más empeño en trabajarla y explotarla de la mejor forma posible. Con esta actividad el terrateniente podrá satisfacer sus necesidades al tiempo de hacer lo propio con las de la sociedad.

Estamos de acuerdo con la afirmación expuesta, pero de igual forma sabemos que el ser humano es por naturaleza egoísta y que algunas veces ese egoísmo combinado con la ambición desmedida, terminarían por aplastar y relegar a las necesidades sociales o comunes a favor de los intereses individuales. Por tal motivo y en defensa de la misma organización social que es el Estado, el artículo 27 constitucional sin necesidad de dar a la Nación (Estado) un derecho absoluto de propiedad sobre las tierras y aguas del país y en vez de ello otorgarle un dominio eminente; se encuentra capacitado para vigilar



e intervenir en el ejercicio que los particulares hacen del derecho de propiedad, con la finalidad de que se cumpla satisfactoriamente con la función social, para dar un paso en la realización de los fines del propio Estado, es así como éste tiene la facultad de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

En tal virtud, con las modalidades a la propiedad privada se pretende que ésta no sea un derecho absoluto, egoísta, desorganizado y perjudicial para nuestro país, sino que tienda a preocuparse por la satisfacción de las necesidades colectivas a la vez de atender a los intereses particulares de los individuos.

Ahora bien, en cuanto a la capacidad para adquirir el dominio de tierras y aguas de la Nación, no encontramos tampoco ningún problema para el caso de las islas mexicanas, ya que la fracción primera del artículo 27 establece:

“Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud de lo mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.”

Lo expuesto puede interpretarse, en relación con las islas, de la siguiente forma: Todos los mexicanos por nacimiento o por naturalización que tengan plenas sus capacidades de goce y de ejercicio y las sociedades con capital mayoritario mexicano, pueden adquirir tierras insulares. Los extranjeros podrán hacer lo propio respetando las condiciones y prohibiciones que establece la Constitución Mexicana.

En las siguientes fracciones del artículo 27 que hablan sobre la capacidad de adquirir el dominio directo de tierras y aguas, tampoco nos encontramos con algún obstáculo que pudiese empañar la propiedad privada en el territorio insular. Lo cierto es que así como en el resto del territorio nacional, en el insular se acatarían las disposiciones que sobre propiedad contenga este precepto y demás ordenamientos relativos.

Tratar de no prestar atención a la posibilidad de la propiedad privada insular y afirmar determinadamente que la misma sería irremediamente un atentado a los recursos de las porciones insulares, sin resolver de raíz el problema, puede no ser lo más conveniente, ya que tarde o temprano habrá que enfrentarlo. ¿No sería más útil dotar al territorio insular de una ley reglamentaria en la que se resolvieran estos y otros aspectos?, ¿No convendría que se tuviera un reglamento, para llevar a cabo los trámites necesarios de regularización de cuanto posible título, permiso o concesión pudiese existir?

La autoridad se ha mostrado no muy de acuerdo con la posibilidad de concesionar superficies insulares. Ante ella, numerosos particulares han presentado solicitudes de concesión principalmente para realizar proyectos turísticos, lo cual implicaría, consecuentemente, la población de algunas islas. Las solicitudes se han negado incluso después de pasar por un minucioso estudio no solamente de la Secretaría de Gobernación, sino también de la Secretaría de Desarrollo Social, de la Secretaría de Marina y de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Seguramente la resistencia se vincula con la idea de que los elementos insulares nacionales pueden ser únicamente vigilados y protegidos por el Estado en la tarea de preservar la soberanía, lo cual se traduciría en una actividad exclusiva del gobierno en el territorio insular.

Sin embargo, las islas, cayos, y arrecifes son tierra tan mexicana como cualquier porción continental del país y así como en su momento los habitantes de determinadas ciudades han dado su vida por defenderlas de los distintos intentos de dominación extranjera, también pobladores podrían ser un buen elemento en la tarea de preservar la soberanía insular y nacional. Así, la pertenencia es el fenómeno en el que un sujeto se siente parte del lugar, pero también el individuo debe sentirse que una le corresponde.

No se trata de que este documento sirva para apoyar la postura de privatización fatal del territorio insular; solamente se pretende mostrar la otra cara de una moneda que siempre se ha visto de una sola manera. La habitación puede también relacionarse con la depredación de recursos y especies naturales; el caso es que, sea una u otra posición la que se adopte dentro de una política de desarrollo insular, debe tenerse en cuenta que siempre se encontrará latente la posibilidad de que alguien reclame un terreno en tal o cual isla que

pretenda incorporarse al ritmo económico nacional.

Cuando afirmamos que en las islas mexicanas es posible la propiedad privada, de ninguna manera se está pugnando en favor de que cualquier persona con gran capacidad económica, como sucede en otros países, pueda apropiarse de uno o más espacios insulares con el único objeto de acumular riquezas extravagantes. No debe olvidarse para este efecto el espíritu del artículo 27 constitucional, que consiste en concertar los intereses particulares y los colectivos, pero en caso de desacuerdo, prevalecerán los segundos.

Además, en el territorio insular existen los recursos naturales de la plataforma continental, de los zócalos submarinos y algunos otros espacios que se encuentran dentro del régimen de Bienes del Dominio Público de la Federación, sobre los cuales, según el artículo 27 constitucional, puede otorgarse concesión a los particulares para su explotación, uso y aprovechamiento.

“El término de concesión puede significar varios contenidos:

“a) Es el acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular:

“1. Para utilizar bienes del Estado dentro de los límites y condiciones que señale la ley, y

“2. Para establecer y explotar un servicio público, también dentro de los límites y condiciones que señala la ley.

“b) El procedimiento a través del cual se otorga la concesión, o a través del que se regula la utilización de la misma, aun frente a los usuarios.

“c) Puede entenderse también como concesión, el documento formal, que contiene el acto administrativo en el que se otorga la concesión.”<sup>32</sup>

Las concesiones pueden ser tanto para explotar, usar y aprovechar los bienes del dominio público de la Federación, como para que los particulares presten un servicio público, y su fundamento jurídico lo encontramos en el párrafo sexto del artículo 27 constitucional:

“En los casos a que se refiere los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por las sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de

<sup>32</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, S.A. Octava Edición. México, 1988. Pp. 697 y 698.

acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.”

Según lo establecido en el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Federal, el Estado no podrá otorgar concesiones a los particulares, solamente en las áreas que le son exclusivas: acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite, emisión de billetes, petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles y las actividades que señale expresamente el Congreso de la Unión, por lo que, fuera de todo lo anterior, la concesión es posible.

### **Elementos para el gobierno del Territorio Insular.**

Indudablemente uno de los problemas con mayor urgencia de resolución es el de precisar la jurisdicción a la que pertenecen las islas, cayos y arrecifes que forman parte del territorio nacional. Para tal fin, se han presentado básicamente dos propuestas que, de manera sintética, serán expuestas, no sin antes dejar debidamente asentado que en el sistema federal adoptado por nuestro país coexisten dos gobiernos igualmente válidos e importantes, cuyas competencias las establece la Constitución Federal. En este contexto, la materia insular es inicialmente de competencia federal, ya que por su importancia en la delimitación de los espacios marinos, juega un papel primordial en las relaciones internacionales de México, traduciéndose de esta manera en un aspecto general nacional que evidentemente no incumbe sólo a la entidad federativa frente al cual se encuentra cada elemento insular. De igual forma, preservar la soberanía del país es un asunto de interés general y las islas mexicanas, sobre todo aquellas considerablemente alejadas del territorio continental, representan puntos atractivos para poderes políticos y económicos extranjeros.<sup>33</sup>

A. Una de las opiniones sostiene que la mejor manera de esclarecer la jurisdicción en materia insular y respetar los intereses de las entidades federativas, sería reformar el artículo 48 constitucional de tal manera que en la Constitución Federal se reconocieran formal y realmente las acciones de jurisdicción realizadas por los estados miembros sobre partes insulares nacionales. Es decir, según esta posición, el reconocimiento de las acciones de jurisdicción estatales no se debe condicionar ni retrotraer a la simple fecha de entrada en vigor de la

<sup>33</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados* del H. Congreso de la Unión. LI Legislatura. Año III. Tomo III. N° 26. México, D.F., jueves 12 de noviembre de 1981.

---

Constitución, sino que debe realizarse a partir de dos supuestos básicos:

a) El reconocimiento formal, que operaría sobre la base del ejercicio de la jurisdicción que las entidades federativas han realizado sobre las islas con anterioridad a la entrada en vigor de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b) El reconocimiento real, que tendría mayor importancia que el anterior, ya que se haría sobre el interés vivo que cada entidad federativa tenga hoy en día en relación con cada parte del territorio insular.

B. Otro criterio al respecto de la jurisdicción que debe prevalecer en cada uno de los espacios insulares mexicanos, se ha manifestado a favor de que las islas que se encuentren después de tres millas náuticas medidas desde la costa de las entidades federativas, quedarán sujetas a la jurisdicción federal, en tanto que aquellas se sitúen dentro de la distancia sugerida, pertenecerán a la jurisdicción local correspondiente. Este criterio podría replantearse tomando en cuenta ciertos aspectos particulares que pueden ser de interés para la Federación, tales como la posición estratégica o importancia ecológica que pudieran tener algunas islas no tan alejadas de la masa continental.

En el caso de insistir en que sólo aquellas islas en las que las entidades federativas hubiesen ejercido jurisdicción antes del 1º de mayo de 1917, se encuentran bajo la dependencia directa de éstas, se tendría que proceder a la comprobación por parte de los mismos Estados Federados sobre el ejercicio de dicha jurisdicción. En este punto cabe aclarar que en las Constituciones de los Estados expedidas durante el siglo pasado no hay mención alguna de las islas como partes integrantes de su territorio, aunque pudieron haberse incluido dentro de la jurisdicción de algún municipio sin haber especificado la naturaleza insular del territorio.

Aparentemente la única excepción al respecto está contenida en el artículo 2º de la Constitución de Yucatán de 1862, en donde se determina lo siguiente: “El territorio del Estado de Yucatán se compone actualmente de los partidos siguientes: de Mérida, Ticul, Maxcanú, Valladolid, Tizimín, Espita, Izamal, Motul, Tekax, Peto, Sotuta, Bacalar, Cozumel e islas adyacentes.”<sup>34</sup> Pero nunca se aclaró cuales eran dichas islas adyacentes.

Algunas constituciones expedidas con anterioridad a 1917, como las de los Estados de Michoacán, Sonora y Tabasco, encargan a las leyes secundarias el señalamiento de sus respectivas divisiones

---

<sup>34</sup> Yucatán a través de sus constituciones 1823-1918. LI Legislatura del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Yucatán. Comisión Editorial 1988-1990. México. Pág 71.

territoriales. Si algún Estado hubiere considerado expresamente a islas dentro de su territorio, éstas tendrían que aparecer en tales leyes secundarias. La dificultad de determinar este aspecto radica en el hecho de obtener datos concretos acerca de la legislación local del siglo pasado, los cuales sin duda alguna podrán reunirse por los Gobiernos de las entidades federativas, para ser presentados en su oportunidad ante el Congreso de la Unión y de esta manera, probar la existencia de la jurisdicción local sobre las islas que presuntamente les corresponda de acuerdo con la Constitución Federal.

Como ya comentamos, los Estados de Baja California, Baja California Sur, Nayarit y Quintana Roo no pudieron ejercer jurisdicción sobre ninguna isla, con anterioridad a 1917, en virtud de que no estaban constituidos como Estados sino como Territorios Federales, por lo tanto la mención que de islas realizan sus constituciones o leyes orgánicas municipales, son prácticamente inconstitucionales.

Independientemente de que los Estados que reclamen islas, cayos y arrecifes, demuestren que ejercieron jurisdicción sobre ellos con anterioridad a la fecha en que entró en vigor la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, es conveniente y preciso reconocer que existen entidades federativas que hoy en día manifiestan gran interés en las islas cercanas a sus costas y que aún mejor han tratado, algunas con éxito, de desarrollarlas económica, política y socialmente. El ejemplo más relevante de esta situación es el caso de Quintana Roo y de las islas de Cozumel, Cancún, Holbox e Isla Mujeres. Gran parte de la economía de este Estado depende de las islas citadas, pero jurídicamente no son parte de su territorio debido a que este Estado se constituyó como tal el 8 de octubre de 1974, es decir posteriormente a la fecha señalada en la Constitución.

La situación de la jurisdicción de los espacios insulares mexicanos, podría convertirse en una controversia constitucional, ya que según las consideraciones analizadas a lo largo de este documento, ésta pertenece inicialmente a la Federación, salvo prueba en contrario, por lo que el beneficio de la duda corresponderá a ella. Pero en el otro extremo, nos encontramos con serios problemas que enfrentarían los Estados que dependen en gran parte de las islas que han considerado como suyas, aunque jurídicamente no lo sean en primera instancia.

Dada la importancia de nuestro territorio insular y la urgencia de atenderlo, no sería conveniente crear más situaciones conflictivas al

respecto, que lejos de aportar soluciones, compliquen y obstaculicen las acciones encaminadas al progreso de un sector importante del territorio nacional. Precisamente para evitar tales situaciones y tomando en cuenta también a los Estados que no hayan mostrado interés alguno en las islas, pero que a partir de estas consideraciones se despierte en ellos alguna inquietud, podría tomarse el camino de la concertación y la coordinación intergubernamental.

Una vez concluida la definición de la jurisdicción de los espacios insulares mexicanos, habrá que dar una figura jurídico-política a aquéllas que queden dentro de la dependencia directa del gobierno federal. Esta carencia ha sido precisamente uno de los principales obstáculos para ejercer el gobierno y la administración insular.

En atención a la obra denominada “Diccionario Jurídico Mexicano” se entiende por gobierno lo siguiente:

“(Del latín *gubertionis*, de *gubernare*, *gobernar*). En el lenguaje usual es sinónimo de dirigir, regir, administrar, mandar, conducir, guiar, etc.

“El agrupamiento de personas que ejercen el poder.

“Es la dirección o el manejo de todos los asuntos que conciernen de igual modo a todo el pueblo.

“El gobierno, como acción y efecto de la conducción política, agrupa el conjunto de órganos que realizan los fines de la estructura global del orden jurídico, denominada Estado”.<sup>35</sup>

Para Bobbio el término gobierno tiene implicaciones distintas según el idioma y el régimen político, siendo las acepciones tan amplias o reducidas, como la costumbre y la cultura política en cada país lo dicte.

“En una primera aproximación, y de acuerdo con uno de los significados que tiene el término gobierno en el lenguaje político corriente, se puede definir el gobierno como el conjunto de las personas que ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación política de una cierta sociedad. Es necesario añadir, sin embargo, que el poder de gobierno, estando ordinariamente institucionalizado, sobre todo en la sociedad moderna, está asociado normalmente a la noción de estado.

“El significado que la palabra gobierno tiene en el idioma italiano difiere del que la palabra *government* tiene en los países anglosajones. Esta última significa, en efecto, grosso modo, lo que en el continente europeo se designa con la expresión régimen político (v.), y tiene, por lo tanto una acepción mucho más amplia que el término

<sup>35</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*. Tomo II. Voz: Gobierno. Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., Editorial Porrúa, S.A: Segunda Edición. México, 1987. Pág. 1536.

gobierno; en cambio para indicar lo que entendemos con la palabra gobierno, en el idioma inglés se usan términos como cabinet, en Inglaterra, y administración en los Estados Unidos”.<sup>36</sup>

En la primera definición podemos notar que se equipara al gobierno con la administración, lo cual traería serias mortificaciones a los autores que afirman que el concepto de gobierno es distinto al de administración, tal es el caso de Jean Dabin, quien manifiesta que la actividad de la administración se dirige hacia las cosas, es decir, administrar es organizar los servicios públicos de dirección, representa ayuda y suplencia de la actividad de los particulares. El Gobierno, en cambio, se dirige en forma directa hacia las personas, formula mandatos exigiendo que se realicen o no actividades en tal o cual sentido, para la conservación del Estado y para el logro de sus fines.<sup>37</sup>

Nos adherimos a la opinión de Francisco Porrúa Pérez cuando afirma que “el Gobierno es imposible sin la administración y ésta requiere de un gobierno que asuma la dirección de los servicios públicos en que consiste”.<sup>38</sup>

Del análisis de las anteriores definiciones, hemos concluido que si bien el gobierno ejerce el poder del Estado y es la representación de éste, la administración es una herramienta con la que cuenta el mismo gobierno para ejercer el poder, por lo tanto administrar constituye una parte de la actividad de gobernar, siendo ésta mucho más amplia. En aras de la administración, el gobierno organiza al aparato estatal para que, ejerciendo el poder, se realicen la planeación y ejecución de las actividades encaminadas a dotar al Estado de servicios y reglas de conducta acordes con la realidad.

A nuestro parecer, no es conveniente hacer una gran diferencia entre administrar y gobernar, ya que en la actualidad la figura del Estado Democrático, que se ha venido consolidando y colocando sobre los demás estilos estatales, por así llamarlos, afirma que: “El nuevo papel del Estado en esta búsqueda y perfeccionamiento de la democracia política, económica y social, le plantea una serie de tareas que deberán ser clarificadas, reforzadas y asumidas, según los casos. Estas tareas dan origen a varias facetas del Estado en su actuar, tanto en el campo económico como en el social y el político.”<sup>39</sup>

<sup>36</sup> BOBBIO, Norberto y Mateucci, Nicola. Diccionario de Política. Tomo I. Voz Gobierno. Editorial Siglo XXI, S.A. de C.V. Quinta Edición en Español. México, 1987. Pág. 743.

<sup>37</sup> DABIN, Jean. L'Etat ou le Politique. Editorial Dalloz. Francia, 1957. Pág. 166.

<sup>38</sup> PORRÚA PÉREZ, Francisco. *Op. Cit.* Pág. 291.

<sup>39</sup> BREWER CARIAS, Allan. Política, Estado y Administración Pública. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1979. Pág. 56.



---

Ahora bien, entendemos que muchas veces se confunde el término gobierno con el de Poder Ejecutivo o Administración Pública, quizá es debido a esta situación que se presenta el esmero de algunos autores por hacer una tajante separación entre administrar y gobernar. Sobre este particular creemos conveniente señalar que el gobierno es un “sistema orgánico de autoridades a través del cual se expresa el poder del Estado, creando, afirmando y desarrollando el orden jurídico, es decir que el gobierno aparece objetivamente como la personificación, como el personero, como el agente visible del Estado en sus relaciones con los individuos. Por lo menos el gobierno es la representación visible del Estado en cuanto el Estado es fuente de poder, desde que este poder sólo se manifiesta a través del gobierno.”<sup>40</sup>

Debemos aclarar que en el moderno lenguaje político, existe una concepción amplia de la palabra gobierno y otra en sentido estricto; la primera se refiere al gobierno como el conjunto de órganos del Estado (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial), por el contrario, la segunda concepción considera como gobierno únicamente a la estructura perteneciente al Poder Ejecutivo (Administración Pública).

En la búsqueda de aquella figura jurídica, política y administrativa que satisfaga la necesidad de gobierno de los espacios insulares, se analizó la historia de nuestro país en lo que se refiere a la divisiones territoriales por las que ha pasado y de esta manera encontramos una que bien podría estudiarse y considerarse como posibilidad viable, nos referimos a los llamados Territorios Federales.

Los Territorios Federales eran, hasta el 8 de octubre de 1974, fecha en que desaparecen los últimos en México para dar lugar a los actuales estado de Baja California Sur y Quintana Roo, circunscripciones territoriales sobre las cuales el gobierno federal ejercía actos de soberanía. Se trataba de un tipo de entidad federativa que se sujeta inmediatamente a los Supremos Poderes de la Federación, según se estableció por primera vez en el artículo 7º del Acta Constitutiva de 1824. Este tipo de entidad federativa carecía de gobierno electo popularmente, ya que los gobernadores eran designados por el presidente de la República; no contaban con legislatura propia, siendo el Congreso de la Unión el órgano encargado para la legislación relativa, y el poder judicial era organizado igualmente mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión para el Distrito y los Territorios Federales.

<sup>40</sup> JIMENEZ DE E. Justino, Teoría General del Gobierno. Tomo I. Fundación de la Cultura Universitaria. Montevideo, 1974. Pp.3 y 4.

En lugar de la Constitución Política, los territorios, al carecer de autonomía y autarquía, contaban con leyes orgánicas promulgadas por el Congreso de la Unión, cuyo objetivo fue estructurar la administración pública. Estas leyes orgánicas individualizadas para cada territorio aparecieron hasta 1971, ya que con anterioridad se regulaban en conjunto a través de la Ley Orgánica del Distrito y los Territorios Federales del 31 de diciembre de 1928.<sup>41</sup>

Desde el debate que del precepto constitucional dedicado a la división territorial del país, realizó el Constituyente de 1856-1857, se presentaron opiniones en contra a la supervivencia de los territorios federales. Se calificaron de vicios que entorpecen la marcha de un gobierno federal, para existir, según ellos, sin ningún provecho ni porvenir. Con base en estos argumentos, se propone que el entonces territorio federal de Tehuantepec desapareciera, integrándose en una entidad federativa; que los de Colima y Tlaxcala se elevaran a la categoría de Estados y que subsistiera únicamente el de Baja California por presentar circunstancias geográficas especiales y por estar próximo a reunir los requisitos para convertirse en estados de la Federación.

Los diputados defensores del territorio de Tehuantepec, argumentaron que las circunstancias de éste eran más excepcionales aún que las del territorio de Baja California, debido a que el referido espacio representaba una ubicación estratégica y poseía dos puertos extremadamente importantes y por lo tanto, se traducían en peligro de ser presa del extranjero. En tal virtud, y por razones de seguridad e integridad nacional, se exigía que el gobierno general vigilara por sí mismo el territorio de Tehuantepec, conservándolo como tal en tanto existieran las circunstancias especiales que se han mencionado.

Tan intensa defensa no obtuvo resultado positivo, ya que la votación decidió la desaparición de todos los territorios federales con excepción de Baja California, tal y como se deja ver en el texto del artículo 43 de la Constitución de 1857.

Durante los debates del Constituyente de 1916-1917, solamente se trató la posible conversión del territorio de Baja California en Estado de la Federación, negándose ésta por no reunirse la cantidad de población exigida por la Constitución (80,000 habitantes). Este requisito poblacional establecido en la fracción II del artículo 73 de la Constitución de 1857 y repetido idénticamente en el mismo artículo y fracción de la Carta Fundamental de 1917, representaba para los

<sup>41</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano. Op. Cit.* Pág. 3080.

---

territorios federales, la esperanza de alcanzarla categoría de entidades federativas autónomas.

Lo que verdaderamente importa es que en nuestra historia, los territorios federales han aparecido constantemente como forma eficaz de organización de aquellas superficies que demandan un gobierno y que ya sea por cuestiones de escasa población, insuficiencia de elementos necesarios para proveer a su existencia política o, de seguridad nacional, no les es posible configurarse en entidades autónomas en todo aquello que concierna a su régimen interior. Por tal motivo y en la atención que merecen los elementos insulares nacionales, no encontramos inconveniente alguno en que éstos, reunidos dentro del término “Territorio Insular”, adquieran la mencionada figura jurídico política.

Por último y en el afán de concluir este estudio respecto del territorio insular mexicano. se hará referencia a los más relevantes proyectos legislativos en la materia, así como las propuestas que los mismos consideraron viables en su momento.

A) El 12 de noviembre de 1981, durante la LI Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, el Diputado Miguel Ángel Camposeco Cadena presentó ante la Cámara de Diputados una iniciativa de Ley Reglamentaria del Artículo 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el Gobierno del Territorio Insular Federal, de cuya exposición de motivos se destaca lo siguiente:

- Importancia de las islas mexicanas tanto en la delimitación de los espacios marinos, como en la preservación de la soberanía nacional y en la explotación racional de nuestros recursos naturales renovables y no renovables.

- El Gobierno de la República se ha olvidado de incorporar a las islas en el proceso productivo del país, así como la responsabilidad que se ha fincado en un órgano del Ejecutivo Federal para integrar el desarrollo nacional a las islas mexicanas.

- Deben establecerse regiones administrativas y precisar las facultades de la Secretaría de Gobernación en cuanto a la determinación para los usos de suelo, establecimiento de centros turísticos, industriales, pesqueros, comerciales o de cualquier otro orden en cada una de las islas y se delinear los mecanismos legales para el otorgamiento de concesiones y las limitaciones que éstas

deben tener para la adecuada incorporación de las ínsulas al proceso productivo nacional.

- La razón del proyecto de ley fue organizar al Gobierno para organizar el territorio insular federal y, de allí poder organizar a nuestras islas.

Independientemente de los aciertos o errores que aparezcan en el proyecto de ley, el esfuerzo de este ciudadano no fue dotado de la importancia que se merecía. En esa sesión, la Cámara de Diputados determinó que la iniciativa debería pasar al estudio de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales para que con posterioridad emitiera el dictamen correspondiente, el cual nunca fue llevado a cabo.

B) Dentro de los intentos realizados el Poder Ejecutivo Federal por dar un ordenamiento legal al territorio insular, encontramos un proyecto de Ley Orgánica del Territorio Insular Mexicano que pretendía presentarse ante el Congreso de la Unión por el entonces Presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado. Al parecer este proyecto es únicamente la versión corregida de uno elaborado en el gobierno de José López Portillo. De cualquier forma la exposición de motivos es exactamente la misma en ambos y resalta lo siguiente:

- Las islas son parte del territorio nacional y requieren de una identificación geográfica y una reglamentación jurídica, es conveniente agruparlas bajo una denominación genérica, que en el caso sería el Territorio Insular Mexicano.

- La Federación ejerce la soberanía que determina la Constitución General de la República sobre las islas localizadas dentro de las aguas marítimas interiores, las que se encuentran en las lagunas o esteros que se comuniquen con el mar, las islas, cayos y arrecifes que circundan en el macizo continental del país y sobre la isla de Guadalupe y las del archipiélago de Revillagigedo.

- El gobierno y administración del mencionado territorio estará a cargo del Ejecutivo de la Unión por conducto de la Secretaría de Gobernación y los funcionarios que esta designe, por lo cual es preciso fijar las bases del ejercicio de dicha jurisdicción federal, haciéndose necesario que los actos emanados de la Secretaría de Gobernación, se condicione a la satisfacción previa o posterior de los requisitos que fijen las secretarías que, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, deben intervenir de acuerdo con sus atribuciones.

• Los terrenos de las islas sólo podrán darse en concesión por el Gobierno Federal y atendiendo lo dispuesto por el artículo 27, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo los nacionales y las sociedades con cláusula de exclusión de extranjeros podrán ser concesionarios de los terrenos de referencia.

En el proyecto modificado de Miguel de la Madrid, se incluyen definición de isla, cayo, arrecife, islote y roca. El artículo tercero del mismo, establece que son islas dependientes del Gobierno Federal, todas aquellas sobre las que no ejercieron jurisdicción los Estados Federados desde antes del 1º de mayo de 1917, salvo aquellas que se encontraren expresamente señaladas por el ordenamiento que se proyectaba, como dependientes de los estados, o estuviesen ubicadas dentro de una distancia de tres millas náuticas de las costas. En estos dos casos las islas estarían sometidas a la jurisdicción de las entidades expresamente señaladas y, a falta de referencia específica, de las entidades frente a las cuales dichas islas se encuentran ubicadas.

Posteriormente el proyecto enlista 77 islas asignadas a 7 entidades federativas, contraviniendo abiertamente de esta forma al artículo 48 constitucional vigente.

Por su parte la Secretaría de Turismo realizó un intento de legislación insular, el cual solamente quedó en la etapa de anteproyecto, limitándose a enlistar las competencias que sobre el territorio insular, tendrían las distintas Secretarías de Estado.

C) En el mes de diciembre de 1992, el Diputado Luís Dantón Rodríguez, Presidente de la Comisión de Cultura de la H. Cámara de Diputados, preparó un anteproyecto de la Ley Orgánica del Territorio Insular Mexicano, el cual consta de 19 artículos, contando entre ellos a los transitorios, y no son más que la copia exacta de los contenidos en el proyecto elaborado durante la administración de José López Portillo.

D) Durante la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, el legislador Amador Rodríguez Lozano, sometió a la consideración del pleno de la misma, una iniciativa de reformas a los artículos 42, 48 y 73 constitucionales, así como un proyecto de Ley General del Territorio Insular.<sup>42</sup> Entre las propuestas más destacadas se pueden encontrar las siguientes:

• Incorporar al artículo 48 una nueva fórmula de distribución de competencias que permita hacer efectivo los casos de excepción en él

<sup>42</sup> Gaceta Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados. Número 1236-I. Miércoles 23 de abril de 2003..

establecido, mediante el reconocimiento federal a la jurisdicción que los estados de la Unión con litorales han ejercido sobre las islas próximas a sus costas, sin condicionar ni retrotraer a la simple fecha de entrada en vigor de la Constitución, sino que deben tomarse en cuenta dos supuestos básicos: El reconocimiento formal y el reconocimiento real.

- Fusionar las fracciones II y III del actual artículo 42 y crear una sola que establezca: El de las islas, cayos y arrecifes, reconocidos en los términos de la Ley que para tal efecto expedirá el Congreso.

- En lo que respecta al artículo 73, se propone una adición que le otorgue al Congreso de la Unión la facultad de legislar sobre el Territorio Insular.

La mencionada iniciativa fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, no habiéndose emitido dictamen a la fecha de elaboración del presente documento.

Algunas de las ideas contempladas en los proyectos antes mencionados, aportan elementos sobresalientes para una legislación insular, sin embargo; es urgente que no solo se queden en intentos los esfuerzos hasta hoy realizados por legisladores y Ejecutivo Federal. Retomar propuestas, analizarlas, estudiar la problemática y consultar la experiencia de quienes de una u otra forma han estado relacionados con la materia, es una tarea que no debe postergarse más y cuyo objetivo fundamental es proveer a este territorio de la regulación que tanta falta le ha hecho.

---

## Conclusiones

- Cuando las islas mexicanas fueron descubiertas, se advirtió la importancia que representaban tanto económica, como política y socialmente. A pesar de esta circunstancia, el territorio insular fue olvidado a su suerte provocando su atraso, por lo que se le delegó del proceso de desarrollo nacional.

- En la Constitución de 1917 se incluye por primera vez un precepto que trata de regular la situación jurídica de las islas, cayos y arrecifes nacionales (artículo 48 constitucional). Este artículo carece de precisión en cuanto a la determinación de la jurisdicción de los espacios insulares, ya que no se especifica sobre cuántos y cuales de ellos, las entidades federativas ejercieron su jurisdicción con anterioridad a 1917; al respecto, cabe mencionar que la Constitución tampoco dice claramente a partir de que fecha se dejarían de reconocer tales actos jurisdiccionales.

- Debido a la imprecisión jurisdiccional y a la poca atención que el Gobierno Federal ha puesto en las porciones insulares mexicanas, estas presentan un grado muy atrasado de desarrollo. Es ahora el momento de ocuparse de la situación jurídica y política de las extensiones territoriales del país que se encuentran separadas de la masa continental, para lo cual y antes que nada, debe existir un acuerdo en las definiciones de isla, cayo y arrecife, con lo que anteriormente se dará una figura genérica a estos elementos, denominada Territorio Insular.

- Es urgente la definición respecto del territorio insular que se encuentre bajo la dependencia directa del Gobierno Federal, para que éstas adquieran una organización jurídica, política y administrativa suficientemente amplia y capacitada para llevar a cabo las acciones necesarias encaminadas a lograr su desarrollo integral. En concreto las islas de jurisdicción federal podrían constituirse en un territorio federal.

- México ha padecido de un desmedido desorden en cuanto a la posesión de extensiones territoriales, esta circunstancia aunada al negligente e irresponsable abandono del que es víctima nuestro territorio insular, dan como resultado la anarquía en materia de titulación de sus tierras. Esta situación debe también atenderse y definirse jurídicamente.

- La propiedad privada insular no está prohibida por la Constitución, en tal virtud debe estudiarse su reconocimiento, así

como las modalidades que a ella se impondría, a fin de que cumpla con la función social respectiva.

- Todas las situaciones a que hemos hecho referencia tendrán por fuerza que ser reguladas por un ordenamiento legal que deberá emitir el Honorable Congreso de la Unión, en el cual se establecan los lineamientos a seguir para gobernar y tratar de dar unidad a nuestro territorio insular repleto de potencial, pero disperso y olvidado.

Tanto gobernantes como gobernados tenemos una antigua y gran deuda con el territorio insular, hagamos un esfuerzo económico e intelectual, y actuemos para saldar la cuenta. Hay que abrir los ojos ante nuestras deficiencias y tratar de resarcir el daño causado con la omisión.

Confiamos en que las ideas de las nuevas generaciones se combinen con la experiencia, para lograr que México de un paso adelantado en materia jurídica y dignifique a sus espacios insulares, regularizando el respectivo régimen para incorporarlos al desarrollo del país.



---

**BIBLIOGRAFÍA**

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. Octava Edición. México, 1988.

BOBBIO, Norberto y Mateucci, Nicola. Diccionario de Política. Tomo I. Voz Gobierno. Editorial Siglo XXI, S.A. de C.V. Quinta Edición en Español. México, 1987.

BREWER CARIAS, Allan. Política, Estado y Administración Pública. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1979.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Primera edición. México, 1985.

DABIN, Jean. L'Etat ou le Politique. Editorial Dalloz. Francia, 1957.

DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal. Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España. Círculo de Lectores Printer, S.A. Segunda Edición. España, 1971.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. Trigésimaprimera Edición. México, 1992.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Ed. Porrúa, S.A. Trigésimoctava Edición. México, 1986.

GARCÍA MORENO, Víctor Carlos. Las Islas, la Convención sobre el Derecho del Mar y su relevancia en la delimitación de los espacios marinos mexicanos. Primer Congreso de Derecho del Mar. Universidad de Colima. México, 1984.

GONZÁLEZ AVELAR, Miguel. Clipperton. Isla Mexicana. Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V. Primera Edición. México, 1992.

Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones. Tomo V. Antecedentes y Evolución de los a 28 a 53 constitucionales. L Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ed. Manuel Porrúa, S.A. México, 1978.

JIMENEZ DE E. Justino, Teoría General del Gobierno. Tomo I. Fundación de la Cultura Universitaria. Montevideo, 1974.

MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. El Problema Agrario de México. Editorial Porrúa, S.A. Vigésimosegunda Edición. México, 1989.

MOLINA ENRIQUEZ, Andrés. La Revolución Agraria de México 19190-1920. Tomo V. Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, S.A. Tercera Edición. México, 1986.

MORENO COLLADO, Jorge. Nuestra Constitución. Comentarios a los artículos 42 al 48. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1991.

PORRÚA PÉREZ, Francisco. Teoría del Estado. Ed. Porrúa, S.A. Vigésimosegunda Edición. México, 1988.

REYES VAYSADE, Fernando y MORENO COLLADO, Jorge (coordinadores). Cartografía Histórica de las Islas Mexicanas. Secretaría de Gobernación, Dirección General de Gobierno. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1992.

RICO CERDA, José. Revista Chapingo. N° 40. "Salvar a la Isla Guadalupe. Un deber de Mexicanidad". Universidad Autónoma Chapingo. México, 1993.

Yucatán a través de sus constituciones 1823-1918. LI Legislatura del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Yucatán. Comisión Editorial 1988-1990. México..

## DICCIONARIOS

Diccionario de la Lengua Española. Real Academia de la Lengua Española. Ed. ESPASA, Escalpe. Madrid, 1985.

Enciclopedia del Idioma. Tomo I. Editorial Aguilar de Ediciones, S.A..

Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo II. Voz: Gobierno. Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., Editorial Porrúa, S.A: Segunda Edición. México, 1987.

## DOCUMENTOS

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. LI Legislatura. Año III. Tomo III. N° 26. México, D.F., jueves 12 de noviembre de 1981.

Diario Oficial de la Federación. 20 de enero de 1960.

Gaceta Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados. Número 1236-I. Miércoles 23 de abril de 2003.

Rocks wich can not sustain habitation or economic life of their own shall not have no exclusive economic zone or continental shelf. Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar. 10 de diciembre de 1982.

## **PÁGINAS DE INTERNET**

<http://transparencia.segob.gob.mx/organigrama.php>

<http://www.isla.org.mx>

## **ENTREVISTAS**

Entrevista sostenida entre la autora y el Subdirector de Administración del Territorio Insular, Lic. Jorge Toro. Viernes 20 de enero de 2006. Oficinas de la subdirección, ubicadas en Río Amazonas N° 62, México; D.F.







