

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 27, 42 Y 48 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MARCO ANTONIO PEYROT SOLÍS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Marco Antonio Peyrot Solís, diputado de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56, 60 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de este poder de la unión iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 27, 42 y 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

I. Consideraciones geográficas

El golfo de California, también conocido como "mar de Cortés" o "mar Bermejo", es una extensión del océano Pacífico que se halla al noroeste de la República Mexicana, entre la península de Baja California y Sonora y Sinaloa. Tiene una longitud de mil 203 kilómetros de largo y su anchura varía entre 92 y 222 kilómetros. La línea costera es irregular y presenta gran número de pequeñas bahías.

En el extremo norte del golfo de California se encuentra la desembocadura del río Colorado y al este se encuentran las de diversos ríos; los principales: El Mayo, Concepción, Sonora, Yaqui, Sinaloa y Fuerte. Sus orillas están bordeadas por tierras altas, cortadas al este por los valles de los ríos, que forman una pared montañosa casi compacta en la parte oeste.

El mar de Cortés se halla geográficamente en una región de clima subtropical, lo que provoca grandes variaciones climáticas anuales, e incluso diarias. Durante el invierno, la temperatura desciende considerablemente en la parte norte, produciéndose heladas e incluso nevadas. Durante el verano, en la parte sur se presentan tormentas tropicales. La temperatura promedio del mar de Cortés es de 24 grados Celsius. En la parte norte, las lluvias son muy escasas y suelen presentarse entre octubre y mayo.

El fondo del mar de Cortés es uno de los más abruptos del mundo: diversos valles y cañones submarinos corren a lo largo de ambas márgenes; forman abismos que llegan a superar en promedio 3 kilómetros de profundidad. El mar sobrepasa el kilómetro de profundidad y sus partes más hondas tienen hasta 3 mil 400 metros.

El relieve tan abrupto que presenta el mar de Cortés tiene entre otras consecuencias que en la parte norte del mar, sobre todo en la zona cercana a la desembocadura del río Colorado, se produzcan algunas de las mareas más importantes del mundo, con fluctuaciones que llegan a superar nueve metros de altura.

El límite geográfico del golfo de California con el océano Pacífico lo marca una diagonal de aproximadamente 512 kilómetros, que va del cabo San Lucas, en la península de Baja California, al cabo Corrientes, en Jalisco.

El golfo de California debe considerarse bahía vital, toda vez que representa una zona marina que constituye una unidad económica con la tierra firme que la rodea y sobre la cual existe una absoluta dependencia de la zona costanera.

II. Consideraciones históricas

La península de Baja California fue descubierta por don Hernán Cortés durante la época de la conquista, habiéndose organizado cuatro expediciones, que fracasaron. Dicho territorio no fue explorado sino hasta la segunda mitad del siglo XVII. Se creía que era una isla.

La península de Baja California ha recibido diversos nombres a lo largo de la historia. El primero de ellos le fue dado por el propio Hernán Cortés, quien la nombró "California". El legendario pirata sir Francis Drake la llamó Nueva Albión. El famoso bucanero inglés Thomas Cavendish la bautizó como "Nueva Inglaterra" y el Almirante español Isidro Otondo y Antillón la rebautizó con el nombre de "Islas Carolinas", en honor del rey Carlos II de España. Sin embargo, subsistió el nombre que le diera el conquistador Cortés por haber sido quien la descubrió.

El primer acto efectivo de dominio sobre la península de Baja California y las aguas del golfo de California data del siglo XVI, cuando la corona española presentó una enérgica protesta ante el monarca de Inglaterra cuando el mencionado Francis Drake ocupó ese territorio en 1577. Lo anterior motivó que se organizara la expedición de Sebastián Vizcaíno a fin de buscar la forma de dar seguridad a los dominios españoles de esa región para que se extendieran las poblaciones hacia el norte y aportara más información al mapa de California. Dicha expedición también fracasó.

Para 1697 se autorizó a la Compañía de Jesús llevar a cabo la evangelización y conquista de California, siempre que no se emplearan recursos de la real hacienda y que las tierras se tomaran en nombre del rey de España. Sin embargo, tampoco las misiones prosperaron, a consecuencia de la esterilidad de la región. Por lo anterior, se recurrió a la caridad pública, que fue cuantiosa y permitió la colonización, catequización y conquista de la península de Baja California. A ello se aunó el descubrimiento de minas de plata en la parte sur, lo que permitió la fundación de diversos pueblos.

El 19 de octubre de 1697 fue fundado Loreto y el 25 de ese mismo mes se llevó a cabo la toma de posesión de las tierras de Baja California en nombre del rey Carlos II. Con esos hechos se ratificó el dominio sobre esa zona por la corona española. Para el siglo XVIII, los jesuitas, sin causar gastos al erario de España, lograron la conquista y el control total de la península, con la fundación de diversas misiones a lo largo del territorio, y a través de ellos el rey de España pudo ejercer el dominio en la zona, lo cual hizo saber el monarca Felipe V al virrey de la Nueva España, a través de la real cédula del 13 de noviembre de 1744.

Las acciones de los jesuitas en la península de Baja California fueron de suma importancia, toda vez que con base en ellas puede afirmarse que nuestro país heredó el dominio de ese territorio y, sobre todo, del mar de Cortés, toda vez que ellos colonizaron y conquistaron ese territorio, ejerciendo su gobierno y organizándolo militar, económica y administrativamente, y los buques por ellos construidos ejercían jurisdicción sobre esas aguas, pues no permitían la entrada de embarcaciones extrañas.

De 1767 a 1822, la corona española siguió ejerciendo pleno dominio soberano sobre el territorio de la península de Baja California y del mar de Cortés.

Al dar inicio la guerra de independencia, en 1810, y ante la amenaza de la flota chilena que demandaba la anexión de la península de Baja California a Chile, dicho territorio declaró su independencia y su unión al imperio mexicano en 1822. Con ello, los gobernantes del México independiente continuaron ejerciendo dominio sobre la península de Baja California y el mar de Cortés.

Otro hecho relevante que pone de manifiesto el dominio histórico que ha ejercido el Estado mexicano sobre la región es el ocurrido en septiembre de 1846, cuando el gobernador de Baja California entregó esa península a Estados Unidos de América, lo que motivó que se organizaran guerrillas formadas por mexicanos descontentos con esa decisión, lucha unida a la que se inició en Querétaro para no ceder la península de Baja California ni el mar de Cortés y que a la postre evitó que ese territorio pasara a manos extranjeras.

Para 1847, Estados Unidos de América invadió nuestro país, forzando al gobierno a la firma de un tratado en el que se incluía el territorio de la Baja California para cederlo a ese país. Finalmente, a través de la firma del Tratado de Paz, Amistad, Límites y Arreglo Definitivo entre la República Mexicana y Estados Unidos de América, también conocido como "Tratado de Guadalupe-Hidalgo", se puso fin a esa disputa, excluyéndose las áreas mencionadas. Sin embargo, incluía Texas, la parte de Tamaulipas que se situaba entre los ríos Nueces y Bravo, Nuevo México y la alta California.

Con la firma de tratado de referencia, Estados Unidos de América reconoció expresamente el dominio de nuestro país sobre la península de Baja California y sobre el mar de Cortés.

Una nueva pretensión de Estados Unidos por arrebatarnos la península de Baja California se dio en 1853, la cual finalizó con la firma del Tratado de la Mesilla, en diciembre de ese año, por el cual se cedió el valle del mismo nombre. Con ello se permitió conservar la región al principio mencionada, toda vez que en dicho tratado se reconoció respetar los acuerdos logrados en el Tratado Guadalupe-Hidalgo.

Otro dato histórico relativo al dominio que se ha ejercido sobre la multicitada región es el registrado en abril de 1865, cuando Maximiliano de Habsburgo dictó el estatuto provisional del imperio mexicano, documento en cuyo apartado relativo al territorio nacional señala que el mar de Cortés es parte del territorio del imperio.

En el gobierno del presidente Benito Juárez, se concedió a Estados Unidos el establecimiento de una base naval en la bahía de Pichilingue, situada en el golfo de California. Se fijó que el Estado mexicano tenía el derecho de revisión e inspección del material y reformas que se usaran e hicieran, que estaban condicionadas al otorgamiento del permiso del gobierno nacional para su realización.

Dicha autorización fue renovada en 1900; se estableció que el gobierno mexicano tenía el derecho de revocar esa concesión en cualquier momento, lo cual aconteció en 1924, con el presidente Plutarco Elías Calles.

En febrero de 1930 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación un decreto, expedido por el presidente Emilio Portes Gil, por el que se cerraba el golfo de California como zona exclusiva de pesca para pescadores mexicanos.

Los hechos y las acciones narrados en el presente apartado ponen de manifiesto el derecho soberano que se ha ejercido a través del tiempo sobre el golfo de California como parte del territorio nacional, el cual geográficamente muestra la unidad que forman dicho golfo y las zonas circunvecinas que representa un elemento de integración territorial y económica, inseparable del demás territorio nacional.

III. Consideraciones jurídicas y doctrinarias

Doctrinalmente se ha establecido que son aguas interiores las comprendidas entre partes de tierra, como mares interiores, lagos, lagunas y accidentes como los brazos del mar, los esteros y las bahías.

Cuando se aplique el sistema de las líneas rectas de base para desplantar el mar territorial, las aguas comprendidas entre las líneas rectas de base y la tierra firme se considerarán aguas interiores.

En el contexto internacional se observa una indeterminación sobre la fijación de estos términos, por lo cual se ha impuesto la costumbre. Por ello, extensiones tan pequeñas se han llamado "mares", tal es el caso del Mar Muerto, y se han denominado "bahías" extensiones tan amplias como la de Hudson.

La determinación del concepto de *bahía* ha sido objeto de larga elaboración en la doctrina del derecho internacional. Sobre el particular, podemos señalar en la evolución de este derecho dos documentos fundamentales:

- En el plano regional interamericano, encontramos los Principios de México sobre el Régimen Jurídico del Mar, aprobados por el Consejo Interamericano de Jurisconsultos en su tercera reunión, celebrada en la Ciudad de México en 1956; y
- En el plano mundial está la Convención de Ginebra sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua, de 1958.

Con relación a las bahías, en los Principios de México sobre el Régimen Jurídico del Mar se ha establecido que *bahía* es toda entrante de mar bien determinada, cuya penetración tierra adentro en relación con la anchura de su boca sea tal, que sus aguas estén comprendidas *inter fauces terrea* y constituya algo más que una mera inflexión de

la costa. Asimismo, se establece que las aguas que comprendan una bahía estarán sujetas al régimen de las aguas interiores si la superficie de aquélla es igual o mayor que la de un semicírculo trazado tomando como diámetro la boca de la bahía; si la bahía tiene más de una entrada, el semicírculo se trazará tomando como diámetro la suma de las líneas que cierran todas las entradas.

Como se anotó, los principios mencionados han sido reconocidos por el Consejo Interamericano de Jurisconsultos como una expresión de la conciencia jurídica del continente y como aplicable por los Estados americanos.

En el estudio realizado por la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas para elaborar el material para la Conferencia sobre Derechos del Mar de 1958, en el proyecto que fue puesto a consideración de la Asamblea General se establecía que *bahía* era toda hendidura bien determinada cuya penetración tierra adentro en relación con la anchura de su boca es tal, que contiene aguas cercadas por la costa y constituyen algo más que una simple inflexión de la costa. Asimismo, se establecía que si la superficie de la hendidura no es igual o superior a la de un semicírculo que tenga por diámetro la boca de dicha hendidura, no se considerará bahía.

Bahía histórica es la extensión de mar que se interna en la tierra entre dos cabos, sobre el cual el Estado territorial ha ejercido y ejerce largo y sólido dominio a través de su uso inmemorial, la configuración geográfica y las necesidades inherentes a la defensa del Estado mismo, considerando que no importa la anchura de su entrada y la penetración que tenga en la tierra firme.

En la doctrina internacional se ha establecido que para que una bahía sea considerada histórica se requiere necesariamente invocarse que se han realizado actos que implican la competencia territorial del Estado ribereño sobre sus aguas, y en virtud de haber desempeñado sobre ella las funciones del Estado durante un plazo más o menos largo, se reclama la jurisdicción exclusiva sobre sus aguas, que se consideran interiores, toda vez que los títulos que se invocan se apoyan en la historia. En efecto, se requiere que el Estado ribereño haya ejercido o proclamado soberanía, a través de largo tiempo, sin que otros Estados hayan discutido los derechos del Estado costanero, se trata de una larga y pacífica posesión o de ejercicio de derechos de soberanía.

Las disposiciones de la Convención de Ginebra sobre el Mar Territorial y Zona Contigua son fundamentalmente coincidentes con los principios sustentados por nuestro país, con la salvedad de que, para considerar las aguas de una bahía como aguas interiores del Estado costanero, se requiere que la entrada de la bahía no tenga una extensión mayor de 24 millas. Sin embargo, la base jurídica en que se funda la no importancia de la anchura de la entrada de una bahía histórica, es decir, que a pesar de que exceda las 24 millas puede ser declarado mar territorial, se establece en el artículo 7o., inciso 6, de la Convención de Ginebra sobre el Mar Territorial y Zona Contigua, del 29 de abril de 1958.

Las bahías históricas son consideradas aguas interiores del Estado ribereño, sin importar su extensión ni la anchura de la boca.

Sobre el tema de bahías históricas se encuentran los antecedentes de Canadá, que ejerce soberanía sobre la bahía de Hudson, el de Estados Unidos de América respecto de la bahía de Chesapeake, y el de Rusia sobre la bahía de Pedro el Grande.

Los principios doctrinarios señalados son aplicables íntegramente al golfo de California, igual que los que reconocen la facultad a los Estados ribereños para fijar su mar territorial hasta límites razonables, atendiendo a factores geográficos, geológicos y biológicos, así como a las necesidades económicas de la población del lugar, a su seguridad y a su defensa.

Las consideraciones de hecho y de derecho anotadas fundan la pretensión de considerar el golfo de California en el régimen especial de las bahías y no en el régimen general del mar territorial.

Al incluirse expresamente en el territorio nacional el golfo de California, se consagrará en una norma de derecho interno un hecho de consecuencias en el derecho internacional. Sin embargo, con ello no se creará un derecho sino

que lo expresará en una disposición constitucional, la cual estará fundada en rectas interpretaciones sobre el mar territorial, los golfos o las bahías en sentido amplio, las bahías históricas, las plataformas continentales y aguas suprayacentes y las regiones marinas adyacentes a las costas que, por razones biológicas y marítimas, pertenecen al Estado mexicano.

Algunos países han hecho valer diversas reivindicaciones para que las aguas de las bahías o de los golfos sean consideradas por la comunidad internacional como interiores bajo su plena jurisdicción; tal es el caso de Canadá respecto de la bahía de Hudson, el de Noruega en cuanto a la bahía de Varangerfjord, el de Rusia sobre el golfo de Riga o el de Estados Unidos de América con relación a la bahía de Delaware, habiendo fundamentado su derecho en necesidades de carácter económico, de seguridad nacional y de dependencia de la zona marina.

Sin duda, la presente iniciativa es acorde con la tradición jurídica que a lo largo del tiempo ha sostenido nuestra nación y con el criterio sustentado por la mayoría de los países ribereños.

Por lo expuesto, someto a consideración de este poder de la unión la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 27, párrafos cuarto y quinto; 42, fracción V; y 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 27. ...

...

...

...

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

Son propiedad de la nación **el golfo de California**, las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la república; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la república y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la república con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, igual que para las demás aguas de

propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior se considerarán parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los estados.

Artículo 42. ...

I. a IV. ...

V. **El golfo de California**, las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional y las marítimas interiores;

Artículo 48. Las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, **el golfo de California**, 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 las islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los estados.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo, a 4 de diciembre de 2008.

Diputado Marco Antonio Peyrot Solís (rúbrica)