

CAPÍTULO XI

LOS TERRITORIOS FEDERALES

EXISTEN partes del territorio nacional que no tienen los recursos suficientes para sostener todos los gastos públicos y cuya población es pequeña. Estas partes se denominan territorios federales, las que son estados en potencia, ya que adquirirán esta categoría a través de una declaración del congreso de la unión, una vez satisfechos los requisitos indicados en la fracción II del artículo 73: una población mínima de ochenta mil habitantes y los elementos necesarios para proveer a su existencia política.

Esta declaración del legislativo federal reforma la constitución pues será necesario modificar el artículo 43 que señala cuales son las partes integrantes del estado federal mexicano. Sin embargo, la propia ley fundamental le atribuye esta facultad a un órgano de la federación y no al poder revisor, lo que técnicamente es indebido porque cualquier reforma constitucional la debe efectuar el órgano creado en la carta magna para tal objeto.

Desde el punto de vista jurídico la diferencia esencial entre los estados miembros y los territorios federales estriba en que estos últimos no son autónomos; es decir, no pueden darse una constitución para su régimen interior, sino que es la propia ley fundamental general la que en el artículo 73 fracción sexta contiene, lo que impropriamente se puede denominar, la constitución de los territorios federales.

Los territorios federales no son autónomos, lo que significa que no tienen la facultad de autogobierno en lo referente a su organización interior.

En México, en la actualidad, existen sólo dos territorios federales: el de Quintana Roo y el de Baja California Sur.

Los poderes —ejecutivo, legislativo y judicial— de los territorios están reglamentados en la propia constitución general.

El ejecutivo está a cargo de un gobernador que depende directamente del presidente de la república, quien lo nombra y remueve libremente. El gobernador del territorio acuerda con el presidente de la república, por el conducto que determine la ley.

El poder legislativo del territorio coincide con el poder legislativo federal; es decir, es el mismo.

El poder judicial está depositado en el tribunal superior de justicia del distrito federal y de los territorios. Los nombramientos de los magistrados de este tribunal los realiza el presidente de la república con aprobación de

la cámara de diputados de acuerdo con las bases establecidas en el inciso 4º de la fracción vi del artículo 73.

El ministerio público está a cargo de un procurador general para el distrito federal y territorios, que depende directamente del presidente de la república.

En esta forma los poderes ejecutivo y legislativo federales tienen una doble función: como federales y como locales. El único poder de los territorios que no tiene al mismo tiempo el carácter de federal es el judicial.

La constitución señala que la división de los territorios es la municipalidad, la que tendrá la extensión territorial y el número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos.

Cada municipio tendrá un ayuntamiento de elección popular directa.

Los territorios tienen dos diferencias respecto al distrito federal: la primera, en este último no existen municipios.

La original constitución de 1917 admitió el municipio tanto en el distrito federal como en los territorios, pero en 1928 se reformó la ley fundamental y se suprimió tanto en el distrito como en los territorios el régimen municipal por "consideraciones de orden político que exigen que los altos funcionarios de la Nación y los representantes de naciones extranjeras no estén, ni aun indirectamente, bajo la jurisdicción de autoridades que no sean federales". Como certeramente opina Tena Ramírez las razones anteriores no eran válidas para los territorios federales⁶⁸ porque ni los altos funcionarios de la federación ni los representantes de las naciones extranjeras residen en ellos; sino al contrario, sí hay razones por las cuales es conveniente y benéfico la existencia de municipios en los territorios, ya que son estados en potencia y deben aprender a autogobernarse, y los ciudadanos a ejercer sus derechos para el nombramiento de los funcionarios.

El 14 de diciembre de 1940 se volvió a reformar la constitución para admitir otra vez la existencia del municipio libre, pero únicamente en los territorios federales.

La segunda diferencia de los territorios federales respecto al distrito federal estriba en que los primeros no tienen representantes en el senado de la república, y el distrito federal, sí. La razón para que los territorios federales no tengan la mencionada representación radica en que de acuerdo con la teoría tradicional únicamente los estados deben estar representados en el senado.

Como ya hemos asentado, no estamos de acuerdo con la teoría federalista del senado, por lo que no contemplamos ningún inconveniente teórico para que los territorios federales puedan estar representados en el senado.

Debemos plantearnos un problema de especial importancia: ¿pueden crearse nuevos territorios dentro de las entidades federativas?

La constitución expresamente acepta la posibilidad de la creación de nue-

⁶⁸ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 293.

vos estados dentro de los que ya existen según la fracción tercera del artículo 73, pero no la creación de territorios en las áreas de las entidades federativas. Luego tenemos que preguntarnos si el poder revisor de la constitución siguiendo el procedimiento del artículo 135, tiene tal facultad.

Emilio Rabasa contestó la pregunta negativamente e indicó los siguientes argumentos para fundamentar su criterio: es esencial en el sistema federal la integridad de las personas jurídicas que lo forman, pero este principio se desvirtúa si paulatinamente partes de las entidades federativas pasan a la jurisdicción del centro; se lastima la dignidad de un estado; se crea la desconfianza entre las restantes entidades federativas de que algo parecido les pueda acontecer; para las modificaciones territoriales hay normas especiales consignadas en el artículo 73 constitucional y tienen por objeto que en estos aspectos el artículo 135 no sea aplicable; el artículo 135 admite *adiciones y reformas* a la constitución pero *no su destrucción*, y ninguna autoridad tiene más facultades que las que la propia constitución le otorga y esta atribución no se encuentra consignada para el legislativo federal ni para el poder revisor.⁶⁹

Lanz Duret está de acuerdo con el pensamiento de Rabasa y precisa que tampoco "puede aceptarse que el Congreso tenga facultades para incorporar un Territorio Federal dentro de un Estado o dividir aquél entre varias Entidades Federativas".⁷⁰

La desmembración de las entidades federativas con el objeto de crear territorios federales responde a un objetivo político: a los estados miembros poderosos y que tradicionalmente han guardado cierta independencia frente al centro se trata de doblegarlos, dividiéndolos, arrebátándoles parte de su territorio; situación que ha acontecido con los estados de Jalisco y Yucatán.

Como ejemplo podemos citar que el legislativo federal en mayo de 1884, aprobó la creación del territorio de Tepic en el séptimo cantón del estado de Jalisco. Parece ser que tal desmembración se debió a que el general Manuel González prometió poco antes de su elección como presidente de la república, la creación de Tepic como entidad federativa o territorio federal.⁷¹

La legislatura de Jalisco, con fecha de 29 de septiembre de 1884, remitió un dictamen al congreso de la unión en el que se oponía a la creación del territorio de Tepic, protesta que resultó inútil.

El 17 de junio de 1914 se reformó el artículo 43 de la constitución de 1857. La reforma tuvo como objeto convertir el estado de Morelos en territorio federal y destruir el estado de Chihuahua creándose en la entidad dos territorios federales: el del Bravo y el de Jiménez.⁷²

⁶⁹ Rabasa, Emilio, *op. cit.*, pp. 236-237.

⁷⁰ Lanz Duret, Miguel, *op. cit.*, p. 170.

⁷¹ Haro Ortega, Renato, *Trayectoria constitucional y política del Estado de Jalisco. Tesis profesional*, México, 1970, p. 186.

⁷² *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, tomo V. Cámara de Diputados, México, 1967, p. 522.

Estas modificaciones constitucionales de 1914 no tienen ningún valor por dos razones: primera, por haber sido efectuadas por el gobierno del usurpador Huerta, y segunda, porque se realizó un imposible constitucional.

Sin embargo, la invalidada reforma de 1914, hace resaltar con toda precisión la finalidad política que en estos casos se persigue: Chihuahua y Morelos eran de los principales estados en el movimiento contra Huerta.

Un caso curioso, y por lo cual lo citamos, ha sido el del territorio de Quintana Roo.

Por reforma de 24 de noviembre de 1902, se creó el territorio de Quintana Roo, segregándolo del estado de Yucatán.

La original constitución de 1917 confirmó la existencia de este territorio.

El 19 de diciembre de 1931 se hizo desaparecer el territorio de Quintana Roo y se le dividió entre Campeche y Yucatán. En enero de 1935, se le volvió a crear con su categoría de territorio.

El caso de Quintana Roo ha producido una serie de violaciones constitucionales de la trascendencia más grande.

Sólo nos resta asentar que en el orden lógico de las cosas, los territorios federales tienden a desaparecer, lo que responde al desarrollo económico y político del país.