

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 112
O R D I N A R I A
JUEVES 11 DE NOVIEMBRE DE 2021

En la Ciudad de México, siendo las once horas con cincuenta y nueve minutos del jueves once de noviembre de dos mil veintiuno, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, las señoras Ministras y los señores Ministros Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTAS

Se sometieron a consideración los proyectos de actas de las sesiones públicas número ciento once ordinaria y tres solemne conjunta, celebradas, respectivamente, el lunes ocho y el martes nueve de noviembre del año en curso.

Por unanimidad de once votos el Tribunal Pleno aprobó dichos proyectos.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Sesión Pública Núm. 112 Jueves 11 de noviembre de 2021

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del once de noviembre de dos mil veintiuno:

I. 121/2012

Controversia constitucional 121/2012, promovida por el Estado de Oaxaca, demandado la fijación de la línea limítrofe que debe regir entre dicha entidad federativa y el Estado de Chiapas, con motivo del Decreto No. 008, por el cual el Congreso de esta última entidad creó el Municipio de Belisario Domínguez, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas el veintitrés de noviembre de dos mil once. En el proyecto formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas se propuso: *“PRIMERO. Es parcialmente procedente y fundada la controversia de límites territoriales promovida por el Estado de Oaxaca y la reconvencción formulada por el Estado de Chiapas. SEGUNDO. Se sobresee en esta controversia de límites territoriales, respecto de las normas generales y actos reclamados, precisados en el considerando quinto de la presente resolución. TERCERO. Se declara que la línea limítrofe que debe regir entre los Estados de Oaxaca y Chiapas, partirá de sur a norte e iniciará en la Barra de Tonalá a los 16° de latitud norte, en dirección noroeste hasta el Cerro del Chilillo, de ahí con dirección noroeste hasta el Cerro de la Jineta y de ahí con rumbo noreste hasta el Cerro de los Martínez, de conformidad con las coordenadas identificadas para estos rasgos geográficos que se señalan en el considerando octavo de la presente resolución. CUARTO. La declaratoria de límites territoriales reconocida*

Sesión Pública Núm. 112 Jueves 11 de noviembre de 2021

en esta sentencia deberá ser instrumentada dentro de los treinta meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos a los Congresos de los Estados de Oaxaca y Chiapas, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo y previo desarrollo de las respectivas consultas a los pueblos y comunidades indígenas, y en su caso afromexicanas, ambos Congresos deberán legislar en los términos que se indica en los puntos primero y segundo del considerando noveno de esta resolución. QUINTO. Los Estados de Oaxaca y Chiapas en conjunto con la Federación deberán establecer dentro de los doce meses siguientes a que se les notifiquen los puntos resolutivos de esta resolución, los mecanismos de coordinación y programas que se señalan en el punto cuarto del considerando noveno de esta resolución. SEXTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en los Periódicos Oficiales de los Estados de Oaxaca, Chiapas, Tabasco y Veracruz, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.

El señor Ministro ponente Franco González Salas presentó el considerando quinto, relativo a las causas de improcedencia.

En su parte primera, el proyecto propone sobreseer de oficio respecto de diversos actos y normas impugnados, indicados por el Estado de Oaxaca con los incisos del A) al D) de su escrito inicial de demanda, así como por el Estado de Chiapas con los incisos del A) al K) y M) de su escrito de

Sesión Pública Núm. 112 Jueves 11 de noviembre de 2021

reconvención; en razón de que escapa de la materia y litis de la presente controversia sobre límites territoriales.

En su parte segunda, el proyecto propone, respecto de las causas de improcedencia hechas valer por el Estado de Chiapas: 1) desestimar la atinente a que debió llamarse al juicio a los Estados de Veracruz y Tabasco como demandados; en razón de que acudieron como terceros interesados, 2) desestimar la alusiva a que se encuentra pendiente de resolución la controversia constitucional 5/2012; dado que no existen constancias de que se haya tramitado ese conflicto por parte del Senado de la República, sino de que los tuvo como asuntos concluidos y 3) desestimar la referente a atender a la cosa juzgada en la referida controversia constitucional 5/2012; en tanto que, aun cuando hubiera identidad entre ambos procesos, la referida declaración de terminación de los asuntos no tiene un carácter vinculante en el presente asunto.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá se manifestó de acuerdo con el proyecto, pero por las razones que señaló en el considerando de fijación de la litis, en el sentido de que debió tenerse como impugnado el Decreto 008.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena no compartió las razones del primer apartado de este considerando, respecto del estudio oficioso, porque son las sustentadas en un considerando previo, a saber, que la controversia constitucional sobre límites territoriales es abstracta, por las

razones que desarrolló en la sesión anterior; sin embargo, coincidió con sobreseer respecto de la totalidad de los actos impugnados, pues el juicio resulta extemporáneo, igualmente por las razones expuestas en la sesión pasada.

En cuanto al segundo apartado, estimó que es relevante, pues sentaría un precedente sobre la concepción de esta Suprema Corte respecto de este tipo de juicios.

Especificó que su desacuerdo, vencido por la mayoría, versa en considerar que las causas de improcedencia alusivas a la cosa juzgada y la preclusión son fundadas, puesto que el litigio de mérito en contra del Decreto 008 fue objeto de una resolución anterior, la cual se le tuvo por concluido, siendo que tiene un valor de verdad legal, a saber, el escrito inicial se presentó el diecinueve de enero de dos mil doce, se registró con el número 5/2012, y fue desechado por el Ministro instructor, lo cual se impugnó mediante el recurso de reclamación 7/2012, confirmado por la Segunda Sala; luego, esta Suprema Corte envió los autos al Senado para que proveyera al respecto, pero con motivo de una reforma constitucional posterior —en dos mil doce—, se volvió a asignar a esta Suprema Corte la competencia para conocer de estos asuntos, pero el Senado no envió el asunto de regreso ante la falta de un transitorio que los ordenara, sino que emitió un acuerdo, publicado el cinco de febrero de dos mil trece, en el cual determinó que debían tenerse como asuntos concluidos todos los casos de

Sesión Pública Núm. 112 Jueves 11 de noviembre de 2021

trámites territoriales pendientes de resolución, lo cual implica una resolución en el fondo.

De lo anterior, destacó que las partes fueron omisas en impugnar esa resolución del Senado, cuyas razones pueden ser cuestionables, pero constituye el valor de cosa juzgada, ya que cumple los elementos de identidad de partes —los Estados de Oaxaca y Chiapas—, identidad de prestaciones, —la delimitación de su territorio sobre el municipio de Belisario Domínguez— e identidad de causas —la emisión del Decreto 008—, sin que sea válido que este Tribunal Constitucional levante ese valor únicamente porque le parezca que este asunto fue resuelto incorrectamente.

Reiteró que este Tribunal Constitucional está obligado a respetar los límites del ámbito de lo justiciable, el cual no abarca la revisión de las decisiones no impugnables, so pena de separarse de un criterio reiterado en una gran cantidad de precedentes.

La señora Ministra Piña Hernández recordó que la primera parte, alusiva al análisis de oficio, se determinó en el considerando de precisión de la litis, en el sentido de que la controversia versaba únicamente acerca de los límites territoriales, sin que se pudieran estudiar los actos específicos impugnados por cada una de las partes en forma individual y aislada, por lo que, en congruencia con esa votación mayoritaria, estaría en contra de este apartado.

En cuanto al segundo apartado, relativo a las causas de improcedencia hechas valer por las partes, en primer lugar, consideró innecesario pronunciarse sobre la improcedencia respecto del contrato de límites que celebró con Veracruz en mil novecientos dos y su aprobación por el Congreso y su publicación por el Ejecutivo Federal, puesto que este aspecto también quedó delimitado en el considerando de la precisión de la litis, en segundo lugar, estimó que la causa de improcedencia por extemporaneidad debió esgrimirse en la contestación de la demanda, no después de que se fijó la litis, razón por la cual se debería desvirtuar, máxime por lo resuelto en los considerandos de precisión de la litis y oportunidad, en tercer lugar, valoró como inapropiado que el argumento de litisconsorcio pasivo necesario se conteste en el apartado de causas de improcedencia, dado que es un presupuesto del proceso y, en su caso, constituye una excepción procesal que daría lugar a una declaración de improcedencia de esta acción o la reposición del procedimiento, aunado a que, de tomarlo en cuenta como causa de improcedencia, resultaría incompatible con lo determinado por este Tribunal Constitucional, en el sentido de que este conflicto de límites es un proceso jurisdiccional, en términos de la reforma constitucional correspondiente y, en cuarto lugar, observó que en la causa de improcedencia por litispendencia no se precisó en qué consistió ni en qué momento se hizo valer, además de que se hizo valer en un escrito de alegatos, siendo que también debió formularse en la contestación de

la demanda, pero suponiendo que se debe tomar como causa de improcedencia, no compartió el proyecto en que primero se afirme que no se sepa que esté admitido o pendiente de resolución dicho conflicto ante el Senado y, luego, se reconozca que estaba turnada a una comisión de estudio y se dio por concluido, aunque compartió que no se resolvió el fondo del conflicto porque el Senado, en ese entonces, ya no era competente para ello, y si bien el otrora texto del artículo 46 constitucional indicaba que esas resoluciones del Senado eran definitivas e inatacables, es decir, existía una improcedencia constitucional, cuando se notificó ese acuerdo al Estado de Oaxaca ya estaba admitida la presente controversia, por lo que no se actualiza en el caso la cosa juzgada.

Retomó que votará en contra del sobreseimiento decretado de oficio y por desestimar las causas de improcedencia, pero por razones distintas, en concreto, separándose de los párrafos ochenta y cinco a ciento diez.

El señor Ministro Laynez Potisek estimó que este debate se inició cuando se abordó la precisión de la litis, por lo que, en congruencia, votará en contra del apartado primero de este considerando, referente a las causas de improcedencia advertidas de oficio, y estará en favor de la respuesta a las otras causas de improcedencia.

El señor Ministro Aguilar Morales coincidió con el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena en que la resolución del Senado, por las razones que fueran, expresamente

Sesión Pública Núm. 112 Jueves 11 de noviembre de 2021

determinó que era un asunto concluido cuando tenía la competencia para ello, por lo que podría considerarse como cosa juzgada; no obstante, la mayoría de este Tribunal Pleno determinó lo contrario, y estimó que también debería tenerse como impugnado el Decreto 008, a través del cual se materializó u originó este conflicto de límites respecto de la creación del Municipio de Belisario Domínguez.

Valoró que debió realizarse un análisis más amplio en cuanto a que esa resolución del Señado no es definitiva respecto del Decreto 008, además de que, si ya se había determinado que estos actos no formaban parte de esta controversia, entonces no tendría caso pronunciarse sobre ellos para sobreseerlos.

Estimó que podría sobreseerse de oficio respecto de la impugnación de “Todas las determinaciones y mandamientos emitidos por el Gobernador Constitucional del Estado de Chiapas tendientes a materializar el decreto de referencia” y “Todas las determinaciones y mandamientos emitidos por el Gobernador, Congreso Estatal y autoridades del supuesto nuevo municipio Belisario Domínguez, y de cualquier otra autoridad de hecho o derecho del Estado de Chiapas, por medio de los cuales pretenden ejercer actos de imperio dentro del territorio que tiene y ha tenido nuestro Estado” por parte del Estado de Oaxaca, así como “el cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones que se generen; así como la invalidez de todos aquellos actos legislativos, administrativos de naturaleza normativa u

Sesión Pública Núm. 112 Jueves 11 de noviembre de 2021

operativa y jurisdiccionales, emitidos por la Federación y/o los estados de Oaxaca y Veracruz, posteriores a la promulgación de la Constitución de 1824”, reclamados por el Estado de Chiapas en su reconvención; en razón de que son manifestaciones imprecisas y genéricas, con fundamento en la tesis jurisprudencial de rubro: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS”.

Por otra parte, se pronunció de acuerdo con el tratamiento de las causas de improcedencia de litisconsorcio pasivo, de litispendencia, de cosa juzgada e imposibilidad jurídica para analizar esta controversia.

El señor Ministro Pérez Dayán concordó con el proyecto exclusivamente en la desestimación de las causas de improcedencia de litispendencia y cosa juzgada, no así por lo demás, específicamente en el sobreseimiento de oficio, en tanto que no deberían quedar fuera del conflicto de límites los actos que lo originaron, so pena de quedar firmes y sin efectos ante la eventual resolución de esta Suprema Corte.

El señor Ministro Pardo Rebolledo se pronunció en contra del análisis oficioso de las causas de improcedencia de los actos que ya quedaron fuera de la litis, y compartió el estudio de litispendencia y cosa juzgada, aunque con consideraciones diversas.

Sesión Pública Núm. 112 Jueves 11 de noviembre de 2021

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del considerando quinto, relativo a las causas de improcedencia, de la cual se obtuvieron los resultados siguientes:

Se expresó una mayoría de siete votos en contra de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, en cuanto a sobreseer de oficio respecto de diversos actos y normas impugnados por el Estado de Oaxaca. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron a favor. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con consideraciones distintas, Piña Hernández por razones distintas, Ríos Farjat con consideraciones distintas, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de desestimar las causas de improcedencia del Estado de Chiapas, atinentes a que debió llamarse al juicio a los Estados de Veracruz y Tabasco, a que se encuentra pendiente de resolución la controversia constitucional 5/2012 y a atender a la cosa juzgada en la referida controversia constitucional 5/2012. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en

Sesión Pública Núm. 112 Jueves 11 de noviembre de 2021

contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

Dada la votación alcanzada, el Tribunal Pleno determinó suprimir el estudio de oficio de las causas de improcedencia.

El señor Ministro ponente Franco González Salas reforzó el proyecto con algunas consideraciones expresadas a favor.

El señor Ministro ponente Franco González Salas presentó el considerando sexto, relativo a la delimitación gráfica de la presente controversia de límites.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, vencido por la mayoría, adelantó su voto en contra de los considerandos sexto, séptimo y octavo al no compartir el parámetro de control constitucional ni la metodología utilizada, pues se debió enfocar en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, pues se reconfigura la identidad cultural y política de estos ciudadanos con los nuevos límites territoriales entre las dos entidades federativas en relación con sus tierras ancestrales, conforme al derecho internacional, es decir, si bien el estudio parte del artículo 45 constitucional —“Los Estados de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos”—, no define un criterio material para determinar los límites territoriales y no define qué se entiende por “dificultad”, por lo que se debe completar el

Sesión Pública Núm. 112 Jueves 11 de noviembre de 2021

parámetro con lo resuelto por este Tribunal Pleno en la contradicción de tesis 293/2011, a saber, con los tratados internacionales y la jurisprudencia internacional de derechos humanos.

Observó que el proyecto reconoce que las dos entidades federativas en contienda son las de mayor población indígena en el país y que la línea limítrofe que se propone atraviesa por áreas habitadas por comunidades y pueblos indígenas, por lo que debe incluirse en el parámetro de control constitucional el artículo 2 constitucional y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Retomó que en el proyecto, tomando únicamente en consideración el artículo 45 constitucional, se definen los límites territoriales entre las entidades federativas en pugna, tomando como referencia los estudios periciales de los límites territoriales durante la época colonial y la vida independiente, previa a la vigencia de la Constitución de mil novecientos diecisiete; límites que, si bien son aceptados por ambas partes, ello es irrelevante para la función jurisdiccional de esta Suprema Corte, la cual debe proteger los derechos humanos y, por tanto, ser deferente a la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas afectados por lo impuesto en el pasado colonial, por lo que votará en contra del proyecto, so pena de avalar que a los pueblos y comunidades indígenas se les impongan fronteras

Sesión Pública Núm. 112 Jueves 11 de noviembre de 2021

territoriales que vulneren sus derechos humanos en cuanto a su pertenencia cultural y política.

Reconoció que el proyecto propone obligar a los Estados a realizar una consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, pero es insuficiente para el parámetro de control constitucional, pues las consecuencias de esa consulta nunca podrían modificar la línea divisora impuesta por esta Suprema Corte, por lo que resultaría contrario a los precedentes en la materia, que apuntan a que la consulta previa sea una especie de garantía de audiencia antes del acto de afectación.

Concluyó que votará por la invalidez del Decreto 008 por falta de consulta indígena.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del considerando sexto, relativo a la delimitación gráfica de la presente controversia de límites, la cual se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra.

El señor Ministro ponente Franco González Salas presentó el considerando séptimo, relativo a las consideraciones en relación con el marco constitucional y

Sesión Pública Núm. 112 Jueves 11 de noviembre de 2021

probatorio que será utilizado para resolver la presente controversia de límites.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá reconoció que el proyecto implicó la revisión de cientos de documentos históricos, pero es deficiente en dos puntos importantes, que lo obligan a apartarse de él: 1) no explica la metodología de investigación para construir los antecedentes ni para analizar las pruebas relevantes y 2) presenta ciertos errores metodológicos en el análisis histórico.

Recordó que la litis consiste en determinar el límite territorial entre ambos Estados, por lo que el proyecto resalta la antigua frontera entre la Nueva España y la Capitanía de Guatemala, por lo que, en el caso, los antecedentes no fungen como un mero contexto, sino como un fundamento para la solución de este conflicto. Asimismo, si bien el subapartado de antecedentes requirió del desahogo y evaluación de múltiples pruebas históricas, así como la investigación histórica adicional, el proyecto únicamente presenta una narrativa que considera correcta sin explicar los pasos seguidos para llegar a ella, además de que, aunque se citan cinco autores de fuentes primarias respecto al valor probatorio y la interpretación de los mapas históricos que se consideraron relevantes, se hace *a posteriori* a la construcción narrativa.

Precisó que las técnicas de investigación histórica son distintas a la investigación legal, por lo que llamó su atención que una decisión jurídica se base, en gran medida, en una

Sesión Pública Núm. 112 Jueves 11 de noviembre de 2021

evaluación de fuentes históricas sin la constancia de una consulta a los historiadores expertos en la materia.

Agregó que el subapartado de pruebas utilizadas para resolver la presente controversia de límites no explica con suficiente claridad las razones por las que descartan algunas de ellas y se consideran valiosas otras, particularmente en los párrafos ciento noventa y uno y ciento noventa y dos del proyecto, de los cuales se entiende que algunas se descartaron únicamente porque no aportaban nada nuevo a lo narrado en los antecedentes. Reservó su derecho de formular un voto particular.

El señor Ministro Pérez Dayán se expresó de acuerdo con el proyecto porque, aun ante la extensión de encontrar los fundamentos históricos de los límites de cada Estado, en una controversia como la presente se tiene que partir de lo que aporta cada una de las partes y, a partir de ello, este Alto Tribunal debe desarrollar su propia investigación y llegar a sus propias conclusiones, con las cuales coincidió, dado que los artículos 42, 43, 45 y 46 constitucionales determinan las partes integrantes de la Federación, sus límites, la conservación de la extensión que hasta hoy han tenido y la resolución de sus diferencias al respecto, lo cual deberá determinar esta Suprema Corte con los elementos que tenga a la mano.

Aclaró que, si bien el artículo 2 constitucional prevé el respeto a las etnias, pueblos y comunidades originarias, no supone que puedan variar los límites territoriales que cada

Sesión Pública Núm. 112 Jueves 11 de noviembre de 2021

entidad federativa ha tenido históricamente, máxime que se prevé que, ante una diferencia limítrofe, será esta Suprema Corte la que decida lo conducente.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del considerando séptimo, relativo a las consideraciones en relación con el marco constitucional y probatorio que será utilizado para resolver la presente controversia de límites, la cual se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular.

El señor Ministro ponente Franco González Salas presentó el considerando octavo, relativo al estudio de las líneas fronterizas propuestas por los Estados de Oaxaca y Chiapas. El proyecto propone ilustrar con varios planos y mapas, algunos muy antiguos, analizados por los peritos, los puntos base para la delimitación territorial que se propone a partir de la creación del Municipio de Belisario Domínguez: 1) Barra de Tonalá a los 16º de latitud Norte, 2) el Cerro del Chilillo, 3) el Cerro de la Jineta o Gineta, 4) el Cerro de los Mixes —del cual aclaró que los peritos tuvieron muchos problemas para definir su ubicación, pues también se le

Sesión Pública Núm. 112 Jueves 11 de noviembre de 2021

denominó Cerro Zempoaltépetl y se le confundió con el Cerro Mono Pelón— y 5) el Cerro de los Martínez —respecto del cual se firmó un convenio para establecer el punto trino entre los Estados de Oaxaca, Veracruz y Chiapas.

Respecto de lo externado por el señor Ministro González Alcántara Carrancá, apuntó que el juez constitucional debe tomar en cuenta todos los elementos a su alcance, pero basándose en el dicho de los peritos.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá compartió el proyecto, a pesar de no coincidir con su metodología de análisis de las fuentes históricas, dado que la solución puede sustentarse, principalmente, en los puntos de común acuerdo entre las partes, sea en la actualidad o en el pasado reciente, así como en las periciales de geografía y cartografía.

Expresó su salvedad únicamente respecto del Decreto 008, pues debe invalidarse por su relación con la litis, al ser el acto que generó el conflicto territorial, además de que, de las pruebas aportadas, se demostró que el Municipio de Belisario Domínguez se encontraba dentro del territorio oaxaqueño.

El señor Ministro Aguilar Morales se expresó de acuerdo con el proyecto, pero estimó paradójico que, por un lado, se reconozca que, a partir de los dictámenes periciales de las partes y del perito oficial, existieron diversas irregularidades en la configuración geográfica de este

Sesión Pública Núm. 112 Jueves 11 de noviembre de 2021

municipio, pues nunca fue presentado el anexo técnico en el Decreto 008, así como que se asegure que sus límites corren entre en el Cerro de la Jineta y el Cerro de los Martínez, pero dentro del territorio oaxaqueño, lo cual representa una invasión en el territorio del Estado de Oaxaca y, por otro lado, que no se haya tenido como impugnado ese decreto, por lo que reiteró su postura de que debió formar parte de la litis, por lo que votará con esa precisión.

El señor Ministro Pérez Dayán concordó con la propuesta, pero externó duda respecto de mantener el punto VIII, pues alude al decreto de creación del Municipio de Belisario Domínguez, en tanto que ya se decretó su sobreseimiento en la delimitación de la litis; sin embargo, consideró que podrían subsistir los párrafos del trescientos treinta y siete al trescientos treinta y nueve del proyecto porque, por consecuencia de la nueva delimitación territorial propuesta, suprimen los efectos al Decreto 008.

La señora Ministra Piña Hernández se posicionó en favor del proyecto porque, en principio, no existió controversia entre los puntos de la Barra de Tonalá a los 16° de latitud Norte, el Cerro del Chilillo y el Cerro de la Jineta, sino a partir de este último punto, del cual existían tres alternativas de delimitación: 1) una inflexión hacia la izquierda hasta llegar al Cerro Zempoaltepétl, 2) continuar en línea recta hacia el noreste hasta el Cerro Mono Pelón y 3) —la que se propone— continuar en línea hacia el noreste hasta el Cerro de los Martínez.

Valoró que las dos primeras alternativas dependen de que el denominado Cerro de los Mixes se ubique en el Cerro Zempoaltepétl —como pretende el Estado de Chiapas— o en el Cerro Mono Pelón —como postula el Estado de Oaxaca—, pero del análisis de los dictámenes periciales se revela que los peritos no pudieron determinar su existencia ni ubicación por la insuficiencia de la información actual —no contar con la coordenada de latitud, sino exclusivamente la de longitud—, además de que no hay constancias documentales que permitan concluir que, en algún momento histórico, el territorio de Chiapas abarcara hasta el aludido Cerro Zempoaltepétl, tomándose en cuenta el Tratado de Límites entre México y Belice, publicado en el Diario Oficial de la Federación en mil ochocientos noventa y cuatro, y el mapa elaborado por Alexander Von Humboldt, alrededor de mil ochocientos.

Coincidió en que la alternativa más adecuada era la tercera porque ambos Estados han reconocido su límite territorial en el Cerro de los Martínez —artículos 28 de la Constitución de Oaxaca y 3 de la Constitución de Chiapas, vigente de mil novecientos ochenta y uno a mil novecientos ochenta y nueve—.

Concordó en que la creación del Municipio de Belisario Domínguez significó una invasión al territorio del Estado de Oaxaca.

Anunció un voto concurrente para precisar que, si bien la línea que marca el proyecto es recta, las pruebas

Sesión Pública Núm. 112 Jueves 11 de noviembre de 2021

periciales evidencian que, cualquiera que sea la línea limítrofe que se adopte, necesariamente habrá comunidades o localidades afectadas, pues pasarán de pertenecer de un Estado a otro, sin que se precise a cuál de ellos corresponderá gestionar o proporcionar los servicios públicos correspondientes, por lo que se deben fijar, desde esta sentencia, los criterios necesarios para evitar conflictos posteriores.

La señora Ministra Esquivel Mossa compartió el proyecto en la fijación de los rasgos geográficos a partir de la Barra de Tonalá a los 16° latitud Norte —lugar que ancestralmente ha sido conocido y reconocido como el límite inicial costero entre ambas entidades federativas—, pasando por el Cerro del Chilillo y el Cerro de la Jineta —como cuenta el geógrafo mexicano Antonio García Cubas— y el controversial Cerro de los Martínez, el cual consideró que delimita los linderos que estaban en duda y no afecta a los territorios de los terceros interesados —Veracruz y Tabasco—, lo cual valoró no sólo como histórica y legalmente correcto, sino también lo más justo y conveniente, máxime que las Constituciones de Oaxaca y Chiapas lo reconocen como el punto trino para dividir a estos estados con Veracruz.

Leyó un fragmento de la exposición de motivos de la reforma a la Constitución de Chiapas, publicada en mil novecientos ochenta y uno: “En estas reformas y adiciones además de presentar la organización política del Estado, se

incluye la situación geográfica de nuestra Entidad como resultado de los documentos fehacientes que obran en este Congreso Local y que por su origen y antigüedad son irrefutables, determinando con absoluta claridad los linderos de nuestra Entidad con los Estados vecinos de Oaxaca, Veracruz y Tabasco y la República de Guatemala, que por estar consignados en nuestra Constitución local son de observancia obligatoria para todos los chiapanecos y a la vez documento probatorio pleno para el supuesto problema de límites”. Asimismo, recordó que se celebró un contrato de límites territoriales entre Oaxaca y Veracruz a comienzos del siglo pasado, en el cual se estableció al Cerro de los Martínez como uno de sus puntos limítrofes.

Por lo anterior, consideró correcto descartar lo aducido por los Estados de Oaxaca y Chiapas porque, contrario a lo que sostuvieron, las referencias históricas documentadas señalan que los puntos más occidentales al oeste de la línea fronteriza que tenía la Capitanía de Guatemala con la Nueva España eran el Cero del Chilillo y el Cerro de la Jineta.

El señor Ministro Pardo Rebolledo valoró que el asunto inédito con un estudio e investigación prolongada y profunda.

Obligado por la mayoría que determinó no tener como impugnado el Decreto 008, coincidió con el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena en que, si su expedición generó el conflicto de límites entre Chiapas y Oaxaca, debió invalidarse por falta de consulta previa a las comunidades

originarias, de acuerdo con los precedentes de este Tribunal Pleno.

Se sumó al proyecto en cuanto a que la delimitación que propone parte de los puntos que reconocen ambas partes como sus fronteras, que se derivan de la realizada en mil quinientos cuarenta y nueve entre la Nueva España y la Capitanía de Guatemala, pero se apartó de desestimar el principio de la posesión efectiva —*uti possidetis iuris*— considerando que se trata de un conflicto entre Estados de una Federación, pues consideró que no únicamente resulta aplicable, sino útil para analizar *in situ* mayores detalles de las opiniones de las personas, así como la situación geográfica y demográfica de las comunidades asentadas ahí, máxime que el Cerro de los Mixes no se pudo encontrar y, de tomarse en cuenta una descripción de mil quinientos cuarenta y nueve, se encontraría muy adentro del Estado de Tabasco, por lo que no podría delimitar la frontera entre Chiapas y Oaxaca. Anunció un voto concurrente para establecer esta reserva.

Advirtió que el proyecto traza una línea recta después del Cerro de la Jineta, empero un documento de mil quinientos cuarenta y nueve marca una curva por enfrente de la comunidad de San Juan Chimala, por lo que, como indicó la señora Ministra Piña Hernández, podría quedar dividida entre los Estados partes de esta controversia, por lo que también expresó esta reserva, para lo cual reservará un voto concurrente.

Sesión Pública Núm. 112 Jueves 11 de noviembre de 2021

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del considerando octavo, relativo al estudio de las líneas fronterizas propuestas por los Estados de Oaxaca y Chiapas, la cual se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat con salvedades en algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo anunciaron sendos votos concurrentes.

El señor Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente genérico.

El señor Ministro ponente Franco González Salas presentó el considerando noveno, relativo a los efectos.

Recalcó que asunto es inédito, sin ningún precedente para ilustrar su resolución, por lo que se procuró la mejor solución a un problema muy grave y antiguo por la creación del Municipio de Belisario Domínguez, de carácter agrario con diversas comunidades, y valoró que estos efectos serán medulares para resolver los principales problemas limítrofes y mejorar la situación social, económica y política de esa región, lo cual debe tomarse en cuenta por el juez constitucional.

En su parte primera, el proyecto propone ordenar a los Congresos de los Estados de Oaxaca y Chiapas para que, en el plazo de treinta meses contados a partir de la notificación que se les haga de los puntos resolutiveos de esta resolución, realicen las modificaciones pertinentes a sus Constituciones y leyes respectivas, a efecto de que incorporen los puntos limítrofes de la frontera que han sido reconocidos en esta sentencia.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea secundó que este asunto es muy delicado y excede la simple delimitación entre los Estados contendientes, pues involucra problemas políticos y sociales, por lo que respaldó que los efectos no involucren sólo a estos Estados, sino también al gobierno federal.

El señor Ministro Pérez Dayán leyó el párrafo trescientos cincuenta y tres del proyecto: “Conforme a lo expuesto, se concluye que existe una indebida configuración del municipio de Belisario Domínguez por parte del Estado de Chiapas, dado que su proyección invade la línea limítrofe reconocida por esta Suprema Corte que debe regir entre este Estado y el de Oaxaca”. Posteriormente, apuntó los cinco efectos propuestos: 1) modificación de los límites y marcos normativos entre ambas entidades federativas, 2) la realización de una consulta previa a la modificación constitucional de cada una de ellas, 3) apoyo del INEGI para estos efectos, 4) los mecanismos de coordinación entre ambas entidades federativas con motivo de esta resolución y

Sesión Pública Núm. 112 Jueves 11 de noviembre de 2021

su ejecución y 5) la subsistencia de las resoluciones agrarias.

En cuanto al primero de los efectos y el párrafo trescientos sesenta de la propuesta, estimó que el conflicto se generó por la creación de un municipio por parte del Estado de Chiapas dentro del territorio del Estado de Oaxaca, por lo que la delimitación entre todo el territorio de ambos Estados excedería la competencia de este Tribunal Pleno, en tanto que el diferendo entre ambas partes fue exclusivamente respecto de dicho municipio.

Al respecto, estimó que únicamente debería declararse insubsistente el acto de creación de ese municipio porque el Estado de Chiapas invadió el territorio del Estado de Oaxaca, no cambiar las fronteras de ambos Estados, como ordena el párrafo trescientos sesenta.

Adelantó que tampoco estaría de acuerdo en realizar una consulta previa a las comunidades indígenas y afroamericanas, pues no podrían variar las fronteras que ahora se delimitan, ni que se requiera al INEGI para ello, por lo que únicamente estaría conforme con obligar a que se reforme la Constitución en Chiapas para solamente excluir al Municipio de Belisario Domínguez.

Se sumó a que, con base en las pruebas periciales realizadas, no solo deben quedar vinculadas ambas entidades federativas, sino también la Federación para

Sesión Pública Núm. 112 Jueves 11 de noviembre de 2021

asegurar la paz social y la protección ecológica de la zona controvertida, como si fuera una zona de reserva.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea recordó que únicamente se votará el primero de los efectos y exhortó a los miembros de este Tribunal Pleno a no utilizar el término de “invasión” de un Estado a otro, pues simplemente se trató de un problema de límites, para cuidar su dignidad.

El señor Ministro Laynez Potisek se expresó de acuerdo con los efectos, pero estimó que deberían ser más exhaustivos por la problemática suscitada, esto es, si bien se debe ordenar a los Congresos de los Estados de Oaxaca y Chiapas para que en determinado plazo, contado a partir de la notificación de los puntos resolutivos, realicen las modificaciones pertinentes en sus Constituciones y leyes respectivas para que se incorporen los puntos limítrofes reconocidos, también debería ordenarse que, en el mismo plazo, los Poderes Ejecutivos de ambas entidades federativas, así como los ayuntamientos de los municipios involucrados, deben derogar o modificar los acuerdos, decretos, reglamentos y demás instrumentos normativos que se contrapongan a la línea limítrofe determinada en esta sentencia, respetando los derechos agrarios adquiridos, aunado a que se realice una transferencia necesaria de servicios públicos de una jurisdicción a otra de manera gradual y ordenada, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, de manera que no se interrumpan dichos servicios públicos.

El señor Ministro Aguilar Morales reiteró que el Decreto 008, que originó esta controversia constitucional, si bien no fue tomado como acto reclamado, debería declararse inválido por extensión.

En cuanto a los límites territoriales, coincidió con el señor Ministro Pérez Dayán en que esta controversia radicó únicamente en la creación de un municipio específico, por lo que, si bien ese acto generó un conflicto social y político importante entre las autoridades de las poblaciones que radican entre ambos Estados y resultarían útiles la delimitación y efectos propuestos, éstos deben limitarse a la materia de la litis, en términos del párrafo trescientos sesenta.

Por lo que ve a las medidas administrativas propuestas, valoró que son consecuencia natural de la determinación que se tome, por lo que no estarían de más en esta resolución.

Concluyó estar de acuerdo con el párrafo trescientos cincuenta y nueve, el cual señala las obligaciones de los Congresos de los Estados para modificar en sus Constituciones los nuevos puntos limítrofes del Municipio de Belisario Domínguez, pero constriñendo el diverso párrafo trescientos sesenta a los límites de dicho municipio, por lo que, en consecuencia, el Decreto 008 debe declararse inválido.

El señor Ministro Pérez Dayán concordó en que la expresión “invadir” puede resultar gravosa en determinadas circunstancias y contextos históricos, pero releyó el párrafo trescientos cincuenta y tres: “Conforme a lo expuesto, se concluye que existe una indebida configuración del municipio de Belisario Domínguez por parte del Estado de Chiapas, dado que su proyección invade la línea limítrofe reconocida por esta Suprema Corte que debe regir entre este Estado y el de Oaxaca”, respecto del cual utilizó ese concepto para expresar su punto de vista.

Señaló que la función de esta Suprema Corte es resolver conflictos de límites, no crearlos, por lo que, si el presente se detonó por la creación de un municipio en contravención a la normativa establecida, debe desaparecer, simplemente.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá sugirió incluir en el párrafo trescientos sesenta la nulidad del Decreto 008.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del considerando noveno, relativo a los efectos, en su parte primera, consistente en ordenar a los Congresos de los Estados de Oaxaca y Chiapas para que, en el plazo de treinta meses contados a partir de la notificación que se les haga de los puntos resolutivos de esta resolución, realicen las modificaciones pertinentes a sus Constituciones y leyes respectivas, a efecto de que incorporen los puntos limítrofes de la frontera

Sesión Pública Núm. 112 Jueves 11 de noviembre de 2021

que han sido reconocidos en esta sentencia, la cual se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá por la inclusión de la invalidez del Decreto 008, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales por la inclusión de la invalidez del Decreto 008, Pardo Rebolledo por la inclusión de la invalidez del Decreto 008 y con precisiones, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek con precisiones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Pérez Dayán votaron en contra y únicamente por la invalidez del Decreto 008. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea prorrogó la discusión del asunto para la sesión siguiente, por lo que deberá permanecer en la lista oficial.

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con cincuenta y cinco minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria, que se celebrará el martes dieciséis de noviembre del año en curso a la hora de costumbre.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.

