

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 8 DE NOVIEMBRE DE 2021.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

		IDENTIFICACIÓN, DEBATE RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
121/2012	<p>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 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 008, POR EL CUAL EL CONGRESO DE ESTA ÚLTIMA ENTIDAD CREÓ EL MUNICIPIO DE BELISARIO DOMÍNGUEZ.</p> <p>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS)</p>	3 A 46 EN LISTA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 8 DE NOVIEMBRE DE 2021.

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

SEÑORES MINISTROS:

**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
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

(SE ABRIÓ LA SESIÓN A LAS 12:35 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre esta sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Secretario, dé cuenta.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 110 ordinaria, celebrada el jueves cuatro de noviembre del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En votación económica consulto ¿se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADA POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

Continúe, secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

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 008, POR EL CUAL EL CONGRESO DE ESTA ÚLTIMA ENTIDAD CREÓ EL MUNICIPIO DE BELISARIO DOMÍNGUEZ.

Bajo la ponencia del señor Ministro Franco González Salas y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. ES PARCIALMENTE PROCEDENTE Y FUNDADA LA CONTROVERSIA DE LÍMITES TERRITORIALES PROMOVIDA POR EL ESTADO DE OAXACA Y LA RECONVENCIÓN 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°(DIECISÉIS GRADOS) 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 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.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, secretario. Someto a consideración del Tribunal Pleno competencia y legitimación. En votación económica consulto ¿se aprueban? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADOS POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

El considerando tercero es precisión de la litis. Señor Ministro González Alcántara.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:

Muchas gracias, Ministro Presidente. Sobre este punto, respetuosamente, no comparto la propuesta de analizar únicamente el tema de delimitación territorial entre los Estados parte sin tener a los actos como impugnados.

En el precedente que cita el proyecto, que es el recurso de reclamación 10/2014, se decidió que en los asuntos de límites territoriales no se puede analizar otro tipo de actos. Sobre esa determinación, en el presente asunto se considera que el estudio de los demás actos impugnados, como lo es el Decreto 008, no da lugar a realizar algún pronunciamiento sobre ellos de forma aislada y particular a fin de lograr la declaratoria de invalidez en virtud de la naturaleza jurídica de la controversia de límites territoriales entre entidades federativas y el carácter declarativo y constitutivo que subyace en esta clase de procedimientos.

Cabe señalar que, en la controversia constitucional de la que derivó el recurso de reclamación a que me he referido, el Estado de Quintana Roo impugnó el decreto por el cual el Estado de Campeche creó el Municipio de Calakmul con una demarcación territorial que comprende una superficie perteneciente a la entidad federativa actora, que dio origen al conflicto de límites territoriales; pero, además, impugnó la orden de desalojo y lanzamiento con el auxilio de la fuerza pública de más de cuarenta familias de diversas comunidades pertenecientes al Estado actor y la orden de efectuar un censo sobre instituciones educativas del Estado de Quintana Roo, entre otros.

Al observar que los actos tienen naturaleza distinta, la Primera Sala resolvió que era necesario requerir al Estado actor para que especificara cuál era la controversia que planteaba, al advertir que impugnaba actos de distinta naturaleza, esto es, impugnaba actos que involucraban un conflicto de límites y actos que se relacionaban con alguna invasión competencial; sin embargo, en el presente asunto estimo que no se actualiza ese supuesto porque el Decreto 008 impugnado, por el que se creó el Municipio de Belisario Domínguez por parte del Estado de Chiapas y que, aparentemente, fue dentro del territorio del Estado de Oaxaca y —sí— se encuentra estrechamiento vinculado al conflicto de los límites territoriales, ya que es el acto que da origen a la controversia. Por esa razón, considero que ese decreto debe tenerse como acto impugnado y no dejarlo fuera de la litis —como lo propone el proyecto—, por lo que me reservo un voto concurrente para plasmar estas razones. Es cuanto, Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias, Ministro Presidente. Respetuosamente, —yo— tampoco comparto la propuesta contenida en este apartado por las siguientes razones. En la consulta se propone definir la naturaleza de la litis de este juicio sobre límites territoriales como uno de naturaleza distinta a la controversia constitucional tradicional. Así, se nos propone concluir que, mientras que en una controversia constitucional esta Corte debe resolver un conflicto en concreto mediante la valuación de la validez o invalidez de un acto o norma, en un juicio como el presente la función de esta Corte debe de ser emitir una sentencia con

efectos declarativos y constitutivos de pertinencia territorial y no anulatoria.

Para la consulta, lo anterior significa que esta Corte debe resolver, en abstracto, la diferencia de límites territoriales y, por lo tanto, se propone dejar fuera de la litis todos los actos o normas que hayan sido motivación de impugnación, así como el estudio de los conceptos de invalidez formulados por las partes. No comparto esta afirmación por dos razones. La primera tiene que ver con mi posición de que la controversia constitucional debe caracterizarse como medio de control constitucional concreto, por lo que no considero que quepa diferenciar una modalidad que sea abstracta solo por la razón de que su materia sea la delimitación territorial de dos Estados. La segunda razón tiene que ver con el paradigma que esta Suprema Corte ha utilizado —consistentemente— desde mil novecientos noventa y cuatro para delimitar sus competencias, a saber, como un genuino Tribunal Constitucional; paradigma con base en lo cual hemos delimitado el ámbito de lo justiciable, en oposición a cuestiones políticas, sobre las cuales no podemos incursionar. Me explico: el segundo párrafo del artículo 46 constitucional establece que —y cito—: “De no existir el convenio a que se refiere el párrafo anterior, y a instancia de alguna de las partes en conflicto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, sustanciará y resolverá con carácter de inatacable, las controversias sobre límites territoriales que se susciten entre las entidades federativas, en los términos de la fracción I del artículo 105 de esta Constitución”. Como se observa, la norma constitucional establece que esta Suprema Corte conocerá sobre las controversias, sobre límites territoriales que se suscitan entre las entidades federativas, por lo tanto, el presupuesto esencial de la

competencia de esta Corte es la existencia de lo que hemos denominado una controversia o caso, lo que se traduce como la exigencia de que las partes deben acudir a impugnar una norma o acto impugnado respecto del cual se actualicen todos los presupuestos procesales en contra de los cuales deben formular conceptos de invalidez. Esta premisa se corrobora, pues el artículo 46 constitucional establece que este tipo de conflictos debe resolverse en la vía de controversia constitucional; sin embargo, el proyecto sostiene que la remisión al artículo 105, fracción I, de la Constitución solo debe entenderse para los efectos de utilización de las reglas procesales en la mayor medida posible, pues —insiste— su naturaleza es distinta.

En mi opinión, contra lo propuesto en la consulta, el Constituyente Permanente tuvo el entendimiento de que esa remisión al artículo 105, fracción I, es total y no parcial. Como sabemos, la actual redacción del artículo 46 constitucional se publicó en el Diario Oficial de la Federación el quince de octubre de dos mil doce. Antes de esa fecha, la facultad de la resolución de límites territoriales correspondía al Senado de la República; diseño que se introdujo mediante reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el ocho de diciembre de dos mil cinco. Así, el Senado fue titular de esa facultad del dos mil cinco al dos mil doce. Lo que es relevante de esta historia legislativa es que, cuando el Constituyente se planteó la conveniencia de asignar esa facultad al Senado, partió de la premisa de que esa facultad le correspondía a esta Corte no porque así lo dispusiera alguna regla expresamente, sino porque esta posibilidad caía dentro de las posibles combinaciones lógicas que se pueden dar dentro del juicio de controversia constitucional.

De esa manera, si la intención era trasladar esa competencia al Senado, era necesario precisar que en el referido medio de control constitucional —ya— no se podrían dirimir esas controversias de límites territoriales.

Por ello, en el referido decreto de reforma constitucional dos mil cinco se modificó el artículo 105, fracción I, Constitucional para quedar de la siguiente manera —y cito—: “La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá en los términos que señale la Ley Reglamentaria de los asuntos siguientes: I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieren a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre” —fin de la cita—. Si las controversias sobre límites territoriales no hubieran compartido la naturaleza de controversia constitucional como un medio de control constitucional concentrado, ¿para qué reformar el artículo 105, fracción I, de la Constitución para excluirlo de su ámbito de aplicación? Debe recordarse que, cuando el Constituyente reformó la Constitución posteriormente para suprimir la facultad del Senado para resolver sobre los conflictos de límites territoriales y otorgársela a esta Corte, también se modificó el artículo 105, fracción I, para indicar que la Corte conocería de ellas, excepto de las que se refieren a la materia electoral, es decir, reestableció el entendimiento original de que los conflictos de límite territorial pueden encuadrarse dentro del ámbito de los conflictos de los que conocemos ordinariamente en una controversia constitucional.

Por otra parte, —como había anticipado— estoy en contra de la propuesta, pues considero que se opone al paradigma que esta

Suprema Corte ha utilizado desde la reforma de mil novecientos noventa y cuatro para representarse como un genuino Tribunal Constitucional.

En efecto, en nuestros precedentes hemos determinado que, como Tribunal Constitucional, tenemos la facultad de resolver conflictos entre poderes y los órdenes jurídicos, únicamente cuando se proyectan sobre el ámbito de lo justiciable. Ello quiere decir que solo podemos intervenir y pronunciarnos cuando técnicamente se ha configurado una litis constitucional, es decir, cuando existe una norma o acto impugnado que ha superado todos los requisitos procesales, por ejemplo, interés legítimo, oportunidad, etcétera. Estos requisitos no son meras formalidades, ya que marcan los límites de nuestra actuación judicial. En otras palabras, marcan la frontera de lo justiciable y evitan que la Corte vaya más allá para resolver problemas sociales o políticos.

Si el día de hoy concluyéramos que las controversias de límites territoriales nos otorgan una competencia de resolución abstracta que nos permite superar una litis específica para definir la totalidad de los límites de estos Estados, —en mi opinión— estaríamos incursionando a aquel ámbito que no tiene permitido pasar un Tribunal Constitucional, a saber, al ámbito político. Ese ámbito político es aquel en el que se entablan diferencias entre los poderes, en razón de un desacuerdo genérico o abstracto. Cuando este diferendo no se individualiza en una norma o acto jurídico y no se traduce técnicamente en una interrogante sobre la validez constitucional, debe entenderse reservado el ámbito de lo no justiciable, pues en una democracia los desacuerdos se reservan a los canales políticos, invocando una máxima de teoría

constitucional: los tribunales constitucionales deben practicar la virtud pasiva de no intervenir en el normal funcionamiento de los canales políticos.

Esta conclusión la baso en la premisa que anuncié al iniciar mi participación: la competencia de esta Corte no es para resolver, en abstracto, todos los diferendos posibles que surjan sobre límites territoriales, sino únicamente las controversias respectivas.

En otras palabras, nuestro carácter contramayoritario nos debe llevar a resistir la tentación de resolver un conflicto político en abstracto por más urgente que este sea. Nuestra responsabilidad, como en cualquier otro medio de control constitucional concentrado, es autorrestringirnos a resolver una litis constitucional técnicamente configurada conforme a los presupuestos procesales.

Por estas razones, mi voto será en contra de la propuesta que se nos hace en este apartado. Es cuanto, Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Ministro Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias, señor Presidente. Yo estoy parcialmente en contra, solamente coincido en que en los argumentos en los que se sostiene que las controversias constitucionales en materia de límites territoriales tienen como finalidad primordial obtener una declaración de pertenencia sobre una franja territorial determinada y determinar, con ello, los límites entre dos o más entidades de la Federación.

No comparto las restantes consideraciones en las que se pretende sostener que en este medio no se pueden combatir actos o normas. Yo considero que en cualquier tipo de controversia constitucional que sea procedente, sin importar que se refiere a límites territoriales, se pueden combatir actos, normas u omisiones, tal como se desprende de lo previsto en el artículo 105, fracción I, de la Constitución General y se corrobora con lo establecido en el artículo 21, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del 105 de la Constitución, en el cual se prevé que el plazo de sesenta días para promover una controversia constitucional en materia de límites territoriales comenzará a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine, lo cual constituye una disposición que reconoce la posibilidad de impugnar mediante este medio actos o normas que se originen o se relacionen con violaciones a límites territoriales, de ahí que tanto la Constitución como la ley reglamentaria de la materia reconocen que las controversias constitucionales relacionadas con límites territoriales se pueden combatir actos, normas e, inclusive, omisiones, por lo que estimo que considerar lo contrario sería realizar una lectura restrictiva tanto de la Constitución como de la ley reglamentaria, sin que existan elementos —para mí— que justifiquen esta interpretación.

Además, considero que —como se reconoce en las disposiciones que acabo de mencionar— una controversia constitucional relacionada con límites territoriales se puede originar con la emisión de una norma general o de un acto, —precisamente— como sucede en este caso, pues el Estado de Oaxaca estima que se invade su territorio con la emisión del Decreto 008, mediante el cual se creó el Municipio de Belisario Domínguez, es decir, con la emisión de una

norma general, por lo que, al crearse un municipio posiblemente en el territorio de otro Estado, es evidente que se actualizan diversas invasiones de competencia, como pueden ser violaciones a las facultades relacionadas con la propiedad inmobiliaria y fiscal, la prestación de servicios o el de seguridad pública, servicio de agua, entre otros.

En consecuencia, considero que la metodología que se hace se tiene que seguir en este tipo de asuntos es determinar el límite territorial correspondiente y, en segundo lugar, analizar si las normas o actos impugnados invaden o no el límite territorial que reconozca este Alto Tribunal y, por lo tanto —en su caso— declarar su validez o invalidez.

Por tanto —como lo mencioné—, no comparto las consideraciones de este apartado, pues considero que en una controversia constitucional relacionada con límites territoriales —sí— se pueden y se deben combatir actos y normas generales que originan este conflicto. Gracias, Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Ministro Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias, Ministro Presidente. Voy a ser muy breve —digo—, traía preparada otra argumentación, pero voy a ser muy breve porque, en realidad, estoy de acuerdo con los argumentos de los tres Ministros que me han precedido en el uso de la palabra.

No comparto este apartado. No comparto la conceptualización que se hace de este tipo de controversias por las razones que —ya— se señalaron, y de que no pueda —como dice el proyecto— entrelazarse con la impugnación específica territorial, normas o disposiciones. Fundamentalmente —de alguna manera ya se ha dicho aquí, de manera implícita—, estas normas, estos actos son consecuencia o antecedente forzoso —creo yo— o, en la mayoría de los casos de —precisamente—, la invasión o el problema territorial que se nos plantea. Por lo tanto, considero —yo— que no puede soslayarse o no puede excluirse de la litis, y esto, señoras Ministras, señores Ministros, me parece fundamental porque, al ser este el primer caso, es un precedente, un precedente que será obligatorio para todos aquellos que tenemos o que somos ponentes en otros conflictos de la misma naturaleza. Es importante porque lo que se decide, desde este momento, —como lo vamos a ver, no es mi intención adelantarme— anuncia la improcedencia y el sobreseimiento que se nos propone —precisamente— de estas normas y con lo cual —yo— difiero y no estoy de acuerdo.

Yo también considero que no pueden excluirse de la litis y, en ese punto, lo haré valer en voto concurrente. ¿Por qué en un voto concurrente? Porque lo que —yo sí— creo que estoy de acuerdo es en donde el proyecto, en la parte final, en la hoja ciento treinta y ocho, párrafo sesenta y ocho al setenta y uno, nos dice que el estudio de estas normas o estos actos no puede realizarse de forma aislada y particular, a fin de lograr una declaratoria de invalidez. Estoy de acuerdo —insisto—: son actos inevitablemente conexos y son o el origen o la consecuencia —precisamente— de un conflicto territorial.

Puedo también entender que no todos y cada uno tengan que ser objeto de pronunciamientos individuales en esta sentencia. Existen decretos, como el decreto de catorce de febrero de mil novecientos cinco, o los decretos, todas estas series de decretos que fueron impugnados vía reconvención donde se crea la categoría política de pueblo a las categorías administrativas de municipios que, efectivamente, no tienen forzosamente por qué ser objeto de un pronunciamiento individual, pero que —como bien lo dice el proyecto—, en todo caso, en los efectos de la presente sentencia se precisará su destino y es ahí donde, una vez resuelto el conflicto territorial, podremos decir que corresponderá a los Poderes de estas entidades Legislativo y Ejecutivo en un ámbito de su competencia abrogar, derogar, matizar, reformar, etcétera, los actos impugnados. Por lo tanto, —yo— también haré un voto concurrente para separarme de la conceptualización de este tipo de controversias y, en su caso, del efecto que se nos está proponiendo. Gracias, Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señor Ministro Presidente. Como aquí se ha expresado, tampoco estoy de acuerdo en la delimitación de la litis que hace este proyecto, y lo hago — simplemente— sin dejar de considerar y entender la naturaleza y fines que tiene una controversia constitucional sobre límites, y la controversia constitucional ordinaria que se refiere al artículo 105 de la propia Constitución Federal.

Y es absolutamente cierto que muy probablemente en una controversia constitucional sobre límites se hagan valer distintos argumentos que no solo pretendan demostrar, en realidad, un conflicto de límites, sino actos derivados de ellos; mas sin embargo, creo que no es conveniente, desde el inicio, reducir la litis única y exclusivamente a lo que parecería estrictamente el conflicto de límites, pues en la eventualidad de que este conflicto de límites fuera real y esta Suprema Corte, subsidiariamente, como lo mandata el artículo 46 de la Constitución, habría de definir los límites correspondientes. Seguramente, entenderá que las razones para delimitar estos linderos son suficientes para anular, por consecuencia, los actos que también se combaten. En caso de sobreseerse, se mantendrían vivos.

Fuera de ello, lo único y exclusivo que quiero en este sentido expresar es que, si el sentido de la controversia constitucional en materia de límites obedece a que, efectivamente, hubo un traslape en ellos, es natural que la consecuencia de los actos que siguieron a partir de esa delimitación específica de ese deslinde tengan que ser nulos por consecuencia. En la eventualidad de que no, —ya— en sus propios méritos, este Alto Tribunal revisará el resto de los actos combatidos, si luego de analizarlos advierte que las razones que los fundamentan y su combate corresponde más a una controversia constitucional ordinaria, pues —desde luego que— habrá la manera de declararlos inoperantes y dejarlos a una instancia distinta que la que —aquí— se plantea; mas sin embargo, creo que por cautela siempre es conveniente mantenerlos vivos hasta en tanto se defina el punto central del conflicto. Una vez decidido este, parecería que el resultado de los mismos está anticipado. Insisto, si esta controversia de límites es fundada y,

efectivamente, el replanteamiento de los linderos se hace por esta Suprema Corte, la consecuencia natural de estos actos está anunciada. En caso de que no, la pertinencia constitucional de cada uno de ellos quedará reservada a lo que este Alto Tribunal haga en lo particular, de ahí que desecharlos en una definición de litis inicial pudiera traer luego, como consecuencia, en caso de no alcanzar un resultado definitorio, en la imposibilidad de estudiarlos y, a partir de ello, —también— considerarlos en sobreseimiento cuando pudieran —también— implicar una expresión de una invasión territorial. Por ello, —yo— creo que es conveniente dejarlos por ahora todos y esperar a las resultas de la votación a efecto de determinar la eficacia o no de los mismos. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro Pérez Dayán. ¿Alguien más quiere hacer...? Ministro Pardo, por favor.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Sí, muy brevemente. Yo comparto lo que se ha manifestado. Me parece que, en este caso, el conflicto de límites está producido o está generado por la creación de un municipio por parte del Estado de Chiapas y, en esa medida, —también a mí— me parece complejo el desvincular el acto que generó el conflicto de límites del propio conflicto de límites. Incluso, —yo— advierto que hasta pudiera darse alguna circunstancia en el que la propia creación de este municipio, que generó el conflicto de límites, pudiera tener vicios propios que pudieran generar su anulación y, en esa medida, quedar sin materia —ya— el conflicto de límites, anulando el acto que lo generó. Yo también, por esas razones, no compartiría en esta precisión de la litis dejar fuera el Decreto 008. Gracias, Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Tome votación, secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: En contra en este apartado y anuncio voto particular.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: A favor con un voto concurrente.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: A favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: A favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: En contra.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: En contra, en los términos que expresé.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Con el proyecto y un voto concurrente.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: A favor del proyecto con voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: En contra en esta parte.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: En contra en este punto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe seis votos a favor de la propuesta; el señor Ministro González Alcántara Carrancá, con anuncio de voto concurrente; la señora Ministra Piña Hernández, con anuncio de voto concurrente; la señora Ministra Ríos Farjat, con

voto concurrente; y voto en contra del señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, quien anuncia voto particular, el señor Ministro Aguilar Morales, el señor Ministro Pardo Rebolledo, el señor Ministro Laynez Potisek y el señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: APROBADO EN ESOS TÉRMINOS.

Pasamos al considerando cuarto —oportunidad—. ¿Alguien quiere hacer uso de la palabra? Ministro Gutiérrez, por favor.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias, Ministro Presidente. Respetuosamente, no comparto la propuesta de este considerando por las siguientes razones. En el proyecto se reconoce que la promoción de la controversia sobre límites territoriales tiene un plazo específico, el cual se encuentra previsto en el artículo 21, fracción III, de la ley reglamentaria, y que consiste en sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine.

Ahora bien, el proyecto reconoce que, si esta regla se aplicara al caso concreto, el ejercicio de la acción sería extemporánea; ello, ya que el acto que motivó la controversia es el Decreto 008, emitido por el Congreso de Chiapas que crea el Municipio de Belisario Domínguez y que se publicó en el periódico oficial de esa entidad el veintitrés de noviembre de dos mil once. Mientras que la presentación de la demanda se realizó casi un año después, esto es, el veintinueve de noviembre de dos mil doce.

En el proyecto se afirma que debe reconocerse una excepción a esta regla general, ya que, de otra manera, el Estado de Oaxaca no

podría promover el referido conflicto competencial generado con motivo de ese decreto, por lo que se propone la creación de una regla jurisprudencial *ad hoc* para este caso: el plazo de sesenta días debe empezar a correr no a partir de la publicación del acto impugnado —como lo determina la ley—, sino a partir de la publicación del decreto de reforma constitucional del quince de octubre de dos mil doce.

No comparto la propuesta por dos razones. Primero, cuando el Órgano Reformador de la Constitución nos otorgó la facultad para resolver conflictos de límites territoriales en el dos mil once, rechazó la posibilidad de que los asuntos pendientes de resolución se reenviarán a esta Corte, es decir, rechazó la posibilidad de que esta Corte aplicara sus competencias de manera retroactiva. Y dos, porque para justificarse la existencia de una regla jurisprudencial *ad hoc*, primero, se tendría que inaplicar el artículo 21, fracción III, de la ley reglamentaria, lo que solo se podría obtener a través de un control difuso de constitucionalidad; sin embargo, no considero que se actualicen las condiciones para ello. Me explico: en efecto, si esta Corte reconoce la oportunidad de la promoción del presente asunto es porque o bien así lo prescribe la Constitución, o bien, porque así lo permite la ley reglamentaria. En mi opinión, en ambos casos la respuesta es negativa —como lo dice el proyecto—: la competencia de esta Suprema Corte para conocer de una controversia constitucional por conflicto a límites territoriales se introdujo mediante la reforma constitucional publicada el quince de octubre de dos mil doce y —como sabemos—, previo a la referida reforma constitucional, el artículo 46 establecía que el Senado era el órgano competente para conocer de los conflictos sobre límites territoriales; facultad que le fue asignada mediante la diversa reforma publicada

en el Diario Oficial de la Federación el ocho de diciembre de dos mil cinco. Es necesario recordar que antes de que el Senado adquiriera esa facultad y la retuviera hasta el dos mil doce, esta Suprema Corte era competente para conocer de esos conflictos, ya que, —como lo he manifestado— se preveía como una combinación posible de litigios entre dos entidades federativas al interior de la controversia constitucional.

En otras palabras, la facultad del artículo 46 constitucional ha tenido una historia de traslados de sede institucional, pues ha pasado de esta Corte al Senado y viceversa, lo que ha generado un problema común en cada momento. ¿Qué suerte deben tener los conflictos entablados, pero pendientes de resolución al momento de publicarse cada reforma constitucional? El Órgano Reformador ha dado respuestas distintas a estas preguntas y —en mi opinión— esta Suprema Corte tiene la obligación de aplicarlas. Así, cuando se modificó la Constitución en el dos mil cinco, el Órgano Reformador determinó que los asuntos pendientes de resolución debían remitirse al Senado, razón por la cual se agregó un tercer artículo transitorio al decreto respectivo, el cual estableció —y cito— : “Las controversias que a la entrada en vigor de este decreto se encuentren en trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación con motivo de conflictos limítrofes entre entidades federativas, serán remitidas de inmediato, con todos sus antecedentes, a la Cámara de Senadores, a fin de que ésta en términos de sus atribuciones constitucionales proceda a establecerlos de manera definitiva mediante decreto legislativo” — fin de la cita—; sin embargo, el Órgano Reformador cambió de parecer cuando en el dos mil doce se planteó la misma interrogante —sobre—, pues en esta ocasión rechazó la posibilidad de incluir un

transitorio similar al de dos mil cinco. De este último proceso de enmienda constitucional debemos destacar que en las iniciativas correspondientes se planteó la posibilidad de que en el decreto respectivo se introdujera un transitorio que prescribiera la obligación de reencauzar la vía para que el Senado enviara a esta Suprema Corte los casos pendientes de resolución; sin embargo, en las comisiones legislativas se rechazó esta propuesta, por lo que el decreto finalmente aprobado no contiene ningún artículo transitorio que prevea el reenvío, sino un artículo transitorio único que se limita a establecer que la entrada en vigor de su contenido será efectivo a partir del día siguiente al de su publicación. ¿Qué racionalidad se encuentra por detrás de esta última decisión del Órgano Reformador de la Constitución? En mi opinión, la respuesta se encuentra en que el Constituyente quiso que los conflictos de límites territoriales se resolvieran en sede jurisdiccional a través de las categorías procesales aplicables, lo que solo se podría lograr si se obliga a los Estados a iniciar prospectivamente una nueva etapa, a partir de la cual deben sentirse obligados a traducir sus desacuerdos políticos en genuinas litis constitucionales.

En efecto, debe tenerse en cuenta que la naturaleza de los conflictos territoriales entre las entidades federativas encierran cuestiones políticas que no son justiciables ante esta Corte. En otras palabras, se trata de conflictos de una trascendencia social, política y económica que deben diseccionarse cuando se plantean ante este Tribunal constitucional para depurarse y traducirse en cuestiones técnicamente justiciables.

Ahora bien, para lograr esta finalidad es necesario que los conflictos entre las entidades federativas actualicen cada uno de los

presupuestos procesales regulados en la ley reglamentaria. Como lo dije en mi intervención anterior, el cumplimiento de estos requisitos procesales marcan la frontera entre el ámbito de lo justiciable y lo no justiciable. Por lo tanto, una vez que esta Corte adquirió la competencia para conocer de estos conflictos competenciales, lo que se sigue es nuestra obligación de aplicar la ley reglamentaria, la cual establece en su artículo 21, fracción III, un plazo específico que debe computarse igualmente desde un momento concreto. Así —como lo había anticipado—, la otra vía para determinar la oportunidad de esta demanda sería la de inaplicar la ley reglamentaria; sin embargo, ello solo se lograría mediante un control difuso, el cual —sin embargo— no se justifica —en mi opinión—, pues esa reglamentación del plazo no colisiona con ningún derecho humano o principio constitucional, pues —como lo he dicho previamente— el Constituyente no dispuso de que los conflictos suscitados con anterioridad a la entrada en vigor de la reforma constitucional pudieran reenviarse a la Corte.

Habiendo alcanzado esta conclusión, también concluyo que la reconvención promovida por el Estado de Chiapas resulta improcedente. En efecto, el segundo párrafo del artículo 26 de la ley reglamentaria establece lo siguiente: —y cito— “Al contestar la demanda, la parte demandada podrá, en su caso, reconvenir a la actora, aplicándose al efecto lo dispuesto en esta ley para la demanda y contestación originales” —fin de la cita—. Al interpretar el referido dispositivo, esta Suprema Corte ha concluido que ello exige que la reconvención se presente dentro de los plazos previstos en el artículo 21 de la ley reglamentaria. Así, luego de observar los actos y normas impugnados por el Estado de Chiapas, se observa que todos ellos fueron emitidos y publicados en exceso

del plazo legal aplicable, pues todos ellos fueron emitidos varios años antes de la presentación de la demanda.

No paso por desapercibido el hecho de que esta Suprema Corte cuenta con diversos precedentes fallados en los inicios de la reforma constitucional de diciembre de noventa y cinco, en el cual se concluyó que los plazos previstos en el artículo 21 de la ley reglamentaria debían empezarse a computar a partir de la entrada en vigor de la ley y no a partir de la emisión de normas o actos impugnados; sin embargo, no considero que estos precedentes puedan ser extendidos a este caso por las siguientes razones. Primero, el artículo 46 constitucional ha tenido una historia de reforma propia, en la cual el Órgano Reformador ha dado respuestas específicas a esta cuestión. Y dos, los conflictos de límites territoriales tienen una naturaleza litigiosa distinta a los casos ordinarios presentados en las controversias constitucionales, por lo que nuestra política judicial debería ser autorrestringirnos para no ampliar el ámbito de lo justiciable más allá de lo permitido por el legislador. Es cuanto, Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Ministro Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias, Ministro. Yo estoy —parcialmente— a favor en este apartado. Me separo de todas las consideraciones del punto número uno, es decir, la oportunidad de la presentación de la controversia de límites.

Primero, me parece —a mí— que, si este Tribunal Pleno —ya— votó que el objeto de ese tipo de controversias solo es la declaración

de pertenencia y no pueden ser objeto de la misma los actos o, en su caso, disposiciones que lo originen, ¿cómo es posible que el artículo... que la aplicación del artículo 21, fracción III, sea el fundamento para calcular a partir de la entrada en vigor de la norma o el acto que los origine? Ahí me parece que había una inconsistencia.

Me parece —a mí, en su caso— que, si ese es el efecto, la declaración de pertenencia —en su caso— no aplicaría el artículo y un conflicto de esta naturaleza puede plantarse en cualquier momento por la entidad federativa, máxime que una entidad federativa no está obligada a estar dando seguimiento a las publicaciones de los diarios oficiales de las entidades vecinas. Por eso, —yo— me separo de las consideraciones en el punto uno y haré un voto concurrente. Gracias, Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Ministro Luis María Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias, señor Presidente. Yo también tengo serias dudas al respecto porque el trámite de este asunto fue y vino —cómo ustedes lo saben— de diversas maneras.

Pudiera coincidir que es oportuna la presentación de la demanda, pero no estoy de acuerdo con la fecha que se propone en la consulta para comenzar el cómputo del plazo de sesenta días que establece la ley de la materia. El proyecto considera que el día en que debe comenzar el plazo correspondiente es el diecisiete de octubre de dos mil doce, ya que, conforme al principio *pro actione*,

la única posibilidad —dice así el proyecto— que tuvo el Estado de Oaxaca para someter ante este Alto Tribunal la presente controversia de límites se actualizó a partir del dieciséis de octubre de dos mil doce, fecha en que entró en vigor el decreto por el cual se determinó que este Tribunal Constitucional es competente para resolver los conflictos territoriales que se susciten entre las entidades federativas; sin embargo, estimo que, para considerar oportuna la demanda, debe partirse del reconocimiento al derecho a un recurso judicial efectivo que tiene, en este caso, la parte actora.

Ahora, de la narración que se hace en el proyecto se evidencia que el Estado de Oaxaca no tuvo acceso a ese recurso efectivo, ya que el decreto impugnado por el que se considera que se crea un municipio —en lo que considera este Estado— en su territorio fue publicado el veintitrés de noviembre de dos mil once, y el diecinueve de enero de dos mil doce promovió una primera controversia constitucional en contra de dicho decreto, por lo que, si tomamos en cuenta estas fechas, podría decirse que su primera demanda —sí— se presentó en tiempo.

Además, es notorio que el Senado de la República, en la época en que seguía siendo competente, no se pronunció en relación con el fondo de la demanda interpuesta en contra del decreto por el que se crea el municipio de Belisario Domínguez, ya que el quince de octubre de dos mil doce se publicó el decreto por el que se declara competente —ahora— a este Alto Tribunal. Al no resolver el asunto ni ordenó que se remitiera a esta Corte para su resolución— no lo ordenó, como lo señaló alguno de los Ministros, ni siquiera aceptaron ese transitorio; con lo cual—, se dejó en estado de

indefensión al Estado de Oaxaca, ya que se le dejó sin haberse resuelto el recurso que pudiera resolver sus pretensiones.

De esta manera, podría decirse que el Senado dio por terminado el asunto, pues —como digo— ni siquiera ordenó su envío a esta Suprema Corte o, de otra forma, al no haber sido resuelto el conflicto de límites territoriales por el Senado —también puede considerarse— ni haberse ordenado remitir el asunto a este Alto Tribunal, el Estado de Oaxaca consideró y se vio en la necesidad de volver a combatir el decreto por el que se crea el municipio de Belisario Domínguez. Lo hizo —ya— ante esta Suprema Corte, lo cual esta nueva impugnación resultaría claramente extemporánea si tomamos la fecha en que se publicó el decreto; sin embargo, podemos considerar que, con la primera demanda, esa se tuvo en tiempo, dentro de los sesenta días que señala la ley reglamentaria. Ahora, si en el decreto del Senado que consideró enviarlo a este Tribunal sin que haya determinado que los asuntos pendientes se enviaran a este Tribunal Constitucional, quiere decir que podría entenderse que el Senado consideró —ya— finiquitado esos asuntos —de la manera que fuera, los consideró—, y esa declaratoria o esa determinación del Senado tampoco fue impugnada por ninguno de los Estados envueltos en el conflicto. De alguna manera, se conformaron con ello y se quedaron en la circunstancia de que el Senado los dio por terminado, al menos, tácitamente.

Quiero destacar que no dejo de advertir que la primera demanda se presentó ante este Tribunal y no ante el Senado; órgano que, en aquel momento, era competente; sin embargo, estimo que dicha cuestión no debe trascender para modificar la fecha de

presentación de la primera demanda, o sea, el diecinueve de enero de dos mil doce, ya que, de considerar lo contrario, se podrían ver afectados los derechos del Estado promovente, incluso, de las personas que habitan en la zona en conflicto.

Ahora, estimo que la argumentación que propongo permite estudiar el fondo del asunto sin modificar el plazo previsto en el artículo 21, fracción III, de la ley reglamentaria, la cual establece que los sesenta días para presentar una controversia relacionada con límites territoriales comenzará a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine. Y aquí reitero —porque coincidí con ello— el comentario del señor Ministro Laynez en que, si este es el punto de partida para impugnarlo, ¿cómo es posible que luego resulte que la norma general o el acto que lo originó no sea materia de la validez o invalidez, en su caso?

Conforme a lo que propongo, se respeta la disposición del plazo de sesenta días, lo que se justifica con el hecho de que el Senado de la República no se pronunció y por no haberse remitido el asunto a este Tribunal para su resolución.

En esa consecuencia, —yo— estaré de acuerdo en que solo el texto de la primera de las demandas presentadas es lo que se debe considerar como materia del estudio de este asunto y, por otro lado, que la segunda demanda —pues— está claramente extemporánea. En consecuencia, podré votar a favor de la oportunidad de dicha demanda, pero por distintas razones a las que se plantean en el proyecto.

Por otro lado, no comparto las consideraciones ni el sentido de este apartado, ya que, en congruencia con mi criterio, es una controversia constitucional y que —como lo dije, sí— es factible impugnar actos y normas, por lo que considero necesario determinarse si la impugnación de los actos y normas que generaron este conflicto de territorio se encuentra en tiempo o no.

En este sentido, señor Presidente, señoras y señores Ministros, votaré parcialmente a favor de esta propuesta en este apartado. Gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Brevemente, —yo— voy a manifestar que estoy a favor del proyecto y quiero decir en relación con la oportunidad lo siguiente.

¿Teníamos esta atribución de resolver límites entre Estados? Cuando el asunto estaba en esta Suprema Corte, viene una reforma constitucional; se va la facultad al Senado; durante los años que tuvo esta facultad el Senado, no se actuó absolutamente nada y después regresa esa facultad a la Corte y, en ese momento, —yo— recuerdo que este Tribunal Pleno, nada más lo integrábamos, de quienes estamos aquí, el Ministro Franco, el Ministro Luis María Aguilar y yo— en una sesión privada determinamos que iba a ser oportuna la demanda que presentara, en su caso, el Estado de Oaxaca porque, de no hacerlo así, se le dejaría en estado de indefensión. Presenta su demanda, quitan la facultad, se va al Senado, en el Senado no hacen nada; regresa aquí y es extemporánea. En esa sesión privada se dijo que se le debería de dar entrada, incluso, como controversia constitucional. Yo recuerdo esa sesión privada y, determinado por ello, —yo— estoy a favor con

el proyecto. Me parece que es oportuna la demanda. Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señor Ministro Presidente. Coincido con el proyecto en cuanto considera oportuna la presentación de la demanda de controversia constitucional sobre el conflicto de límites no solo porque en cada momento procesal el interesado ha hecho valer la misma en los tiempos en que cada una de las legislaciones se lo exigía; sin embargo, difiero en cuanto a los razonamientos que aquí se plasman. Lo hago principalmente porque la mecánica que hoy contiene el artículo 46 de la Constitución es diferente a la única norma que, sobre el caso, previene la ley reglamentaria del artículo 101, cuya referencia sigue siendo el artículo 73, fracción IV, de la Constitución, tal cual se puede leer con toda claridad en el artículo 21.

Bajo esta perspectiva, la nueva mecánica de la Constitución implica la posibilidad de que los propios Estados lleguen a un arreglo. Evidentemente, el arreglo tendría que darse a partir de la existencia de un acto o manifestación de invasión que otra entidad federativa considera se hace en su perjuicio. Y este proceso de arreglo puede tardar uno, dos, diez meses, quizá años y, aun así, tendría que estar aprobado por el Senado de la República. En caso de que esto no se dé, la propia Constitución abre la posibilidad para que esta Suprema Corte tenga competencia y resuelva este conflicto.

Si esta es la nueva mecánica a partir de la reforma y la disposición del artículo 21 ya no la invoca, me queda absolutamente claro que hoy la mecánica de presentación de una demanda de controversia constitucional —ya— no está simplemente supeditada a la

publicación de un acto que pudiera considerarse infractor de los límites, pues este no necesariamente tiene que ser un decreto: puede ser cualquier acto, incluso, material avalado por una entidad federativa. Y sobre de esa base no tendríamos una fijación específica de a partir de cuándo.

Yo participo que, dada la entidad de este tipo de conflictos y la competencia que tiene esta Suprema Corte para reestablecer el orden limítrofe de las entidades federativas bajo un sistema jurisdiccional, no existe, en lo sucesivo, un plazo para que se presente este tipo de controversias. Esto no deja de lado que, dados los dos cambios significativos que se hicieron en la Constitución, me hagan entender que la voluntad de promover la controversia por parte del Estado de Oaxaca es más que evidente y se hizo en los momentos correctos; sin embargo, creo que para futuras controversias de esta naturaleza no habrá plazo, dado que la mecánica a la que se refiere el artículo 21 de la ley reglamentaria —ya— se modificó. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro. Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias, señor Presidente. Yo también creo que, por un tema de acceso a un recurso efectivo, debe considerarse oportuno esta controversia, aunque —yo— haría énfasis en un aspecto fundamental, que es —como ya se ha dicho aquí— el decreto que da lugar a este conflicto de límites —el 008, por el que se crea el Municipio Belisario

Domínguez, entre otros— es de veintitrés de noviembre de dos mil once, es decir, en esa fecha, cuando se crea este municipio y se expide este decreto, la competencia para conocer de conflictos competenciales estaba —ya— en el Senado de la República, pero el Estado de Oaxaca, en lugar de acudir al Senado de la República, que era el que tenía la facultad para resolver los conflictos de límites, viene a esta Suprema Corte de Justicia el veintitrés de enero —perdón— el diecinueve de enero de dos mil doce, a promover una controversia constitucional.

La vía, en ese momento, idónea era acudir al Senado de la República para que definiera el conflicto de límites con motivo del Decreto 008, pero el Estado de Oaxaca —desconozco las razones— viene a la Suprema Corte, cuando esta Suprema Corte ya no tiene la facultad. En consecuencia, esa controversia constitucional presentada —insisto— el diecinueve de enero de dos mil doce, después de una prevención que se hizo a la promovente, fue desechada el dos de febrero de dos mil doce, precisamente argumentándose que era un conflicto competencial y que esta Suprema Corte de Justicia —ya— no tenía las facultades para resolver conflictos competenciales. Ese desechamiento es objeto de una reclamación que resuelve la Segunda Sala, donde confirma el auto desechatorio de esa controversia constitucional, insisto, por la razón de que no se tenían las facultades para resolverlo.

Incluso, y a raíz de este desechamiento y de su confirmación a través de un recurso de reclamación mediante oficio de catorce de agosto de dos mil doce, se acuerda por este Tribunal, por esta Suprema Corte de Justicia remitir los autos a la Cámara de

Senadores de la controversia que se había promovido aquí en la Corte y, entonces, los autos que tenía la Suprema Corte se remiten al Senado de la República. ¿Por qué? Porque en esa fecha todavía tenía las facultades para resolverlo. Esto fue catorce de agosto de dos mil doce.

El problema de todo esto es que el Senado —desde luego— viene la reforma constitucional que devuelve las facultades a la Suprema Corte, —este es de quince de octubre de dos mil doce— y luego viene un acuerdo que se tomó por parte del Senado de la República en el que determinó —este fue de once de diciembre de dos mil doce—, es decir, se presentó aquí el conflicto de límites; la Corte dijo: —yo— no tengo las facultades, las tiene el Senado, se remiten los autos al Senado; el Senado recibe esos autos, no hay ninguna actuación que se haya hecho en los mismos y viene la reforma constitucional para devolver las facultades a la Suprema Corte, pero claro que había algunos expedientes que se le habían remitido desde que se le había otorgado la facultad al Senado, incluso, este que se promovió —ya— siendo competente el Senado aquí en la Corte y en esos expedientes no se hizo actuación alguna, no obstante que se determinó por parte del Senado crear una comisión de conflictos de límites para poder actuar en todos estos expedientes, pero resulta que el once de diciembre de dos mil doce, es decir, —ya— cuando se había devuelto a la Suprema Corte la competencia, el Pleno del Senado aprueba un acuerdo en el que determinó lo siguiente: primero, que, con motivo de la reforma constitucional del quince de octubre de dos mil doce, ya no era un órgano competente para resolver conflictos entre los Estados sobre límites territoriales; segundo, que, como consecuencia de lo anterior, dejó de existir la comisión de límites de las entidades

federativas creada *ex professo* para atender estos asuntos; y el tercero, por lo tanto, se instruyó al Director General del Archivo Histórico en Memoria Legislativa del Senado de la República para que realizara el resguardo de los expedientes formados con los documentos referentes a los casos de conflictos sobre límites territoriales, considerándose como asuntos concluidos.

Y esto —para mí— es el aspecto al que —para mí— me convence en tener por oportuna la presentación de esta controversia que estamos resolviendo, porque el Senado, sin haber hecho actuación alguna, sin haber emitido resolución alguna cuando devuelve la facultad a la Suprema Corte, todos los asuntos que estaban en trámite ante el Senado determina que deben considerarse como asuntos concluidos, y este aspecto es el que —para mí, sí— puede trascender a un acceso efectivo para el Estado de Oaxaca a un recurso porque —imagínense ustedes— tal vez de manera equivocada promovió la controversia ante la Corte cuando la facultad era del Senado, pero eso quedó subsanado cuando la Corte le remite el expediente al Senado, pero sin actuación ni resolución alguna cuando devuelven la competencia a esta Suprema Corte. No ordenan que se devuelvan los expedientes, los dan por concluidos y los mandan al archivo. Yo, por esta circunstancia y haciendo énfasis en esta situación, estoy de acuerdo con el proyecto. Gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias a usted, señor Ministro. Ministro Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Precisamente, eso es lo que —yo— digo: aquí se presenta un conflicto entre el plazo que se

establece en la ley a partir del decreto que creó el Municipio de Belisario Domínguez y la segunda impugnación que se hace y que estamos analizando, porque la primera impugnación —que, para mí, fue en tiempo, desde luego—, que se promovió en enero del siguiente año estaba perfectamente en tiempo; esa fue la que se presentó aquí aunque, inclusive, —como ya señaló el Ministro Pardo— no era —ya— competencia directa de este Tribunal Constitucional, sino —ya— se había señalado al Senado como tal, pero ahí se puede considerar que el plazo se respetó y se cumplió.

Se manda al Senado. El Senado, aunque no hizo nada procesalmente, emitió una determinación en la que dijo que los asuntos estaban concluidos; esa determinación —como lo dije hace rato— no fue impugnada por ninguna de las dos partes. Para el Senado, el asunto, bien o mal, fueron asuntos —ya— resueltos y concluidos.

Ahora, si consideramos que esta segunda demanda de controversia constitucional que se presentó, tendríamos —entonces— que justificar por qué la consideramos en tiempo, no obstante que los años transcurrieron mucho más de los sesenta días que señala la ley reglamentaria y, en cambio, ahora le estamos dando por presentada en tiempo, no obstante que el decreto fue muy anterior a esta segunda demanda. Yo entiendo que es importante darle una oportunidad a los impugnantes para poder plantear este conflicto de límites, pero —insisto yo— veo la cuestión —primero— de que la primera demanda se presentó y se dio por concluida en el Senado de la República sin que se hubiese impugnado esa determinación y, segundo, tomando en consideración que se puede plantear este conflicto, habría que valorar o determinar expresamente —según mi

parecer— por qué lo vamos a considerar en tiempo, no obstante que se excedió por mucho los sesenta días que señala la ley reglamentaria. En fin, muchas gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias a usted, señor Ministro. Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias, Ministro Presidente. Estoy de acuerdo con todo lo que acaba de decir el Ministro Aguilar, simplemente agregaría: ¿y los plazos en la reconvención? Es decir, estamos hablando de que se admite la demanda por una cuestión de acceso a la justicia, no obstante que no impugnaron el acuerdo del Senado, que dejó de manera concluida, de manera definitiva y concluida, todos los actos pendientes por resolver. El Estado de Chiapas, en la reconvención, está impugnando actos que ocurrieron en el siglo antepasado. Entonces, me parece que no estamos o no encuentro una lógica de reglas de oportunidad que pudiéramos estar estableciendo de manera consistente, es decir, hay impugnaciones —también— fuera de plazo en la reconvención por el Estado de Chiapas, por eso creo que hay un problema de oportunidad tanto en la demanda como en la reconvención. Gracias, Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Perdón.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ministro Pardo, para una aclaración.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Sí, con una disculpa, solo para precisar. Me parece que no hay recurso contra la determinación del Senado en donde da por concluido los asuntos. Es una facultad exclusiva del Senado y no hay manera de combatirlo. Y, por otro lado, los actos a los que refiere el señor Ministro Gutiérrez en el proyecto se está proponiendo sobreseer respecto de ellos, claro, por una razón distinta, no por extemporaneidad, sino porque el proyecto parte de la base de que no pueden ser materia de un conflicto de límites, pero —digo— se está sobreseyendo en relación con él. Gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro. Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señor Ministro Presidente. Aprovecho esta segunda oportunidad para insistir.

El Estado de Oaxaca no ha consentido el acto, lo ha combatido tantas veces como lo ha podido hacer. Si la competencia ha cambiado y las resoluciones han sido ajenas a él, ha insistido, en cuanta instancia ha podido, para someter este conflicto de límites a una instancia, en este caso —ya—, jurisdiccional, pero también quisiera recordar a ustedes el artículo 21 de la ley reglamentaria, en su fracción III —que no ha sido modificado— se refiere, precisamente, a que en todo tiempo se puede presentar este conflicto de límites, mientras lo que se combatiera no era un conflicto distinto de los que se refiere el artículo 73, fracción IV, de la Constitución.

Si el artículo 73, fracción IV, de la Constitución fue derogado y esta función quedó en la Corte, debemos entender que la voluntad del legislador para entender que no hay un plazo se mantiene para la función que tuvo la Corte, el Senado y nuevamente la Corte. El artículo en este sentido es bastante claro, y se refiere, precisamente, a aquella fracción IV con la que se resolvían estos conflictos y dice: “Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos —que es precisamente esta o por lo menos esta es heredera de aquella—, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine”. Cualquiera que sea distinto de esos, este, este, esos y este no tiene temporalidad.

Yo, por eso, creo que, si no estamos frente a un consentimiento del Estado de Oaxaca, la promoción está en tiempo e —insisto—, si esto se refería al artículo 73, fracción IV, cuya herencia es ahora lo que la Corte tiene, no hay término para la presentación de esta controversia. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro. Perdón, una aclaración del Ministro Luis María Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Brevísima, brevísima, señor Presidente. A ver, si dice el Ministro que no han consentido y que lo han seguido impugnando, me parece muy bien que han insistido en ese tema. Si la mayoría —ya— determinó —y tendría yo, entonces, que someterme a ese criterio de la mayoría— que lo que se está impugnando es simple y sencillamente el conflicto territorial, pero no los actos que —para mí— originaron esto —como

fue el Decreto 008—, pues —entonces—, en realidad, no hay un plazo para poderlos impugnar mientras exista un conflicto material de límites, aunque los haya originado un decreto que ahora resulta que el decreto no es el impugnado porque ese fue el que generó el problema. Pero —bueno—, si esto fue así, entonces quiere decir que no tenemos por qué pensar ni siquiera en los plazos de sesenta días. Insisto, la primera demanda se presentó en tiempo, pero el Senado la dio por concluida. Acepto lo que dice el Ministro Pardo: no había motivo o causa para poderla impugnar esa determinación, pero el asunto se dio por concluido. Esta segunda demanda, aceptaría —yo—, entonces, vencido por la mayoría, de que no se hace un plazo de sesenta días a partir de que se emitió el Decreto 008, sino a que *in genere* existe un conflicto territorial y, más allá de cualquier plazo, esto se podrá impugnar. Yo podría votar en esa resolución, vencido por la mayoría y, en su caso, haré un voto concurrente. Gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro Aguilar. Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Un par de aclaraciones. Me parece que —sí— es impugnado en controversia constitucional la resolución del Senado. Es un conflicto entre una entidad federativa y la Federación a través del Senado. A mí me parece que sí habría motivo o sede jurisdiccional para resolver esa controversia.

En el segundo punto, las impugnaciones del Estado de Chiapas se están considerando oportunas. Las causales de improcedencia están en el considerando quinto. Por orden lógico, si hubiera un

problema con la oportunidad, se estarían resolviendo en el considerando cuarto y no se están resolviendo como inoportunas. Efectivamente, se propone el sobreseimiento por diferentes razones, pero no por una cuestión de oportunidad. Entonces, en efecto, lo que estamos diciendo en esta controversia es que no existe límite alguno para impugnar actos, hablando de límites territoriales y ya no viendo la demanda del Estado de Oaxaca, aceptando —sin conceder— que hubiera un problema de acceso a la justicia, la reconvención de Chiapas ahí no estamos haciendo ningún cómputo de los actos reclamados en la reconvención. Gracias, Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Yo creo que este es un asunto muy atípico, muy particular y creo que es oportuna la demanda, la reconvención y todo como lo establece el proyecto.

A mí me parece que la decisión es esta: ante un asunto que implica —sin duda— un problema político y social muy grave, que tiene muchas décadas sin que se haya resuelto, ¿vamos a tomar una decisión formalista, letrista, para dejar el asunto simplemente sin resolver y que esta situación permanezca con todo lo que implica, o nos tomamos en serio la responsabilidad de Tribunal Constitucional, usamos el principio *pro actione* y no solo admitimos a trámite, sino resolvemos este asunto que, —la verdad— después de muchos años, por fin tenemos un proyecto que presenta una solución para este tema que me parece extraordinariamente relevante. Yo creo que, por todas las razones peculiares que se dieron en este asunto —que, además, ya se han referido aquí hasta la saciedad—, la demanda es oportuna. Me parece que —sí—

implicaría una denegación de justicia una entidad federativa que, a estas alturas del partido, nosotros dijéramos que la demanda fue extemporánea.

La verdad —lo digo con absoluto respeto—, me parecería una actitud poco seria del Tribunal Constitucional ante un problema de este tamaño. Yo he entendido algunas de las intervenciones que han buscado la forma cómo decir que sí porque, además, —ya— una vez que la litis está planteada y —yo— también podría, incluso, coincidir que, tratándose de un problema de límites, no es tan fácil establecer una fecha en que inicia la problemática porque, si bien tenemos un decreto que establece un municipio, eso fue posterior a que, en un momento dado, Chiapas decidió que ese territorio era suyo. Yo creo que, en estos temas, —honestamente— no puede establecerse una fecha fija en la cual se inicia el conflicto de límites, sino son conflictos que van por el tiempo. Tenemos uno que tiene que ver con Quintana Roo y con Yucatán, que me parece que se promovió muchísimos años después de que se empezó a generar este conflicto y, sin embargo, de entrada se ha considerado procedente. ¿Por qué? Porque lo que se trata es de dar claridad al sistema jurídico mexicano, máxime cuando se trata de una situación de límites entre las entidades federativas.

Yo creo que este asunto es de una enorme relevancia. Creo que está bien presentada en tiempo la demanda, que podemos construir el cómo a la luz de los diferentes argumentos que aquí se han dado, pero —sí— me parece que, sobre todo con lo que —ya— acabamos de decidir sobre la litis, debemos ver el fondo y —yo sí— estimo que —precisamente— el tema de conflicto de límites no necesariamente se puede establecer un plazo porque son actos continuos o

continuados y, por eso, —yo— estoy a favor del proyecto. ¿Alguien más quiere hacer uso de la palabra?

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Sí.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Aguilar, adelante.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Desde luego que reconozco que el conflicto es muy importante, que origina una circunstancia social, inclusive, muy relevante, conflictiva y hasta peligrosa en términos sociales, pero ha habido multiplicidad de precedentes aquí en los que, por importante que consideremos un asunto, estamos respetando lo que dice la ley en el aspecto procesal. No se trata de una lectura letrista, se trata de que la norma establece, específicamente en el artículo 21, fracción III, que el plazo, tratándose de conflictos de límites distintos a los previstos en el 73, fracción IV, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo será de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o la realización del acto que las origine. Así se estableció en la ley. Yo reconozco que el conflicto es relevante, muy importante, pero, si vamos a ignorar esta norma y vamos a decir que en las cuestiones de límites no hay plazo para presentarlo porque ni siquiera se pueden combatir —como dice el artículo 21— el acto o la norma general que haya originado este conflicto, —bueno— pues si así lo determina este Tribunal Pleno —como, de alguna manera, ya se adelantó en el inciso anterior—, pues habrá que determinar esto en una jurisprudencia específica en la que los plazos que se señalan en la ley no son los aplicables y no por una interpretación sencilla, sino porque ahí están los plazos

que, en muchísimos asuntos, —muchos— por importantes que hayan sido, si no se satisficieron los plazos, pues simplemente no se aceptan, inclusive, desde la admisión de ello. Pero, —bueno— muy bien. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. El tema no es tan sencillo. No se trata de que, porque un asunto sea relevante, se admita aunque sea extemporáneo. Es que no es tan fácil establecer que sea extemporáneo. Esta interpretación del artículo no se compadece con todo lo que sucedió en el tema. Una facultad que teníamos no como controversia constitucional, sino como solución de conflicto de límites se pasa al Senado; el Senado no hace nada durante ese tiempo, nos regresan la facultad; el Pleno decide que este tipo de asuntos, cuando se presenten, se van a tramitar como controversia y que se les dé entrada. Y no es el único caso en que no hay plazo para promover una controversia constitucional, tampoco lo hay en el caso de omisiones. Y tenemos jurisprudencia, las dos Salas —hasta donde yo sé— en ese sentido.

Entonces, no sería algo atípico. Son actos continuados o continuos, pero —yo— creo que, incluso, aunque no se considerara eso, la demanda está presentada en tiempo. Entonces, cuando vemos un asunto que procesalmente está muy complicado por la cantidad de reformas constitucionales que se dieron, que está muy complicado porque es un asunto atípico, que un Tribunal Constitucional venga a resolver una especie de apeo y deslinde constitucional ya de por sí es un caso atípico.

De tal suerte que creo que no podemos aplicar de cartabón las reglas que se dan contra una controversia constitucional, contra un

decreto o contra otro tipo de cuestiones. Tenemos que buscar de qué forma hacemos procedente esta facultad porque, de otra manera, no solo este asunto —por lo menos, creo que hay dos más en la Corte presentados—, pues también serían extemporáneos. ¿Y qué pasaría? Pues que esto se dejaría sin resolver con todo lo que puede implicar.

Entonces, —sí— señalo la trascendencia porque, cuando un asunto es de trascendencia, —sí— se vale establecer qué interpretación vamos a preferir. Y prácticamente todo es interpretable, tan es así que he escuchado aquí posiciones muy distintas. Todo es interpretable y, en este caso en particular, —desde mi punto de vista— aun si estableciéramos que hay plazo fijo, me parece que fue presentada en tiempo, pero creo que lo más sano es una doctrina a la luz de lo que se hacen con las omisiones legislativas o administrativas: de que son actos continuos o continuados. No creo que se pueda establecer con claridad —reitero: en la mayoría de los casos de conflictos de límites— día específico en que el conflicto de límites se dio. Me parece complicado y, por ello, respetando —por supuesto— todas las opiniones o interpretaciones distintas, —yo— creo que el asunto es procedente.

Además, —sí— hay un principio general, que es el principio *pro actione*: cuando hay dos interpretaciones, tenemos que preferir aquella que haga procedente la acción, y aquí se han dado no solo en el proyecto, sino por algunos de nosotros razones para hacer procedente la acción, de tal suerte que creo que esta es la que hay que privilegiar. Tome votación, secretario.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: En contra y anuncio voto particular.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: A favor.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Con el proyecto y, si no tienen inconveniente, si se logra la mayoría —yo— incorporaría algunos de los argumentos que aquí se han vertido a favor del proyecto para reforzarlo. Gracias.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Yo estoy de acuerdo. Como lo dije, si se considera —como ya lo determinó el Pleno— que no se va a considerar acto o decreto a partir del cual se pueda establecer el plazo de sesenta días... si no hay decreto o acto reclamado porque —ya— se señaló por la mayoría del Pleno, luego —entonces—, los sesenta días no pueden aplicarse y, por lo tanto, el plazo es indefinido. En ese sentido, haré un voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del proyecto y estaría a la expectativa de revisar las consideraciones que va a añadir el señor Ministro Franco.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Yo estoy con el sentido del proyecto y haré un voto concurrente.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: A favor del proyecto con reserva de voto concurrente, una vez que vea la nueva propuesta del Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto por razones totalmente distintas. Como lo señalé —desde mi punto de vista—, una vez que fue derogada la fracción IV del 73 no ha lugar a aplicar el artículo 21, fracción III —ese plazo—, y además de que —insisto— la norma general, la realización del acto que origina no

se notifica a la entidad afectada ni se publica en su territorio, por lo que, en un principio *pro actione*, la interpretación de este órgano es que no hay plazo, o bien, cuando tenga conocimiento de la afectación, pero no se puede aplicar esto así a rajatabla, y eso lo haré valer en un voto concurrente en este sentido. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: A favor de la oportunidad. No hay plazo para promover y el artículo 21, fracción III, —aquí señalado— no es aplicable.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe mayoría de diez votos a favor de la propuesta; el señor Ministro Aguilar Morales, con precisiones y anuncia voto concurrente; el señor Ministro Pardo Rebolledo reserva su derecho a formular voto concurrente; la señora Ministra Piña Hernández anuncia voto concurrente; la señora Ministra Ríos Farjat reserva su derecho a formular voto concurrente; el señor Ministro Laynez Potisek, con precisiones, por razones distintas y con anuncio de voto concurrente; y el señor Ministro Pérez Dayán, con precisiones; voto en contra del señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, quien anuncia voto particular.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: APROBADO EN ESOS TÉRMINOS.

Señoras y señores Ministros, dado lo avanzado de la hora, —ya— no podremos continuar con la discusión de este asunto. El próximo jueves volveremos a retomar el análisis de este importante tema y, por lo pronto, voy a proceder a levantar la sesión. Las convoco y los convoco a nuestra próxima sesión pública solemne conjunta con el

Pleno del Consejo de la Judicatura Federal el día de mañana a la hora de costumbre, en la cual rendirán protestas juezas y jueces de distrito. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:55 HORAS)