

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 18
O R D I N A R I A
LUNES 11 DE FEBRERO DE 2013

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con treinta minutos del lunes once de febrero de dos mil trece, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Juan N. Silva Meza, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alberto Pérez Dayán.

A continuación, el señor Ministro Presidente Silva Meza abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Proyecto de acta de la sesión pública número diecisiete, ordinaria, celebrada el siete de febrero de dos mil trece.

Por unanimidad de once votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el once de febrero de dos mil trece:

II. 1. 41/2011

Controversia constitucional 41/2011 promovida por el Municipio de Tultepec, Estado de México, en contra del Instituto Nacional de Estadística y Geografía y otras autoridades. En el proyecto formulado por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo se propuso: *“PRIMERO. Es parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se sobresee respecto de los oficios 203B10000/037/2010, 203B10000/043/2010 y 203B10000/350/2010, únicamente por lo que hace a la Comisión de Límites del Estado de México, en los términos precisados en el considerando tercero de esta resolución. TERCERO. Se declara la invalidez de los oficios 203B10000/037/2010, 203B10000/043/2010 y 203B10000/350/2010 emitidos por el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México; así como, del resultado del Censo General de Población y Vivienda dos mil diez en lo correspondiente al Municipio de Tultepec, emitido por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en términos del considerando séptimo y para los efectos precisados en el último considerando de esta resolución. CUARTO. Publíquese esta sentencia en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.*

El señor Ministro Presidente Silva Meza recordó que se han tomado votaciones definitivas al aprobar los considerandos del primero al cuarto, sometiendo al Tribunal Pleno el considerando quinto, relativo a la legitimación.

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo indicó que en este apartado se propone determinar que el Municipio actor sí cuenta con legitimación activa para promover el presente asunto, tomándose en cuenta que quien signa la demanda tiene la facultad para representar jurídicamente al Municipio de Tultepec, Estado de México, y que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía tiene legitimación pasiva en el caso, de conformidad con lo establecido en el artículo 26, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que aun cuando no se contempla en la fracción I del artículo 105 de la propia Constitución, debe tomarse en consideración que no tiene dependencia jerárquica respecto de los órganos originarios de la Federación y actúa dotado de autonomía por la propia Carta Magna y las leyes locales, para emitir sus determinaciones.

En relación con esto último, expuso que si bien es cierto que el Tribunal Pleno ha sustentado el criterio de que los órganos derivados, es decir, aquellos que no están comprendidos en la literalidad de la fracción I del artículo 105 constitucional y que son entidades, poderes u órganos previstos en los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122 de la Constitución Federal, no pueden tener legitimación activa en las controversias constitucionales, no menos lo es que en ese mismo criterio se establece que para tener legitimación pasiva por parte de estos órganos no se requiere necesariamente ser un órgano originario del

Estado, de ahí que pueda deducirse que en cada caso particular deberá analizarse su legitimación en la controversia constitucional.

Finalmente, agregó que se propone determinar que el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México también cuenta con legitimación pasiva en este asunto, de conformidad con lo establecido en el artículo 14.43 del Código Administrativo del Estado de México, en tanto que aun cuando el citado Instituto no se contempla en la fracción I del artículo 105 constitucional, debe tomarse en cuenta que tampoco tiene dependencia jerárquica respecto de los órganos originarios del Estado y que actúa dotado de autonomía para emitir sus determinaciones por las leyes locales.

El señor Ministro Aguilar Morales indicó que, si bien está de acuerdo con el sentido de la propuesta, debe verificarse si la persona que acude en representación del Instituto Nacional de Estadística y Geografía tiene facultades para ello; con lo que se manifestó de acuerdo el señor Ministro ponente Pardo Rebolledo.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea también indicó estar de acuerdo con el proyecto, pero señaló que la conclusión a la que arriba no puede sustentarse en el criterio que se refiere a los órganos derivados, toda vez que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía es un órgano constitucionalmente autónomo, por lo que la argumentación

respectiva debe partir de esta premisa, con independencia de que la Primera Sala, por unanimidad de votos, le haya reconocido legitimación en este tipo de asuntos.

Por otra parte, aclaró que está de acuerdo en reconocer que los órganos constitucionalmente autónomos cuentan tanto con legitimación activa como pasiva para acudir a esta vía, por lo que se aparta de los precedentes en tanto que sólo le reconocen esta última condición. En este sentido, indicó que debe hacerse una interpretación armoniosa del artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal a la luz de la generación de órganos constitucionales autónomos, los cuales rompen la clásica división de Poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, al desempeñar atribuciones derivadas directamente de la Constitución, cuyo ejercicio debe estar blindado con respecto de la actividad de los Poderes. Señaló que, de esta forma, debe considerarse que si las competencias de los órganos tradicionales están garantizadas por un medio de defensa previsto en la Constitución Federal, también debe garantizarse la esfera competencial de los órganos constitucionales autónomos, de ahí que pueda reconocérseles tanto legitimación activa como pasiva, cuando los actos de algún órgano tradicional incidan en su esfera competencial y cuando ellos mismos sean quienes en ejercicio de sus atribuciones puedan lesionar la esfera competencial de algún otro órgano del Estado, respectivamente. Así pues, tomando en cuenta el principio de que donde el fin es necesario, también serán necesarios

los medios, estimó que si la Constitución Federal establece directamente un conjunto de atribuciones a los órganos constitucionales autónomos, lo lógico es que también deban garantizarse los medios procesales para que su autonomía no se convierta en retórica constitucional.

El señor Ministro Franco González Salas manifestó estar a favor del proyecto, con las reservas que ha expresado en asuntos similares respecto del criterio del Pleno en el sentido de que Instituto Nacional de Estadística y Geografía puede tener legitimación pasiva en la controversia constitucional.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas indicó que también comulga con la propuesta de reconocer legitimación pasiva al Instituto Nacional de Estadística y Geografía, y que el caso no es oportuno para hacer un pronunciamiento respecto de si dicha entidad puede acudir en carácter de actora a la controversia constitucional.

El señor Ministro Aguilar Morales aclaró que la Segunda Sala sostiene un criterio que coincide, en términos amplios, con las consideraciones expresadas por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, aunque sin hacer un pronunciamiento sobre la legitimación activa que pueda reconocerse al Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

La señora Ministra Luna Ramos señaló que únicamente cabe hacer un pronunciamiento sobre la legitimación pasiva del referido Instituto, por lo que se separaría del proyecto en

el caso de que el señor Ministro ponente decida establecer que también puede reconocérsele legitimación activa,

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea señaló que en su intervención anterior no propuso que se incluyera un pronunciamiento sobre la legitimación activa del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, pues únicamente pretendió reforzar la argumentación que soporta la decisión de reconocerle legitimación pasiva, además de dejar a salvo su criterio sobre esta temática, tomando en cuenta que los precedentes invocados reconocen a la entidad en mención legitimación pasiva pero no activa, de forma que no se interprete su silencio en el sentido de que comparte dicho criterio.

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo indicó que no tendría inconveniente en reforzar los argumentos que justifican reconocer que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía cuenta con legitimación pasiva en este asunto, con lo expresado por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, y que se hace referencia al tema de la legitimación pasiva a propósito de la tesis citada donde se establece que la legitimación pasiva debe analizarse en cada caso concreto. De igual forma, señaló que ajustaría la consulta para que en lugar de que haga referencia a la Primera Sala, aluda al Tribunal Pleno.

Sometida a votación la propuesta modificada del considerando quinto del proyecto, se aprobó, en votación económica, por unanimidad de once votos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Tribunal Pleno el considerando sexto del proyecto, relativo a las causas de improcedencia.

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo precisó que en primer término se propone determinar que no se configura la causa de improcedencia establecida en la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, por considerar que se debió agotar previamente a la controversia constitucional el medio de defensa previsto en el artículo 113 de la Ley del Sistema Nacional de Información, Estadística y Geográfica; lo anterior, pues si bien es cierta la existencia del medio de impugnación, también lo es que la apreciación de que el Municipio actor debió de haberlo interpuesto es incorrecta en virtud de que únicamente debe agotarse el recurso legal cuando en los conceptos de invalidez planteados en la demanda de la controversia no se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal, sino que su trasgresión se haga derivar de la vulneración de normas locales, lo que en el presente caso no acontece, tal y como se desprende de los conceptos de invalidez planteados por la parte actora.

Señaló que, en segundo término, se propone establecer que no se configura la causa de improcedencia establecida en la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia por el hecho de que el Municipio de Tultepec haya omitido agotar las instancias y procedimientos correspondientes para dirimir los conflictos de inclusión y exclusión de las poblaciones correspondientes por tratarse de diferendos limítrofes intermunicipales de conformidad con la Ley Reglamentaria de las fracciones XXV y XXVI del Artículo 61 de la Constitución Política del Estado de México; lo anterior, al tomarse en cuenta que el Ayuntamiento actor señala que no se está en presencia de un conflicto de límites, pues para él, los límites están claros y no se han modificado desde su reconocimiento como Municipio, pues lo que se está impugnando es que en el último censo general de población y vivienda de dos mil diez, le fueron segregadas localidades anteriormente reconocidas por el propio Instituto Nacional de Estadística y Geografía al emitir los censos anteriores, y que el Congreso del Estado, el cual, en su opinión, es el único facultado para hacerlo, no se ha pronunciado respecto a que no pertenezcan al Municipio actor o que pertenezcan a otro Municipio. De esta forma, indicó que la propuesta del proyecto va en el sentido de que no se está en presencia de un conflicto de límites, pues en el caso el acto reclamado consiste en el resultado final del censo de población y vivienda de dos mil diez, por lo que respecta al Municipio de Tultepec, ya que dicho Municipio considera que al verse disminuida su población se le afecta

en su hacienda municipal, de ahí que el análisis de los actos impugnados únicamente se ciña a revisar si existió la segregación que se alega respecto de los censos anteriores emitidos por el propio Instituto Nacional de Estadística y Geografía, y si ésta tiene algún fundamento legal.

En relación con este punto, precisó que el Tribunal Pleno sostuvo un criterio relacionado al resolver la controversia constitucional 9/2012, en donde sostuvo que si bien en el fondo del conflicto subyacía la existencia de una añeja disputa territorial entre los Municipios de Puebla y Cholula, el planteamiento en la controversia no pasaba por la solución de ese aspecto, por lo que se declaró infundada la causa de improcedencia hecha valer.

Por ende, señaló que en el presente caso es dable considerar que no existe un conflicto competencial planteado entre diversos Municipios del Estado de México, sino el problema de que en el censo general de población y vivienda de dos mil diez fueron segregadas, en perjuicio del Municipio actor, localidades, colonias y ejidos que sí le habían sido reconocidos en el censo anterior de dos mil cinco, conforme a la información que fue proporcionada por el Instituto del Estado de México al propio Instituto Nacional de Estadística y Geografía, sin que en las constancias de autos exista alguna explicación o motivación que haya generado esa segregación.

Expuso que, en tercer término, se desestima el argumento de improcedencia basado en la fracción VIII del artículo 19, en relación con los artículos 1 y 11, todos de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, en el sentido de que el actor carece de interés legítimo para promover una supuesta invasión de competencia de la Legislatura local; lo anterior, al considerarse que del análisis de los conceptos de invalidez se advierte que el actor no pretende defender la esfera de competencia de la Legislatura, sino su propia esfera de atribuciones que, en su concepto, resulta afectada por la segregación de las poblaciones de su territorio, y que la invasión que ello ocasiona a la esfera de competencia del Congreso del Estado de México genera un perjuicio identificable para el Municipio actor.

Por último, precisó que también se propone desestimar la causal de improcedencia basada en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia, en el sentido de que no existe afectación al Municipio actor con motivo del acto reclamado consistente en el resultado final del censo general de población y vivienda de dos mil diez; lo anterior, al estimar que se trata de argumentos que guardan una relación con el fondo del asunto.

El señor Ministro Valls Hernández manifestó que únicamente se constreñiría a reiterar lo expresado en la sesión del jueves siete pasado, en el sentido de que el presente asunto es improcedente porque subyace bajo él un

conflicto de límites y en razón de que esta instancia no es la vía idónea para impugnar el censo de población, por lo que se reservaría la oportunidad de ampliar sus consideraciones.

El señor Ministro Franco González Salas señaló compartir la posición del señor Ministro Valls Hernández, considerando que el asunto plantea un conflicto de límites. En este sentido, explicó que existen constancias que acreditan que la delimitación territorial llevada a cabo por el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México fue entregada oportunamente al Municipio actor, y que éste expuso su inconformidad en el sentido de que le fueron segregados algunos asentamientos que tradicionalmente se consideraban dentro del Municipio, incluso en censos anteriores, a lo que se respondió diciendo que, si no estaba de acuerdo con la información de carácter oficial, acudiera a las instancias competentes.

Al respecto, señaló que en la legislación del Estado de México se prevé un recurso ante el propio órgano administrativo referido en donde es posible desahogar el problema sobre la delimitación territorial, además de que se establece la posibilidad de acudir ante el Congreso del Estado para solicitar que defina los límites. En este contexto, consideró que el Municipio actor pretende impugnar los resultados del censo a través de la controversia constitucional cuando resulta evidente que tuvo conocimiento de las razones de la delimitación impugnada.

Por ende, estimó que este asunto plantea un típico conflicto de límites que se debió llevar ante las instancias competentes, indicando que si se toma en cuenta que el Municipio actor no acredita con ningún documento su pretensión sobre cómo debe delimitarse el territorio, sino que pretende crear una presunción indestructible de su derecho a propósito del estado de los censos anteriores, es dable considerar que ésta no es la vía correcta para deducir la materia del litigio.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló coincidir con diversos argumentos del señor Ministro Franco González Salas, en tanto que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía tan sólo se basa en una serie de presupuestos dados por organismos del propio Estado de México, los cuales no han sido combatidos ni analizados para estar en posibilidad de establecer su veracidad. En estos términos, consideró que la afectación al Municipio actor no se causaría por el trabajo realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía al recabar los datos cuestionados, sino por las autoridades competentes del Estado que, inexactamente o de manera indebida, proporcionaron a aquél esos datos, máxime que éstos no ocasionan directamente alguna afectación a las atribuciones del Municipio, sino de manera indirecta a través de la resolución que los recoja, la cual no es materia de la presente controversia constitucional, por lo que al no existir ninguna

causa que permita continuar con el estudio de fondo, debe sobreseerse en la controversia constitucional.

El señor Ministro Gutierrez Ortiz Mena indicó que se está ante un acto administrativo complejo, manifestando compartir la opinión del señor Ministro Aguilar Morales respecto del punto a debate.

El señor Ministro Cossío Díaz consideró, en cambio, que el censo genera una afectación desde el momento mismo en que adquiere carácter oficial, al tener efectos inmediatos, pues durante su vigencia constituirá la base de una gran cantidad de decisiones que la autoridad debe tomar en muchas materias, como lo es la determinación del padrón electoral federal o la creación de programas aplicados a zonas marginales, por lo que debe estimarse que si se entiende que las posibles afectaciones se darán a través de casos concretos de aplicación, se establecería una condición extraordinariamente complicada.

Por otro lado, manifestó no advertir que se esté ante un conflicto de límites, dado que lo que se impugna es el censo en sí mismo, en el cual no se soluciona el problema de los límites a través de una determinación de carácter constitutivo, tomando en cuenta que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía no cuenta con competencia para llevar eso a cabo, máxime que en varios de sus planos se aclara que no tienen efectos en la delimitación territorial, por lo que son sólo para efectos administrativos.

Finalmente, precisó que este caso difiere del precedente en el que subyacía una disputa territorial entre Cholula y Puebla, ambos del Estado de Puebla, pues de lo que se trata es de analizar la validez de la aparente segregación territorial en perjuicio del Municipio actor, que tiene su origen en una condición de carácter administrativo y no de delimitación territorial, indicando que los posibles efectos de una declaración de invalidez serían sencillos, pues no tienden a destruir el censo ni las condiciones generales en las que se plantea, sino que podrían generar una determinación diferenciada a partir de los datos con los que dispone el mismo Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

La señora Ministra Luna Ramos, después de recordar las dos posturas que suscitó la determinación de la materia de la presente controversia constitucional, manifestó no coincidir en que ésta sea improcedente en contra de los oficios del Instituto Nacional de Estadística y Geografía que contienen las instrucciones para que se produzca el resultado censal respectivo, en tanto que éste genera distintas consecuencias que trascienden no sólo a la determinación de participaciones. Así, consideró que el presente asunto no plantea un conflicto de límites, pues si bien es cierto que de éste se deriva el problema de fondo, no menos lo es que la materia del asunto no es el referido conflicto sino aquellos oficios en los que se desconoce que

ciertos fraccionamientos, ejidos y colonias no forman parte del Municipio actor.

De esta manera, indicó que si exclusivamente se reclaman los referidos oficios, no puede derivarse la improcedencia del asunto del argumento de que en el caso se plantea en realidad un conflicto de límites, máxime que el Municipio promovente está consciente de que existe tal problema, pues ante el Congreso de la entidad se encuentra planteado el conflicto limítrofe, aunque por otro Municipio, en el que se ordenó emplazar, entre otros, al Municipio actor.

En este sentido, señaló que así como se hizo en el precedente relativo a los Municipios de Cholula y Puebla, ambos del Estado de Puebla, en el presente asunto debe diferenciarse entre el caso en que un Municipio y otro tengan un conflicto limítrofe, y el caso en que una autoridad, sin contar con facultades para determinar los límites entre un Municipio y otro, emite decisiones en este ámbito, como puede serlo el resultado del censo, que tendrán repercusiones de distinta naturaleza, donde no es dable, por ende, establecer que el Municipio afectado debe acudir ante los medios ordinarios de defensa, máxime que, en el caso, dicho medio ya se planteó, pero aún no se resuelve.

Precisó que el problema que se suscita en el presente caso comenzó desde el momento en que se dio participación a las autoridades del Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México,

pues estas acudieron a la Comisión de Límites de la entidad, la cual terminó por segregar el territorio en cuestión del Municipio actor, y que ésta no es la primera controversia constitucional que se presenta por dicho Municipio, pues en mil novecientos noventa y ocho, debido a un problema similar, éste promovió la diversa 26/98, en la que se determinó declarar la invalidez de los oficios en los que se segregaba su territorio, en razón de que fueron emitidos por una autoridad que carece de competencia para ello. De esta forma, explicó que ahora el Municipio actor viene a pedir que, en lo que se resuelve el conflicto de límites por el Congreso del Estado, se respeten por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía los que fueron reconocidos en el censo anterior, lo que considera atendible el proyecto sin establecer que dichos límites queden permanentes, sino hasta que no se decida lo contrario por la autoridad competente para resolver el conflicto respectivo.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas indicó compartir el sentido del proyecto, considerando que quienes se han manifestado en contra han aducido cuestiones relacionadas con el fondo del asunto, y que en realidad no se plantea un conflicto limítrofe, aunque en el asunto subyazca uno, sino la validez de los oficios que contienen los datos que ocasionan la segregación territorial en perjuicio del Municipio actor, debiendo tomarse en cuenta que el artículo 26, apartado B, constitucional, dispone que los datos del Sistema Nacional de Información, Estadística y

Geografía serán considerados oficiales y serán de uso obligatorio por las entidades políticas del país.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea expresó coincidir con el proyecto, estimando que no se está en presencia de un conflicto de límites, pues lo que se impugna es el censo y diversos oficios a través de los cuales el Instituto Nacional de Estadística y Geografía modifica el territorio de un Municipio sin tener atribuciones para ello. Agregó que es posible sostener que no existe siquiera un comportamiento indebido del referido Instituto, sino del órgano local en cuanto que proporcionó una información equivocada sin tener atribuciones para ello, en la inteligencia de que lo anterior no implica establecer hasta dónde llegan los límites del Municipio actor, sino determinar que, para efectos del censo, el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México ejerció atribuciones que no le corresponden, ya que no podría aceptarse que un organismo pueda variar la composición territorial de un Municipio al margen de las facultades que en dicha materia la Constitución local le reserva a otro órgano, al sostener la improcedencia de la controversia constitucional. De esta forma, concluyó que no advierte ningún motivo de por qué el censo esté excluido de control constitucional, cuando deriva de oficios que de forma automática e independiente son tomados en cuenta por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y afectan la esfera jurídica de un Municipio de diversas maneras.

El señor Ministro Franco González Salas señaló estar de acuerdo en que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía no podía hacer otra cosa sino aplicar los datos que le proporcionaron las autoridades del Estado, pero que no lo estaría respecto del argumento en el sentido de que dichas autoridades no tenían competencia para originar esos datos, tomando en cuenta que la Comisión de Límites de la entidad, que proporcionó la información, conforme a la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las fracciones XXV y XXVI del artículo 61 de la Constitución Política del Estado, sí cuenta con competencia para sancionar los trabajos de cartografía referentes a los límites del Estado y sus Municipios, por lo que debe considerarse que debió acudir a la vía idónea para impugnar el establecimiento de los límites, máxime que si bien es cierto que el censo produce una serie de implicaciones relevantes, no menos lo es que tanto el Instituto Nacional de Estadística y Geografía como las autoridades locales actuaron en apego a sus facultades constitucionales y legales, y que no obran en autos constancias que demuestren la pretensión del Municipio actor.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea indicó que aun cuando el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México es competente para proporcionar la información en cuestión al Instituto Nacional de Estadística y Geografía, es dable considerar que la actuación de éste es inválida, ya que la

competencia para modificar la estructura territorial o segregar colonias o regiones de un determinado Municipio corresponde al Congreso del Estado.

El señor Ministro Presidente Silva Meza manifestó participar de la propuesta del proyecto, en virtud de que se ciñe a los actos y normas impugnadas, en su propio alcance, considerando adecuado el tratamiento que se realiza respecto de cada una de las causales de improcedencia aducidas, y que resulta conveniente enriquecerlo con lo señalado por los señores Ministros que se han manifestado a favor de la procedencia del asunto.

El señor Ministro Pardo Rebolledo indicó que sostendría el proyecto en sus términos. Preciso que, inicialmente, la presente controversia se promovió también contra la Comisión de Límites del Estado de México, pero que, en razón de que ésta negó los actos que se le imputaban, afirmando que no emitió opinión alguna en la que instruyera al Instituto Nacional de Estadística y Geografía a que aplicara el marco geo-estadístico para levantar el censo general de población y vivienda, se determina que el acto impugnado es inexistente y, por ende, se propone sobreseer al respecto.

Por otro lado, consideró que a fin de que pudiera resolverse el conflicto de límites que subyace al asunto tendría que contarse con los datos y los antecedentes de la problemática entre diversos Municipios respecto de la

extensión de su territorio o su población, estimando que lo que genera la afectación son los datos estadísticos que utilizan los Institutos citados, respecto de los cuales se propone determinar que no tienen las facultades para modificar los límites de un Municipio. En esa medida, consideró que lo que en el caso se está reclamando por el Municipio actor es que en el censo, de dos mil cinco al de dos mil diez, se optó por segregar una serie de colonias, ejidos y localidades, sin que se advierta un procedimiento en el que efectivamente hubieran podido ser escuchadas todas las partes involucradas, y sin que pueda advertirse una base necesaria para establecer la existencia de ese conflicto.

Precisó que la Comisión de Límites, si bien cuenta con facultades para establecer los datos en cuestión, no las tiene para establecer los límites de los Municipios, pues esa es una facultad que compete ejercer a la Legislatura del Estado, indicando que la simple modificación de la población del Municipio actor a través de los resultados del censo, le genera y actualiza una afectación que, entre otras cosas, ocasiona una afectación en sus participaciones que les corresponden conforme a las leyes respectivas.

Sometida a votación la propuesta modificada del considerando sexto, se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza. Los

señores Ministros Gutierrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales y Valls Hernández votaron en contra.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Tribunal Pleno el considerando séptimo, relativo al estudio de fondo.

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo precisó que en este considerando se propone declarar la invalidez de los actos impugnados. En principio, indicó que al no haber sido impugnado el censo general de población y vivienda de dos mil cinco, se considera consentido únicamente para efectos censales tanto por el Municipio actor como por los demás interesados, sin que ello implique que este Tribunal se pronuncie respecto de lo correcto o no de esa información.

De esta forma, precisó que en el resultado final del censo de dos mil diez, en comparación con las localidades reconocidas al Municipio actor en el censo de dos mil cinco, se le segregaron las siguientes localidades, que son materia de la invalidez: ejidos de Tultepec y Santiago Teyahualco; las colonias: El Progreso, Villa Esmeralda, La Aurora y La Rinconada, y, aunque no fueron mencionadas por el Municipio actor, las localidades de Guadalupe y Rancho La Virgen.

Por otra parte, indicó que de las constancias que integran el cuaderno de pruebas del Instituto Nacional de Geografía y Estadística, así como de la contestación de demanda del propio Instituto, se desprende que dicha

segregación se debió de manera relevante a que el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México, solicitó al Instituto Nacional de Geografía y Estadística que aplicara al marco geoestadístico para levantar el censo general de población y vivienda de dos mil diez, la división política del Estado de México establecida en los oficios que son impugnados en esta controversia.

Señaló que, a efecto de resolver respecto de la constitucionalidad o no de los actos impugnados, se alude a lo dispuesto por los artículos 14, 16 y 115, fracción IV constitucionales, indicando que de la Constitución Estatal, la Ley Orgánica Municipal y la Ley Reglamentaria de las fracciones XXV y XXVI del artículo 61 de la Constitución del Estado de México, se advierte que corresponde en exclusiva a la Legislatura estatal fijar los límites y el territorio de cada Municipio, así como dirimir los conflictos existentes sobre límites de los Municipios con el apoyo de la Comisión de Límites del Estado, destacando que los artículos 17 y 19 de la citada Ley Reglamentaria de las Fracciones XXV y XXVI del artículo 61 de la Constitución del Estado de México, establecen que la Comisión de Límites es un órgano técnico y de consulta con facultades para emitir opinión técnica sobre límites entre los Municipios de la entidad, así como para recomendar al Ejecutivo soluciones a los problemas que se susciten al respecto, entre las que se encuentra la suscripción de convenios y preparación del expediente

técnico cuando las diferencias se lleguen a plantear ante la Legislatura estatal.

Indicó que, en consecuencia, se propone establecer que las actuaciones de dicha Comisión, al ser eminentemente de carácter consultivo, no constituyen propiamente actos que, ejercidos dentro del marco normativo aludido, puedan producir afectación a los Municipios y entes estatales con que se relaciona. En ese sentido, expuso que el propio mapa de la división política que emitió la Comisión de Límites y que obra a fojas doscientos veintinueve del Tomo I del cuaderno principal, señala textualmente que la información proporcionada sólo es de carácter técnico, por lo que no constituye una resolución en materia de límites, dejando a salvo los derechos de los Municipios para hacerlos valer ante la instancia competente, lo que es acorde con lo que disponen los artículos 17 y 19 de la Ley Reglamentaria de las fracciones XXV y XXVI del artículo 61 de la Constitución del Estado de México, en tanto que debe tratarse de un documento de carácter enunciativo.

De esta forma, indicó que si de los oficios reclamados se advierte que el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México sí solicitó al Instituto Nacional de Estadística y Geografía utilizar la división política del Estado de México en el censo general de población y vivienda de dos mil diez, señalando que la información tienen el carácter de oficial y solicitando además que se realicen las acciones necesarias para que se

aplique como marco de referencia en los trabajos estadísticos y geográficos que realice, cuando el Congreso local no había determinado dichos límites, es dable concluir que los oficios impugnados resultan inconstitucionales, en el entendido de que esta determinación obedece únicamente a que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, al emitir los resultados del censo de dos mil diez, en lo que corresponde al Municipio de Tultepec, eliminó algunas poblaciones o localidades que la propia autoridad había tomado en consideración para efectos censales al emitir el censo de dos mil cinco.

El señor Ministro Franco González Salas señaló que dada la posición que sostuvo respecto del considerando anterior, estará en contra del proyecto en su totalidad.

La señora Ministra Luna Ramos manifestó estar a favor de la propuesta del proyecto, considerando que, no obstante, resulta importante señalar que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía recibió la información cuestionada exclusivamente de quien de acuerdo con la legislación local es el órgano competente para remitírsela, y que el problema se suscita precisamente en la información generada por el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México y no en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, por lo que debe estimarse que el producto del censo resulta de un procedimiento viciado de origen. Señaló que también resulta conveniente enunciar las facultades del referido Instituto

local, pues debe tomarse en cuenta que las que le otorga el artículo 19 de la Ley reglamentaria de las fracciones XXV y XXVI del artículo 61 de la Constitución local para sancionar, emitir y revisar la cartografía del Estado de México, deben ejercerse de acuerdo con la distribución que mandata el Congreso del Estado. Estimó que lo anterior daría mucha congruencia al proyecto, máxime que debe reconocerse que el resultado del censo no es un error del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, sino que obedece a la información que las autoridades del Estado de México le proporcionaron. Finalmente, estimó que deben suprimirse del proyecto las referencias a las participaciones federales que no constituyen actos reclamados, indicando que en caso de que no se implementen estas sugerencias formularía voto concurrente.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea manifestó que debe ajustarse el proyecto a fin de que no se repruebe al Instituto Nacional de Estadística y Geografía por no haber consultado a la autoridad competente para fijar los límites del Estado, al estimar que esta entidad actuó adecuadamente pues recibió la información del órgano que tenía atribuciones para proporcionarla, pero no para segregar ciertas colonias o porciones para efectos censales del territorio de los Municipios, de ahí que sea importante enunciar las atribuciones con las que cuenta el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México, como la establecida en el artículo 1445 del

Código Administrativo del Estado de México, a cuyas fracciones IV, VI y VII dio lectura.

De esta suerte, señaló que debe estimarse que la información que se proporcionó al Instituto Nacional de Estadística y Geografía es ilegal, al ser producto de un desbordamiento de atribuciones del Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México, además de que se advierte su carácter erróneo si se le compara con los antecedentes, por lo que procede declarar la invalidez del censo pero no por vicios propios de aquella entidad. Consideró que resultaría conveniente dar este matiz al proyecto, pues de lo contrario se establecería un precedente complicado en el sentido de que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía tenga la carga excesiva de consultar a todos los Congresos estatales sobre la cantidad de conflictos que existen.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló estar en contra de la propuesta, al no considerar justificado que se declare la invalidez de un acto del Instituto Nacional de Estadística y Geografía que no fue producto de una falta de éste, sino de un error en la información proporcionada por el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México, estimando que si éste modificó dicha información del dos mil cinco al dos mil diez, entonces tendría que haberse impugnado ésta determinación, debiendo realizarse los trabajos técnicos para determinar lo conducente.

Además, indicó que en el caso no se precisa ni se prueba la exclusión territorial alegada, pues el parámetro de validez constitucional lo constituye una determinación pasada, considerando que este no es un argumento suficiente para declarar la invalidez de un acto que se emitió a partir de un empleo correcto de atribuciones, el cual pudo haberse combatido por el Municipio actor mediante los procedimientos correspondientes o incluso haber demostrado en esta controversia cuáles eran esas poblaciones o zonas a través de la información oficial que genera el Congreso del Estado.

El señor Ministro Presidente Silva Meza manifestó participar de la inquietud respecto de declarar la invalidez de lo actuado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía que, en última instancia, se traduce en la invalidez de los oficios en que dicha actuación se basó, estimando que éstos habrán de rectificarse como consecuencia de dicha declaratoria.

El señor Ministro Pardo Rebolledo señaló no tener inconveniente en realizar las precisiones sugeridas por los señores Ministros Luna Ramos y Zaldívar Lelo de Larrea, en el sentido de que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía actuó conforme a sus atribuciones al dar a conocer la información que le proporcionó el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México.

Aclaró, por otra parte, que el proyecto deriva la invalidez de los oficios en cuestión, no de la incorrección de la información que contienen, pues no se determina siquiera esta condición, sino en virtud de que la segregación de diversas colonias, comunidades y ejidos impacta en la esfera jurídica del Municipio actor, sin haberse seguido un procedimiento de conflicto de límites y sin haber intervenido la autoridad competente para ello. Señaló, por último, que los efectos de la declaración de invalidez de los oficios impugnados se haría extensiva a los resultados del censo por lo que se refiere al Municipio actor.

El señor Ministro Aguilar Morales indicó que estaría de acuerdo en que los oficios fueron ilegales si estuviese probado en autos que esos oficios excluyeron indebidamente las poblaciones a que se hace referencia, indicando que ello no acontece, pues sólo encuentra sustento en una comparación entre los censos de dos mil cinco y dos mil diez, debiendo acudir a trabajos técnicos o a las pruebas oficiales del Estado.

Sometida a votación la propuesta modificada del considerando séptimo del proyecto, se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales y Valls Hernández votaron en contra.

Sesión Pública Núm. 18

Lunes 11 de febrero de 2013

Tomando en cuenta la complejidad del tema relativo a los efectos de la declaratoria de invalidez, y en atención a que se tiene programada una sesión privada para dilucidar asuntos de carácter administrativo, el señor Ministro Presidente Silva Meza convocó a los señores Ministros para la Sesión Pública Ordinaria que se celebrará el martes doce de febrero de dos mil trece, a partir de las once horas, y levantó la sesión a las trece horas con treinta minutos.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, que da fe.