

**Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
Catalogación**

PO

I310.113

F726c

Franco González Salas, José Fernando, 1950- , autor, autor de introducción
Las controversias constitucionales sobre límites territoriales : experiencias a partir del caso Oaxaca vs. Chiapas / Ministro en retiro José Fernando Franco González Salas, Roberto Fraga Jiménez, Pablo Raúl García Reyes ; esta obra estuvo a cargo del Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ; prólogo Ministro Arturo Zaldívar ; introducción Ministro en retiro José Fernando Franco González Salas. -- Primera edición. -- Ciudad de México, México : Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2022.

1 recurso en línea (xxii, 192 páginas : cuadros, mapas ; 23 cm.)

ISBN 978-607-552-376-7

1. Controversias constitucionales – Límites territoriales – Estudio de casos – Chiapas – Oaxaca 2. División territorial – Evolución 3. Conflictos de límites entre los Estados – Normas constitucionales 4. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación – Decisiones judiciales – Análisis 5. Dictamen pericial – Cartografía – Geografía – Historia I. Fraga Jiménez, Roberto, autor II. García Reyes, Pablo Raúl, autor III. Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, 1959- , escritor de prólogo IV. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Centro de Estudios Constitucionales V. t.

LC KGF2953

Primera edición: diciembre de 2022

D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación
Avenida José María Pino Suárez núm. 2
Colonia Centro, Alcaldía Cuauhtémoc
C.P. 06060, Ciudad de México, México.

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio, sin autorización escrita de los titulares de los derechos.

El contenido de esta obra es responsabilidad exclusiva de los autores y no representa en forma alguna la opinión institucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Esta obra estuvo a cargo del Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La edición y el diseño de esta obra estuvieron a cargo de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES SOBRE LÍMITES TERRITORIALES:

EXPERIENCIAS A PARTIR
DEL CASO OAXACA vs. CHIAPAS



José Fernando Franco González Salas

Ministro en Retiro

Roberto Fraga Jiménez

Pablo Raúl García Reyes



SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministro Arturo Zaldívar
Presidente

Primera Sala

Ministra Ana Margarita Ríos Farjat
Presidenta

Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá
Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena
Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo
Ministra Norma Lucía Piña Hernández

Segunda Sala

Ministra Yasmín Esquivel Mossa
Presidenta

Ministro Luis María Aguilar Morales
Ministro Javier Laynez Potisek
Ministra Loretta Ortiz Ahlf
Ministro Alberto Pérez Dayán

Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Ana María Ibarra Olguín
Directora General

Contenido

Introducción	IX
José Fernando Franco González Salas	
CAPÍTULO I	
Panorama general de la división territorial mexicana y su evolución	1
I. Panorama general de la división territorial mexicana y su evolución	3
I.a. Época colonial	3
I.b. Primeras divisiones territoriales en el México independiente	8
I.c. Nuevas divisiones, reconocimientos y pérdidas de territorio en el periodo anterior a 1857	14
I.d. La división territorial reconocida en la Constitución Federal de 1857 y otras modificaciones territoriales...	23

I.e.	Cuestiones territoriales a partir de la expedición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	30
I.f.	Los Estados de Oaxaca y Chiapas. Las dificultades para definir su propio territorio	34

CAPÍTULO II

	Evolución constitucional de los procedimientos para dirimir conflictos de límites territoriales y de controversia constitucional.....	43
II.	Evolución constitucional de los procedimientos para dirimir conflictos de límites territoriales y de controversia constitucional.....	45
II.a.	Antecedentes de los mecanismos constitucionales para la solución de conflictos de límites territoriales...	45
II.b.	Reforma constitucional del 17 de marzo de 1987	48
II.c.	Reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994	49
II.d.	Reforma constitucional del 8 de diciembre de 2005	53
II.e.	Reforma constitucional del 15 de octubre 2012	61
II.f.	Reforma constitucional del 11 de marzo de 2021	69

CAPÍTULO III

	Vías de solución de los conflictos de límites territoriales entre las entidades federativas.....	71
III.	Vías de solución de los conflictos de límites territoriales entre las entidades federativas.....	73
III.a.	La vía amistosa para la solución de conflictos de límites territoriales entre entidades federativas ...	73
III.b.	La controversia constitucional sobre límites territoriales. Su naturaleza y alcances.....	76
III.c.	Diferencias entre los conflictos de límites territoriales y las controversias constitucionales	79
III.d.	Alcances de la controversia constitucional sobre límites territoriales	85

CAPÍTULO IV

El conflicto de límites territoriales entre Oaxaca y Chiapas	91
IV. El conflicto de límites territoriales entre Oaxaca y Chiapas	93
IV.a. Algunos antecedentes del conflicto de límites territoriales entre Oaxaca y Chiapas	93
IV.b. Las implicaciones procesales de promover una nueva controversia constitucional para un ya conocido conflicto de límites territoriales.....	96
IV.c. Un recuento de las pretensiones territoriales manifestadas por los Estados de Oaxaca y Chiapas	102
IV.d. La valoración realizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a las pretensiones territoriales expresadas	116

CAPÍTULO V

Efectos que se propusieron y fueron aprobados o desechados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	127
V. Efectos que se propusieron y fueron aprobados o desechados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	129
V.a. Modificaciones a los marcos normativos de los Estados de Oaxaca y Chiapas.....	130
V.b. Realización de una consulta previa para las comunidades indígenas y afroamericanas.....	130
V.c. Apoyo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía	132
V.d. Establecimiento de mecanismos de coordinación entre los Estados de Chiapas y Oaxaca y la Federación	133
V.e. Precisión sobre las resoluciones emitidas por autoridades agrarias.....	134

CAPÍTULO VI	135
-------------------	-----

Reflexiones sobre la construcción de un precedente en materia de controversia constitucional por conflicto de límites territoriales.....	135
---	------------

VI. Reflexiones sobre la construcción de un precedente en materia de controversia constitucional por conflicto de límites territoriales	137
ANEXOS	141
Anexo 1. Mapas utilizados en el dictamen pericial en geografía y cartografía por la perito oficial para el trazo de la línea fronteriza entre Nueva España y Guatemala	143
Mapa 1	149
Mapa 2	151
Mapa 3	153
Mapa 4	155
Mapa 5	157
Mapa 6	159
Mapa 7	161
Mapa 8	163
Mapa 9	165
Mapa 10	167
Mapa 11	169
Mapa 12	171
Mapa 13	173
 Anexo 2. Cuestionario que se propuso para el desahogo de la prueba pericial en geografía y cartografía.....	 175
 Bibliografía.....	 185
Agradecimientos.....	191

Introducción

En este libro se hace una crónica muy sintética del conflicto de límites entre dos Estados de la República Mexicana: Oaxaca y Chiapas. En el cual a lo largo de casi 9 años, por primera vez y no sin problemas, se llega a una decisión de fondo con carácter de definitiva e inatacable, del más Alto Tribunal del país en una controversia constitucional en materia de conflicto de límites entre dos entidades federativas, lo que convierte a esta resolución en un hecho histórico.

Se pretende también que cualquier interesado e interesada, no solamente los conocedores del derecho, puedan entender las bondades, pero a la vez, las dificultades que puede tener una vía de solución jurisdiccional al alcance de las entidades federativas, con un marco constitucional y legal que no establece de manera clara el trámite procesal que debe llevarse a cabo, para resolver por la vía del derecho, los reclamos que se presenten por las entidades sobre sus diferencias respecto de cuáles deben ser los límites territoriales que corresponden a cada una de ellas.

En la resolución adoptada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se buscó suplir esas deficiencias mediante interpretaciones

apoyadas en un análisis sistemático e integral de la Constitución y las leyes aplicables, con el ánimo de resolver de la mejor manera el problema planteado.

No se debe perder de vista que nuestra Constitución establece, a partir de la reforma de 2012, un sistema dual para resolver los conflictos de límites territoriales entre las entidades federativas; pues, el Texto Fundamental, en su artículo 46, primer párrafo, permite que las entidades federativas "pueden arreglar entre sí y en cualquier momento, por convenios amistosos, sus respectivos límites, pero no se llevarán a efecto alguno sin la aprobación de la Cámara de Senadores". Asimismo, a partir de la reforma de 8 de diciembre de 2005, en el artículo 76, fracción X, se consigna la facultad del Senado de autorizar, mediante decreto votado por las dos terceras partes de los senadores presentes, los convenios amistosos que celebren las entidades federativas para resolver sus conflictos de límites.¹

Y en el segundo párrafo del artículo 46 se establece que, si no se llega al arreglo entre las entidades en conflicto, cualquiera de los Estados involucrados tiene derecho de recurrir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para plantear una controversia constitucional con fundamento en el artículo 105, fracción I, de la Constitución.

Este mecanismo de impugnación por violación a los límites territoriales de una entidad federativa se consigna específicamente en el artículo 105, fracción I, inciso d), de la Constitución, y en él se da la base a efecto de que se pueda promover, directamente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una controversia constitucional para plantear la invasión de su territorio por parte de otra u otras entidades federativas. En este caso,

¹ En el libro no se aborda lo que atañe a conflictos limítrofes entre municipios, porque la materia en el caso concreto que se analiza es por problemas sobre límites territoriales entre entidades federativas; aunque existe la norma en el artículo 105 constitucional, fracción I, inciso g), que permite que los municipios puedan plantear por la vía de la controversia constitucional conflictos de límites territoriales.

de proceder la impugnación, no se requiere de otro Poder del Estado para desahogar el procedimiento y resolver la controversia planteada.

También debe considerarse que la causa eficiente del conflicto entre los dos Estados involucrados directamente en la controversia, objeto de este trabajo, fue la creación por el gobierno de Chiapas del municipio de Belisario Domínguez,² lo que generó que se reviviera el conflicto de límites territoriales y el Estado de Oaxaca presentara una segunda controversia ante la Suprema Corte, misma que se resolvió el 16 de noviembre de 2021.

Finalmente, para poner en su justa dimensión la complejidad del asunto y el tiempo que tomó su tramitación, se debe tomar en cuenta que se presentaron, por parte de Oaxaca, 207 pruebas; de Chiapas, 202, y de Tabasco, 53, y entre ellas estaban 102 pruebas cartográficas ofrecidas, la mayoría por las partes y algunas adicionales por los peritos de las partes y la perita oficial, a lo largo de la tramitación del conflicto que duró poco menos de 9 años. De igual manera, Chiapas, Oaxaca y Tabasco (que presentó muy pocos) interpusieron 21 recursos de reclamación a lo largo del proceso, algunos de ellos muy complejos y, por tanto, lo que se generó fue que las Salas de la Corte se tomaran, en esos casos, mucho tiempo para su resolución, prolongando con ello la tramitación y resolución de la controversia constitucional.

Para poner en contexto lo antes señalado, el libro ha sido dividido en seis capítulos. En el capítulo primero, dividido en seis subapartados, se explican las vicisitudes que se enfrentaron en materia territorial, para llegar, de la época colonial a la situación actual, a la división territorial de las entidades federativas que se tiene actualmente; en el último subapartado se develan las dificultades que enfrentaron Oaxaca y Chiapas para definir sus territorios.

² El municipio se creó, junto con otros tres municipios, con el mismo decreto 008 emitido por el Congreso de Chiapas, el 23 de noviembre de 2022.

En el capítulo segundo, también dividido en seis subapartados, se aborda en el primero de ellos los antecedentes generales de los mecanismos constitucionales para la solución de los conflictos sobre límites territoriales; y en los cinco subapartados siguientes se explican las reformas de 1987, 1994, 2005, 2012 y 2021, que han marcado la evolución que se ha tenido para implantar un sistema dual para enfrentar el conflicto de límites territoriales entre las entidades federativas: por un lado, la que permite que las entidades involucradas resuelvan entre ellas sus conflictos y, para darle validez a sus acuerdos, los sometan a la aprobación del Senado de la República, o por vía contenciosa, promoviendo una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El capítulo tercero detalla, a partir del marco normativo vigente, los dos mecanismos para la solución de conflictos sobre límites territoriales entre entidades federativas. En un primer subapartado se explica la vía amistosa para la solución de los conflictos de límites territoriales; en el segundo subapartado se desarrolla la naturaleza y alcances de la controversia constitucional en esa misma materia; en el tercer subapartado se precisan las diferencias entre los dos tipos de conflictos: el que se resuelve amistosamente y el que se resuelve por la vía contenciosa; finalmente, en el cuarto subapartado se precisan los alcances de la vía contenciosa a través de la controversia constitucional.

En el capítulo cuarto se narran, en cuatro subapartados: primero, los antecedentes del conflicto entre Oaxaca y Chiapas; segundo, las implicaciones procesales al promover una nueva controversia constitucional para dirimir el conflicto territorial; tercero, las pretensiones territoriales de los dos Estados en pugna; y cuarto, la valoración por parte del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de esas pretensiones.

En el capítulo quinto se describe en cinco subapartados los efectos que fueron propuestos y su aceptación o desechamiento en cada caso. Los cinco temas que se abordaron fueron: el primero, los marcos normativos de los Estados en pugna en los que se ordenó que cada uno de los Estados ajus-

tarán sus límites territoriales conforme se había decidido en la resolución y que el Estado de Chiapas modificara los límites del municipio de Belisario Domínguez para ubicarlo dentro de su territorio conforme con el mandato de la Suprema Corte; el segundo, la realización de una consulta pública previa con las comunidades indígenas o afroamericanas, planteamiento que fue rechazado por el Pleno de la Suprema Corte; el tercero; la búsqueda de apoyo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía para la demarcación territorial que debían realizar ambas entidades federativas, lo que también fue rechazado por el Pleno; en el cuarto subapartado se planteó y fue aprobado un efecto muy importante por las condiciones existentes en la zona de los Chimalapas, pues existe un ambiente muy crispado entre distintas comunidades indígenas, por lo que se planteó y aceptó por una mayoría en el Pleno, que el efecto fuera que hubiera mecanismos de coordinación entre las comunidades, los gobiernos de los Estados de Oaxaca y Chiapas, los respectivos municipios y el gobierno federal, conforme con la Ley de Asentamientos Urbanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Humano, así como un Programa de Ordenamiento Ecológico Regional, con la participación social corresponsable de los grupos y sectores que habitan en esa zona limítrofe (todo ello se debía programar en un plazo de 12 meses); finalmente, en el quinto subapartado se aprobó que se debían respetar los derechos agrarios ya otorgados, sin que ello fuera excusa para no respetar los límites territoriales definidos en la resolución del Pleno de la Suprema Corte.

Finalmente, en el capítulo sexto se presenta una serie de reflexiones sobre lo que fue el complicado tránsito, las implicaciones y los problemas que se enfrentaron para la construcción de la resolución en la controversia constitucional 121/2012 sobre el conflicto de límites entre los Estados de Oaxaca y Chiapas.³

³ La sentencia y votos concurrentes y particulares que derivaron de esa resolución se encuentran disponibles en la siguiente página:

<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=146543>

En lo personal, estoy seguro que este caso es solamente el principio sobre el cual se construirá una importante doctrina constitucional jurisprudencial del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para resolver las controversias constitucionales en materia de conflictos de límites, con argumentación y criterios cada vez más sólidos.

José Fernando Franco González Salas
Ministro en Retiro

Noviembre de 2022

CAPÍTULO I

Panorama general de la división territorial mexicana y su evolución

I. Panorama general de la división territorial mexicana y su evolución

El presente capítulo tiene como objetivo plantear un breve panorama respecto a la conformación territorial en la época colonial y, a partir de la Independencia de México, las pérdidas de territorio a lo largo de la primera mitad del siglo XIX y, las facultades que bajo el sistema federalista se les han ido delegando al Poder Legislativo Federal, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a las entidades federativas, en materia de solución de conflictos de límites territoriales que puedan existir entre estas últimas.

I.a. Época colonial

Para hablar de esta conformación del territorio nacional es necesario revisar algunos antecedentes históricos que le dieron origen, empezando por los de la época de la conquista con el establecimiento de la Nueva España.

En este tema, Edmundo O’Gorman⁴ reconoce que la investigación de la geografía en tiempos de la dominación española puede resultar en una especie de laberinto complicado, pues la delimitación del territorio en esos tiempos obedecía más a necesidades de hecho que de derecho.⁵ Nunca se dio una delimitación clara, sino un traslape de sistemas de división territorial en el que bastó la mera identificación y señalamiento de rasgos y localidades.

La primera división que identifica O’Gorman es la eclesiástica. Ésta implicó la segmentación del territorio en porciones sujetas a jurisdicciones correspondientes a la jerarquía de la Iglesia. Primeramente, en "provincias de evangelización" formadas por determinadas regiones encomendadas a órdenes monásticas para la difusión y arraigo de la religión católica. Y también en una división judicial eclesiástica originada por el distrito de los tribunales del Santo Oficio. Si bien dicho autor no describe una división específica de estas jurisdicciones, la reconoce como la más importante de la época y la que más impacto pudo tener en la conformación del territorio.⁶

Una segunda división expuesta es la administrativa-judicial, conforme a la cual la Corona española estableció una serie de distritos jurisdiccionales segmentados en audiencias, gobiernos, corregimientos y alcaldías mayores.⁷

De acuerdo con O’Gorman, los conquistadores y pobladores hicieron suyas, en muchos casos, las grandes divisiones territoriales indígenas, consagrando en la geografía colonial los límites que antes de la conquista

⁴ En este capítulo habrá una reiterada cita a la obra de Edmundo O’Gorman, *Historia de las divisiones territoriales de México* (Porrúa; México, 2012); por considerarla una de las más completas, que como el autor lo acota, solo contiene el estudio de la "legislación general", y no aborda la de las entidades federativas. (Véase, *Ibid.*, p. XVI).

⁵ *Ibid.*, p. 4.

⁶ *Ibid.*, pp. 4-5.

⁷ *Ibid.* p. 6. O’Gorman presenta la siguiente cita para sustentar este dato: "Recopilación de Indias, lib. II. Tit. XV, ley I". Y también refiere a MORA, Jose María Luis, *México y sus revoluciones*, Porrúa, México, 1950, I, p. 157.

determinaban aquellos territorios. Pero, al mismo tiempo que persistía esta división, también se desarrollaba un nuevo sistema de capitulaciones, que consistía básicamente en la celebración de un contrato por el cual se le otorgaba a un capitán ciertos privilegios o mercedes sobre una porción de territorio sometido a la obediencia de la Corona y, en general, de toda legislación relativa a descubrimientos y pacificación, limitando el territorio comprendido en la capitulación.⁸

Como parte de esta división administrativa-judicial, se creó la Real Audiencia y Cancillería de México en la Nueva España, cuyo distrito abarcó en un inicio, todo lo descubierto en la parte norte del continente y buena parte de América central. Aunque esto sería posteriormente modificado en 1543, primero, con la creación de la Audiencia y Cancillería Real de Santiago de Guatemala y después con la de Guadalajara de la Galicia en Nueva España.⁹

Asimismo, el autor citado señala que a partir de la publicación de la Recopilación de las Leyes de Indias en 1680 se hizo una distinción entre provincias mayores y menores.¹⁰ También existía una vinculación con categorías mayores como las de "Reinos" o "Gobiernos", por lo que la aplicación de estos términos se podía generar prácticamente a cualquier porción territorial, generando una difícil apreciación jerárquica. No obstante, basándose en lo anterior y en una "división antigua" precisada por Alexander Von Humboldt a finales del siglo XVIII y principios del XIX, O'Gorman establece la siguiente división territorial.¹¹

1. Reino de México (con 5 provincias mayores): Conformado por la Provincia de México, Provincia de Tlaxcala, Provincia de la

⁸ *Ibid.*, p. 11.

⁹ *Ibid.*, p. 7.

¹⁰ *Ibid.*, pp.14 y 15. O'Gorman señala en el pie de pág. 36 de su libro, cuáles eran las provincias mayores y las provincias menores, sin precisar el tipo y alcance de las facultades de que fueron dotadas estas últimas.

¹¹ *Ibid.*, pp. 13-14.

- Puebla de los Ángeles, Provincia de Antequera (Oaxaca) y Provincia o reino de Michoacán (Valladolid)
2. Reino de la Nueva Galicia: Conformado por la Provincia de Xalisco o Nueva Galicia, Provincia de los Zacatecas y Provincia de Colima
 3. Gobernación de la Nueva Vizcaya: Conformado por la Provincia de Guadiana o Durango y Provincia de Chihuahua
 4. Gobernación de Yucatán: Conformado por la Provincia de Yucatán, Provincia de Tabasco y Provincia de Campeche
 5. Nuevo Reino de León
 6. Colonia del Nuevo Santander: Conformado por la Provincia de Tamaulipas
 7. Provincia de los Tejas (Nuevas Filipinas)
 8. Provincia de Coahuila (Nueva Extremadura)
 9. Provincia de Sinaloa (Cinaloa)
 10. Provincia de Sonora
 11. Provincia de Nayarit (San José de Nayarit o Nuevo Reino de Toledo)
 12. Provincia de la Vieja California
 13. Provincia de la Nueva California
 14. Provincia de Nuevo México de Santa Fe

Esta división perduró durante buena parte de la época colonial. Sin embargo, a mediados del siglo XVIII se introdujo una nueva división administrativa que derivó en el reconocimiento de "Provincias Internas", "Intendencias" y "Gobiernos", sustentada principalmente en un reacomodo administrativo fiscal que se le hizo al territorio de la Nueva España y que, incluso, se vio reflejada eventualmente en el artículo 10 de la Constitución de Cádiz adoptada en 1812.

Las diversas ordenanzas que establecían las Intendencias remitían a un anexo denominado "Razón de las Jurisdicciones y Territorios que se deben comprender en el distrito de cada una de las Intendencias de Provincia en el Reino de la Nueva España"; sin embargo, ese documento solo permitía conocer cuáles eran las alcaldías o cabeceras que integraban cada intendencia sin que se estableciera alguna extensión o límite entre cada una de ellas.

De esta manera, el territorio de la Nueva España se configuró de la siguiente manera:

- i. Dos Provincias Internas
 - a. Provincias internas de Oriente: Gobierno del Nuevo Reino de León, Gobierno de la Colonia del Nuevo Santander, Gobierno de la Provincia de Coahuila, Gobierno de la Provincia de Texas.
 - b. Provincias internas de Occidente: Gobierno de la Nueva Vizcaya, Gobierno de las Provincias de Sonora y Sinaloa, Gobierno de la Provincia del Nuevo México.
- ii. Doce Intendencias: México, Guadalajara, Puebla, Veracruz, Mérida, Oaxaca, Guanajuato, Valladolid, San Luis Potosí, Zacatecas, Durango y Arizpe.
- iii. Tres Gobiernos: Tlaxcala, Vieja California, Nueva California.

Cabe señalar que el establecimiento de este sistema no implicó una división que fijara entre una u otra nomenclatura un carácter superior, sino que, de acuerdo con Edmundo O'Gorman, la división entre provincias e intendencias más bien partía de la coexistencia y la complementación. El señalamiento de provincias aludía principalmente a una organización militar, mientras que las intendencias representaban una forma de organización política, económica, de justicia y hacienda en una determinada porción territorial y que se identificaban a partir del nombre que tomaban de la ciudad señalada como capital de la intendencia. Por su parte, la existencia de "gobiernos" implicaba la presencia de un territorio independiente a una intendencia sujeta directamente al Virrey.¹²

Esta división perduró hasta los años en que se inició el movimiento de independencia y que dio origen a la conformación de una nueva nación.

¹² *Ibid.*, pp. 15-21.

I.b. Primeras divisiones territoriales en el México independiente

La llegada del movimiento insurgente y el establecimiento del México independiente en 1821 implicó un nuevo reconocimiento del territorio nacional que se vio reflejado en los documentos legislativos adoptados en la época.

En el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, aprobada el 31 de enero de 1824, se dispuso lo siguiente respecto al territorio recientemente independizado:¹³

Art. 1º. La nación mexicana se compone de las provincias comprendidas en el territorio del virreinato llamado antes de Nueva España, en el que se decía capitania general de Yucatán y en el de las comandancias generales de provincias internas de Oriente y Occidente.

Art. 7º. Los estados de la federación son por ahora los siguientes: el de Guanajuato; el interno de Occidente, compuesto de las provincias de Sonora y Sinaloa; el interno de Oriente, compuesto de las provincias de Coahuila, Nuevo León y los Tejas; el interno del Norte, compuesto de las provincias de Chihuahua, Durango y Nuevo México; el de México; el de Michoacán; el de Oajaca; el de Puebla de los Ángeles; el de Querétaro; el de San Luis Potosí; el del Nuevo Santander, que se llamará de las Tamaulipas; el de Tabasco; el de Tlaxcala; el de Veracruz; el de Xalisco; el de Yucatán; el de los Zacatecas. Las Californias y el partido de Colima (sin el pueblo de Tonila, que seguirá unido a Xalisco), serán por ahora territorios de la federación, sujetos inmediatamente a los supremos poderes de ella. Los partidos y pueblos que componían la provincia del istmo de Guazacualco, volverán a las que antes han

¹³ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1998*, Editorial Porrúa, México, 1998, pp. 154-164.

pertenecido. La Laguna de Términos corresponderá al Estado de Yucatán.

Chiapas no formó parte de la lista anterior, en tanto que dicha provincia, perteneciente a Guatemala durante el virreinato, no había definido si se unía a la República Mexicana, a Guatemala, o bien si proclamaba su independencia, tal como se desprende de los trabajos legislativos plasmados en la sesión del 20 de diciembre de 1823, donde se puso a discusión el citado precepto.¹⁴

En principio, con la aprobación del artículo 7o. del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana se determinó únicamente enumerar a los Estados que la conformarían. No obstante, con aquel primer documento comenzaría una historia constante donde el legislador omitiría establecer una demarcación exacta de los Estados integrantes. Por su parte, en cuanto a la creación de nuevas entidades federativas o bien a la modificación de estas, el diverso numeral 8o. de la referida acta dispuso lo siguiente:¹⁵

Art. 8º. En la constitución se podrá aumentar el número de los Estados comprendidos en el artículo anterior, y modificarlos según se conozca ser más conforme a la felicidad de los pueblos.

Las razones que tuvo el constituyente para redactar en esos términos el artículo transcrito, obedeció al hecho, también constante durante la historia de México, de que no existían las condiciones para definir con precisión el número y límite territorial de cada entidad federativa.

Para estos efectos, resulta ilustrativa la siguiente transcripción de la sesión del 26 de diciembre de 1823, referente a la aprobación del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana.¹⁶

¹⁴ Véanse los trabajos legislativos referentes a esta Constitución, en la sesión del 20 de diciembre de 1823, donde los señores Mier y Ramos Arizpe expresaron sus inquietudes respecto a la situación de Chiapas. Disponibles en: SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, Los debates parlamentarios en torno al Acta Constitutiva de la Federación de 1824 y Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, Cámara de Diputados, México, 2014, p. 148.

¹⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, pp. 154-161.

¹⁶SOBERANEZ FERNÁNDEZ, José Luis, *op. cit.*, p. 164-165.

DEMARCACIÓN TERRITORIAL DE LOS ESTADOS

Continuó la discusión del art. 8º del proyecto de acta constitutiva que quedó pendiente en la sesión del día 24.

El Sr. Ramos Arizpe excitado por el Sr. Espinosa, manifestó, que este artículo se había puesto principalmente por las provincias internas, dando lugar a que mientras llega el caso de que se dé la constitución, proporcionen ellas y los demás Estados los datos necesarios para hacer las reformas convenientes sin litigio entre los Estados, a cuyo fin la comisión se propone que el Congreso general decida tales puntos de un modo económico legislativo. Añadió que la comisión así como reconoce en cada diputado la obligación de observar constantemente cuál es la voluntad de la nación, así también reconoce en el Congreso un supremo regulador de esa voluntad, que la debe moderar cuando se precipite, que debe evitar el que se extravíe, en suma que debe usar de ella para la felicidad común, y procurar que no cause males en lugar de los bienes que debe producir.

El Sr. González Carlmuero pidió que volviera el artículo a la comisión para que tenga presente la dificultad que ahora tendrán en admitirlo las provincias que son tan celosas de sus derechos según el sistema federal y de la integridad de su territorio, y la dificultad de conocer la voluntad general en un punto que no toca al interés de la confederación. Opinó que no convenía hablar de modificaciones y reformas en el territorio de los Estados, hasta que se tengan los datos necesarios para ello.

También se opusieron al artículo los Sres. Bustamante y Jiménez, el primero por la falta de noticias estadísticas, sin las cuales no se puede obrar con acierto en la materia; y el segundo porque señala como regla la voluntad general en un asunto que será de interés particular de pocos Estados.

Los Sres. Patiño y Piedras sostuvieron el artículo, porque proporciona a los pueblos un camino de evitar legal y pacíficamente la

infelicidad que puede resultarles de ser parte de un estado y labrar su prosperidad uniéndose a otro. Con este motivo habló el primero de los deseos que tienen los pueblos que compusieron el departamento electoral del sur de formar provincias separada, sobre lo cual se haría proposición al Congreso cuando sus preferentes atenciones lo permitieran.

El Sr. Covarrubias se extendió sobre el territorio de los estados, sobre su aumento y la importancia de que el Congreso general sea siempre el que decida las diferencias que se susciten sobre su aumento o disminución: que proveerle de esa facultad, sería abrir la puerta a guerras civiles y a la destrucción del sistema federal (...).

Asimismo, la idea de que fuera el Congreso General el que resolviera el aumento o disminución de las entidades federativas fue complementada con la facultad que se le otorgó para arreglar definitivamente sus límites, tal como se advierte del artículo 13, fracción V, que señalaba:

Artículo 13. Pertenece exclusivamente al congreso general dar leyes y decretos:

(...)

V. Para conservar la unión federal de los Estados, arreglar definitivamente sus límites, y terminar sus diferencias.¹⁷

Sin embargo, estos preceptos no dispusieron algún plazo para que los Estados resolvieran sus conflictos o el Congreso los instara a ello. Problemática que continuó cuando se aprobó la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824 y que se muestra en los artículos 1o., 2o., 5o. y 50, relativos a la demarcación del territorio nacional, el número de entidades que conformarían la Federación, su aumento o reducción, así como los

¹⁷ TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, pp. 154-164.

mecanismos de solución para los conflictos de límites entre Estados. Esos artículos quedaron redactados en los siguientes términos:¹⁸

1. La nación mexicana es para siempre libre e independiente del gobierno español y de cualquiera otra potencia.

2. Su territorio comprende el que fue el virreinato llamado antes Nueva España, el que se decía capitanía general de Yucatán, el de las comandancias llamadas antes provincias internas de Oriente y Occidente, y el de la Baja y Alta California, con los terrenos anejos e islas adyacentes en ambos mares. Por una ley constitucional se hará una demarcación de los límites de la federación, luego que las circunstancias lo permitan.

5. Las partes de esta federación son los Estados y Territorios siguientes: el Estado de las Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Tejas, el de Durango, el de Guanajuato, el de México, el de Michoacán, el de Nuevo León, el de Oajaca, el de Puebla de los Ángeles, el de Querétaro, el de San Luis Potosí, el de Sonora y Sinaloa, el de Tabasco, el de las Tamaulipas, el de Veracruz, el de Xalisco, el de Yucatán y el de los Zacatecas: el Territorio de la Alta California, el de la Baja California, el de Colima y el de Santa Fe de Nuevo México. Una ley constitucional fijará el carácter de Tlaxcala.

50. Las facultades exclusivas del Congreso general son las siguientes:

(...)

IV. Admitir nuevos Estados a la unión federal, o territorios, incorporándolos en la nación.

V. Arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando sus diferencias cuando no hayan convenido entre sí sobre la demarcación de sus respectivos distritos.

¹⁸ *Ibíd.*, pp. 167-195. En particular los artículos 1o., 2o., 5o. y 50 ya referidos.

VI. Erigir los territorios en Estados, o agregarlos a los existentes.

VII. Unir dos o más Estados a petición de sus legislaturas para que formen uno solo, o erigir otro de nuevo dentro de los límites de los que ya existen, con aprobación de las tres cuartas partes de los miembros presentes de ambas Cámaras, y ratificación de igual número de las legislaturas de los demás estados de la federación.

A pesar de que el artículo 2o. establecía que se emitiría una ley constitucional donde se fijarían los límites de la Federación, este ordenamiento nunca fue expedido.

Dentro de este periodo también es necesario destacar la incorporación de Chiapas como Estado de la República, después de que se celebrara un plebiscito el 12 de septiembre de 1824, ratificado el día 14 siguiente de ese mismo mes y año, en el que se expresó una mayoría de votos para que esa provincia se agregara a México.¹⁹

Otro dato relevante de esta época lo constituye la celebración, el 12 de enero de 1828, de un tratado de límites entre México y Estados Unidos de América, en el cual se ratificaron los límites territoriales reconocidos previamente entre España y Estados Unidos de América. Este instrumento en su artículo segundo dispuso la siguiente división entre ambos Estados²⁰:

Artículo segundo:

La línea divisoria entre los países de Occidente del Misisipi arrancará del seno Mexicano, en la embocadura del rio Sabina en el mar, seguirá al Norte, por la orilla Occidental de este rio hasta el grado 32 de la latitud; desde allí, por una línea recta al Nort(sic),

¹⁹ O'GORMAN, Edmundo, *op. cit.*, p. 59.

²⁰ DUBLÁN, Manuel y LOZANO, José María, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, Tomo II, Imprenta del Comercio, México, 1876. No. 1100. pp. 466-469.

hasta el grado de latitud en que entra en el río Rojo de Natchioches (Red river,) y continuará por el Rojo al Oeste hasta el grado 100 de Longitud Occidental de Londres, y 23 de Washington, en que cortara esta (*sic*) río y seguirá por una línea recta al Norte, por el mismo grado hasta el río Arkansas, cuya orilla meridional seguirá hasta su nacimiento en el grado 42 de latitud septentrional; y desde dicho punto se tirara una línea recta por el mismo paralelo de latitud hasta el mar del Sur: todo, según el mapa de los Estados Unidos de Melish, publicado en Filadelfia y perfeccionado en 1818. Pero si el río Arkansas se halla al Norte ó Sur de dicho grado 42 de latitud, seguirá la línea, desde el origen de dicho río, recta al Sur ó Norte, según fuese necesario, hasta que encuentre el expresado dicho grado 42 de latitud, y desde allí, por el mismo paralelo hasta el mar del Sur. Pertenecherán a los Estados Unidos de América todas la Islas de los ríos Sabina, Rojo de Natchoches y Arkansas en la extensión de todo el curso descrito; pero el uso de las aguas y la navegación del Sabina hasta el mar, y de los expresados río Rojo y Arkansas en toda le extensión de sus mencionados limites en sus respectivas orillas será común a los habitantes de las Naciones.

Las dos altas partes contratantes convienen en ceder y renunciar todos sus derechos, reclamaciones y pretensiones sobre los territorios que se describen en esta línea: a saber los estado Unidos de América ceden a S.M.C. y renuncian para siempre, todos sus derechos, reclamaciones, a cualquiera territorio situado al Oeste y al Sur de dicha línea; y S.M.C. en igual forma renuncia y ceda para siempre, por si y a nombre de sus herederos y sucesores todos los derechos que tiene sobre los territorios al este y al Norte de la misma línea arriba descrita.

I.c. Nuevas divisiones, reconocimientos y pérdidas de territorio en el periodo anterior a 1857

Entre 1835 y 1857 existieron diversos acontecimientos que alteraron las condiciones y circunstancias por las que fue reconocido el territorio nacional.

La constante lucha por el poder político y conformación de nuevas formas de gobierno dio lugar a un nuevo constituyente que terminó con el sistema federal instaurado con la Constitución de 1824 y, con ello, fueron emitidas diversas bases constitucionales que tenían como propósito generar otras propuestas de ley fundamental.

De este modo, en la Ley de Bases para la Nueva Constitución, promulgada el 15 de diciembre de 1835, se estableció en su artículo 8o. una nueva división territorial a partir de la creación de Departamentos.²¹

Art. 8º. El territorio nacional se dividirá en Departamentos, sobre las bases de población, localidad, y demás circunstancias conducentes: su número, extensión y subdivisiones, detallará una ley constitucional.

Una vez aprobada la Constitución centralista de 1836, la Ley Sexta formalizó en sus primeros tres artículos este nuevo sistema de división territorial conformado por departamentos, distritos y partidos. Los textos de la ley indicaban lo siguiente:²²

(...) SEXTA. División del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos.

Art. 1. La República se dividirá en departamentos, conforme a la octava de las bases orgánicas. Los departamentos se dividirán en distritos y éstos en partidos.

Art. 2. El primer congreso constitucional, en los meses de abril, mayo y junio del segundo año de sus sesiones, hará la división del territorio en departamentos por una ley, que será constitucional.

Art. 3. Las juntas departamentales en el resto de ese año, harán la división de su respectivo departamento en distritos, y la de éstos

²¹ TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, pp. 202-204.

²² *Ibid.*, pp. 239-244.

en partidos; dando cuenta al gobierno y éste con su informe al Congreso para su aprobación. Mientras tanto se hacen las divisiones de que tratan los dos artículos anteriores, se dividirá provisionalmente el territorio de la República por una ley secundaria.

Como se podrá notar, en el artículo 1o. hay una remisión a la Octava de las bases orgánicas. Sin embargo, ese ordenamiento no fue expedido como una "base", tal como se ordenaba, sino que se hizo como *ley*; misma que fue emitida el 30 de diciembre de 1836 y que se componía de los siguientes siete artículos en los que se especificaban los departamentos integrantes del territorio mexicano, recogiendo la división estatal previamente enunciada en la Constitución de 1824:²³

1°. El territorio mexicano se divide en tantos Departamentos cuantos eran los Estados, con las variaciones siguientes: (...)

2°. El que era Estado de Coahuila y Tejas se divide en dos Departamentos, cada uno con su respectivo territorio. Nuevo-México será Departamento. Las Californias, Alta y Baja, serán un Departamento. Aguascalientes será Departamento con el territorio que hoy tiene. El territorio de Colima se agrega al Departamento de Michoacán. El territorio de Tlaxcala se agrega al Departamento de México. La capital del Departamento de México es la ciudad de este nombre.

3°. El gobernador y junta departamental de Coahuila, ejercerán sus funciones solamente en el Departamento de este nombre.

4°. Cuando se restablezca el orden en el Departamento de Tejas, el gobierno dictará todas las providencias necesarias á la organización de sus autoridades, fijando su capital en el lugar que considere más oportuno.

²³ DUBLÁN, Manuel y LOZANO, José María, *Legislación Mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, Tomo III, Imprenta del Comercio, México, 1876. No. 1807, pp. 258-259.

5°. En el Departamento de las Californias el Gobierno designará provisionalmente la capital y las autoridades que deben funcionar, entre tanto se hacen las elecciones constitucionales.

6°. Las juntas departamentales dividirán provisionalmente sus respectivos Departamentos en Distritos, éstos en Partidos, y se nombrarán prefectos, subprefectos, ayuntamientos y jueces de paz, según previene la ley constitucional.

7°. Los juzgados de primera instancia se proveerán interinamente con arreglo á lo dispuesto en el art. 27 de la quinta ley constitucional.

Posteriormente, el 30 de junio de 1838 el Congreso expidió una ley en cumplimiento a lo previsto en los artículos 1o. y 2o. de la Sexta Ley Constitucional de 1836, a través de la cual se pretendió dividir el territorio en forma definitiva. Sin embargo, al igual que sus predecesoras, dicho ordenamiento fue omiso en precisar la extensión y límites de los entonces departamentos, pues se limitó a señalar lo siguiente:

Junio 30 de 1838. Ley. División del territorio de la República en veinticuatro departamentos.

El congreso general, cumpliendo con lo prevenido en los artículos 1° y 2° de la sexta ley constitucional, divide el territorio de la República en veinticuatro Departamentos, que se denominarán de Aguascalientes, Californias, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Nuevo México, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tejas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, cuya extensión y capitales serán las que actualmente tienen, y la de Coahuila la ciudad del Saltillo.²⁴

²⁴ *Ibid.*, Tomo III, No. 1963, pp. 258-259.

Para 1842, el país seguía inmerso en una época de constante cambio y lucha política. Así, a partir del impulso del Presidente Nicolás Bravo se designó a ochenta notables que habrían de encargarse de elaborar unas nuevas bases constitucionales.

Estas bases plantearon un distanciamiento del sistema centralista y fueron emitidas eventualmente, el 12 de junio de 1843, bajo la denominación de "Bases Orgánicas de la República Mexicana". En lo relativo a la división territorial de la futura República Mexicana, señalaban lo siguiente:²⁵

(...) Título I. De la Nación Mexicana, su Territorio, forma de Gobierno y Religión.

Art. 1º. La Nación Mexicana, en uso de sus prerrogativas y derechos, como independiente, libre y soberana, adopta para su gobierno la forma de República representativa popular.

Art. 2º. El territorio de la República comprende lo que fue antes virreinato de Nueva España, capitanía general de Yucatán, comandancias de las antiguas provincias internas de Oriente y Occidente, Baja y Alta California, y Las Chiapas, con los terrenos anexos e islas adyacentes en ambos mares.

Art. 3º. El número de los Departamentos y sus límites se arreglarán definitivamente por una ley, continuando por ahora como existen. Las Californias y Nuevo México podrán ser administrados con sujeción más inmediata a las supremas autoridades que el resto de los Departamentos, si así pareciere al Congreso, el cual dará las reglas para su administración. Lo mismo podrá verificarse en uno u otro punto litoral que así lo exigiere por sus circunstancias particulares.

Art. 4º. El territorio de la República se dividirá en Departamentos, y éstos en Distritos, partidos y municipalidades. Los puntos cuyo

²⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, pp. 405-435.

gobierno se arregle conforme a la segunda parte del artículo anterior, se denominarán territorios.

Sin embargo, la vigencia de estas Bases Constitucionales de 1843 se dio hasta el 22 de agosto de 1846, fecha en que se emitió un Decreto con el que se restableció la Constitución Federal de 1824, en los siguientes términos:

El Excmo. Sr. General en jefe, en ejercicio del supremo poder ejecutivo, se ha servido dirigirme el decreto siguiente:

José Mariano de Salas, general de brigada y en jefe del ejército libertador republicano, en ejercicio del supremo poder ejecutivo, a todos los que el presente vieren, sabed: Que en consideración al estado en que se halla la República, he tenido a bien decretar lo que sigue:

Art. 1. Mientras se publica la nueva Constitución, regirá la de 1824, en todo lo que no pugne con la ejecución del plan proclamado en la Ciudadela de esta capital el día 4 del presente mes, y lo permita la excéntrica posición de la República.

2. No siendo compatible con el Código fundamental citado, la existencia de las asambleas departamentales y del actual Consejo de gobierno, cesarán desde luego en el ejercicio de sus funciones.

3. Continuarán, no obstante, los gobernadores que existen, titulándose 'de los Estados', con el ejercicio de las facultades que a éstos cometían las Constituciones respectivas.

4. Los gobernadores de los Departamentos nuevos que carecen de Constitución particular, normarán el ejercicio de sus funciones por las del Estado cuya capital esté más inmediata.

5. Como los funcionarios de que tratan los artículos anteriores no tienen hoy un interés legítimo, se declara que solo deben su exis-

tencia al movimiento político que va a regenerar la nación; y consiguientemente, siempre que al interés de la misma convenga, podrá reemplazarlos el general en jefe encargado del poder ejecutivo general.²⁶

Los años subsecuentes tampoco estuvieron exentos de tensiones y más modificaciones en la composición territorial.

El 2 de febrero de 1848 ocurrió un acontecimiento de la mayor relevancia en la configuración del territorio nacional y mundial, pues se celebró la firma del Tratado de Guadalupe-Hidalgo. Dicho instrumento puso fin a la invasión estadounidense y representó para México una pérdida de más de la mitad del territorio nacional, fijando una nueva frontera con los Estados Unidos de América a partir del Río Bravo.

De esta manera, la línea divisoria con los Estados Unidos de América que se planteó para delimitar sus fronteras, quedó de la siguiente manera:

Art 5. La línea divisoria entre las dos Repúblicas comenzará en el Golfo de México, tres leguas fuera de tierra frente a la desembocadura del Río Grande, llamado por otro nombre Río Bravo del Norte, o del más profundo en sus brazos: correrá por mitad de dicho río siguiendo el canal más profundo, donde tenga más de un canal, hasta el punto en que dicho río corta el lindero meridional de Nuevo México; continuará luego hacia occidente por todo este lindero meridional (que corre al norte del pueblo llamado Paso) hasta su término por el lado de occidente: desde allí subirá la línea divisoria hacia el norte por el lindero occidente de Nuevo México, hasta donde este lindero esté cortado por el primer brazo del Río Gila, entonces hasta el punto del mismo lindero occidental más cercano al tal brazo y de allí en línea recta al mismo brazo; continuará después por mitad de este brazo y del Río Gila hasta su

²⁶ DUBLÁN, Manuel y LOZANO, José María, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, Tomo V, Imprenta del Comercio, México, 1876, No. 2893, pp. 155-156.

confluencia con el Río Colorado; y desde la confluencia de ambos ríos la línea divisoria, cortando el Colorado, seguirá el límite que separa la Alta de la Baja California hasta el Mar Pacífico [...].²⁷

Es importante destacar que, por virtud de la celebración del Tratado de Velasco en 1836, el Territorio de Texas ya había proclamado su independencia del Estado mexicano. No obstante, este reconocimiento y consecuente pérdida no se dio formalmente por México hasta la celebración del *Tratado de paz, amistad y límites y arreglo definitivo entre la República Mexicana y los Estados Unidos del Norte*, firmado el 2 de febrero de 1848 y sancionado en Querétaro el 20 de mayo de 1848, mejor conocido como *Guadalupe Hidalgo*, por el lugar en donde se firmó.²⁸

Posteriormente, el 22 de abril de 1853, con el regreso de Antonio López de Santa Anna al poder, se emitieron las "Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución", que en su artículo 3o. de la Sección Tercera titulada "Gobierno interior", dispuso lo siguiente:

(...) 3. Los distritos, ciudades y pueblos que se han separado de los Estados y departamentos a que pertenecen, y los que se hayan constituido bajo una nueva forma política, volverán a su antiguo ser y demarcación, hasta que el gobierno, tomando en consideración las razones que alegaren para su segregación, provea lo que convenga al bienestar de la República. Se exceptúa de la anterior disposición al partido de Aguascalientes (...).²⁹

Bajo la vigencia de esas bases fueron emitidos diversos decretos que alteraron la división territorial interna y externa del país. En cuanto a esta última, resulta relevante la publicación del Tratado de la Mesilla en 1854 con los Estados Unidos de América, instrumento con el cual se alteró nuevamente la línea divisoria con este país para que quedara de la siguiente manera:

²⁷ *Ibid.*, Tomo V, No. 3059, p. 369.

²⁸ O'GORMAN, Edmundo, *op. cit.*, p 80 y p. 109.

²⁹ TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, pp. 482-484.

Artículo I. La República Mexicana conviene en señalar para lo sucesivo como verdaderos límites con los Estados Unidos los siguientes: Subsistiendo la misma línea divisoria entre las dos Californias, tal cual está ya definida y marcada conforme al artículo quinto del tratado de Guadalupe Hidalgo, los límites entre las dos Repúblicas serán los que siguen: comenzando en el Golfo de México a tres leguas de distancia de la costa, frente a la desembocadura del río Grande, como se estipuló en el artículo quinto del tratado de Guadalupe Hidalgo: de allí, según se fija en dicho artículo, hasta la mitad de aquel río al punto donde la paralela del 31° 47' de latitud Norte atraviesa el mismo río; de allí, cien millas en línea recta al Oeste; de allí, al Sur a la paralela del 31° 20' de latitud Norte; de allí, siguiendo la dicha paralela de 31° 20', hasta el 111 del meridiano de longitud Oeste de Greenwich; de allí, en línea recta a un punto en el río Colorado, veinte millas inglesas debajo de la unión de los ríos Gila y Colorado; de allí por la mitad de dicho río Colorado, río arriba, hasta donde se encuentra la actual línea divisoria entre los Estados Unidos y México (...).³⁰

La presidencia de Santa Anna se vio opacada con la adopción del Plan de Ayutla. Con este documento, se le despojó del poder y se establecieron las bases para una transición hacia la Constitución de 1857. Para nuestros efectos, este Plan resulta relevante, pues reconoce la configuración y sistema de división territorial que se tenía desde 1853 con las Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución, incluyendo las pérdidas y modificaciones antes mencionadas y sin hacer referencia al histórico territorio de la Nueva España. La división territorial en esa época quedó definida de la siguiente manera:³¹

- i. **Departamentos:** Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán,

³⁰ DUBLÁN, Manuel y LOZANO, José María, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, Tomo VII, Imprenta del Comercio, México, 1876, No. 4292, pp. 261-264.

³¹ O'GORMAN, Edmundo, *op. cit.*, pp. 116-117.

- Nuevo León, Oajaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas
- ii. **Territorios:** Baja California, Colima, Sierra Gorda, Isla del Carmen, Tehuantepec, Tlaxcala
- iii. **Distrito de México**

División que permaneció vigente con la adopción del Estatuto Orgánico Provisional, aprobado en 1856 y que rigió hasta antes de que fuera aprobada la Constitución Federal de 1857.³²

I.d. La división territorial reconocida en la Constitución Federal de 1857 y otras modificaciones territoriales

La implementación de un nuevo Congreso Constituyente trajo una distinta conformación territorial que de nueva cuenta alteró las divisiones antes referidas. De esta forma, el territorio mexicano quedó reconocido bajo los siguientes términos:³³

Artículo 42. El territorio nacional comprende el de las partes integrantes de la federación, y además el de las islas adyacentes en ambos mares.

Artículo 43. Las partes integrantes de la federación son: los estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo-León y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Territorio de la Baja California.

Artículo 44. Los estados de Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, México, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Ta-

³² TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, p. 499.

³³ *Ibid.*, pp. 613-614.

maulipas y el Territorio de la Baja California, conservarán los límites que actualmente tienen.

Artículo 45. Los estados de Colima y Tlaxcala conservarán, en su nuevo carácter de Estados, los límites que han tenido como territorios de la federación.

Artículo 46. El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección solo tendrá efecto, cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar.

Artículo 47. El Estado de Nuevo León y Coahuila comprenderá el territorio que ha pertenecido a los dos distintos Estados que hoy lo forman, separándose la parte de la hacienda de Bonanza, que se reincorpora a Zacatecas, en los mismos términos en que estaba antes de su incorporación a Coahuila.

Artículo 48. Los estados de Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, recobrarán la extensión y límites que tenían el 31 de Diciembre de 1852, con las alteraciones que establece el artículo siguiente.

Artículo 49. El pueblo de Contepec, que ha pertenecido a Guanajuato, se incorpora a Michoacán. La municipalidad de Ahualulco, que ha pertenecido a Zacatecas, se incorporara a San Luis Potosí. Las municipalidades de Ojo Caliente y San Francisco de los Adames, que han pertenecido a San Luis, así como los pueblos de Nueva Tlaxcala y San Andrés del Teul, que han pertenecido a Jalisco, se incorporan a Zacatecas. El departamento de Tuxpan continuará formando parte de Veracruz. El cantón de Huimanguillo, que ha pertenecido a Veracruz, se incorporará a Tabasco.

Esta división territorial representó un nuevo reconocimiento pero también reiteró una falta de precisión legislativa respecto a los límites de los Estados. De acuerdo con los trabajos que se obtienen de esa época, "la premura del tiempo y las condiciones sociales en que se encontraba la repú-

blica hacían imposible cumplir con dicha tarea, además de que no se contaba con los suficientes documentos estadísticos que permitieran hacer una división científica."³⁴

No obstante, para la elaboración de esta Constitución también fueron ordenados diversos trabajos sobre la división política del país, con los que se formó información geográfica relevante, entre los que destacan los trabajos censales de Manuel Orozco y Berra y Antonio García Cubas. Los cuales fueron objeto de constante referencia por los legisladores encargados de elaborar este ordenamiento supremo; lo que será retomado más adelante.

Asimismo, durante la vigencia de la Constitución de 1857, y aun con los diversos cambios de gobierno y tensiones que se dieron en la época, fueron emitidos diversos decretos de reforma por los que se hicieron algunas otras modificaciones a la composición territorial, incorporando nuevos Estados y territorios.³⁵

No obstante, también en estos años se emitió un instrumento normativo denominado "Territorio del Imperio. Se marcan los Departamentos, Territorios, Islas, etc. que pertenecen a lo que se llamó República Mexicana", con el que se intentó hacer una precisión de la superficie del territorio mexicano. Dicho instrumento se emitió el 3 de marzo de 1865 en el Dia-

³⁴ Como se desprende del dictamen elaborado por la Comisión Territorial que fue presentado para su lectura en la sesión del congreso constituyente del 26 de noviembre de 1856: Disponible en ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, Senado de la República, México, p. 335.

³⁵ Véanse los siguientes decretos disponibles en: DUBLÁN, Manuel y LOZANO, José María, *op. cit.* "Decreto emitido el 29 de abril de 1863. Se ratifica la erección del Estado de Campeche", No. 5858, Tomo IX.

"Decreto emitido el 26 de febrero de 1864. Se declaró la separación de Coahuila y Nuevo León", No. 5940, Tomo IX.

"Decreto emitido el 16 de enero de 1869. Erección del Estado de Hidalgo", No. 6507, Tomo X.

"Decreto emitido el 17 de abril de 1869. Erección del Estado de Morelos", No. 6571, Tomo X.

"Decreto de reforma al artículo 43 constitucional emitido el 12 de diciembre de 1884. Reconocimiento del Territorio de Tepic", No 9117, Tomo XVII.

"Decreto de reforma al artículo 43 constitucional emitido el 24 de noviembre de 1902. Creación del territorio de Quintana Roo", p 861, Tomo XXXIV.

rio del Imperio, bajo la dirección de Manuel Orozco y Berra y durante el imperio de Maximiliano de Habsburgo.³⁶

En este ordenamiento, como su título lo dice, se marcan los departamentos, territorios e islas que de hecho y derecho pertenecen a lo que se llamó "República Mexicana". Planteó una división de 50 departamentos,³⁷ en la que por primera vez se reconocieron algunos límites y demarcaciones específicas entre cada una de ellas.

Por ejemplo, en los casos de Oaxaca y Chiapas, se reconocía la siguiente división.

Departamento de Chiapas.

Confina al Norte con el Departamento de Tabasco en los lindes que a este se le señalaron hacia el Sur. Al Este con la República de Guatemala en la línea que marca el terreno ocupado por las tribus de Lacandones, y el que resulte definitivamente para el Soconusco. Al Sur con el mar Pacífico, quedando bajo su jurisdicción todas las Islas que le pertenecen y han pertenecido. Al Oeste el Departamento de Tehuantepec, siendo límites entre ambos la prolongación más occidental del Río Seco hasta su nacimiento y una línea recta que parta de este punto y termine en la parte occidental de la Isla de León, que forma la barra de Tonalá. Su capital la ciudad de San Cristóbal.

Departamento de Oajaca.

Confina al Norte con los Departamentos de Veracruz y Puebla, sirviendo de límites con el primero, los reconocidos entre los an-

³⁶ SEGURA, José Sebastián, *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano*, Tomo IV, No. 111, 1865.

³⁷ Los 50 departamentos se integraban por: Yucatán, Campeche, La Laguna, Tabasco, Chiapas, Tehuantepec, Oajaca, Ejutla, Teposcolula, Veracruz, Tuxpan, Puebla, Tlaxcala, Valle de México, Tulancingo, Tula, Toluca, Iturbide, Querétaro, Guerrero, Acapulco, Michoacán, Tancitaro, Coalcoman, Colima, Jalisco, Autlán, Nayarit, Guanajuato, Aguascalientes, Zacatecas, Fresnillo, Potosí, Matehuala, Tamaulipas, Matamoros, Nuevo León, Coahuila, Mapimí, Mazatlán, Sinaloa, Durango, Nazas, Álamos, Sonora, Arizona, Huejuquilla, Batopilas, Chihuahua y Baja California.

Véase en: SEGURA, José Sebastián, *op. cit.*

tiguos Estados o Departamentos de Veracruz y de Oajaca, y con el segundo, el río Quiotepec o Papaloapan hasta tocar los límites del antiguo Departamento de Veracruz. Al Este con el Departamento de Tehuantepec, en los confines que a este se le señalaron hacia el Oeste. Al Sur con el Departamento de Ejutla, sirviéndole de límite el río de Tehuantepec, desde el punto en que lo corta el meridiano que limita a Tehuantepec, y desde este punto la corriente arriba del mismo río de Tehuantepec, siguiendo el curso conocido con las denominaciones de Tavela, de Totolapa y de Tabiche, hasta cortar el paralelo 16° 45' latitud Norte; este mismo paralelo hasta donde toque el cauce del río Atoyac, y después este mismo río hasta reunirse con el de Ixtayutla. Al Oeste con el Departamento de Teposcolula, sirviéndoles de límite la corriente del río Ixtayutla desde su unión con el Atoyac hasta el Sur del pueblo de Sahuatlán, de este punto, una línea recta a la fuente más inmediata de los ramales que forman el río Tomaltá, el curso de este hasta incorporarse en el río de Quiotepec. Su capital la ciudad de Oajaca.

Por otro lado, también resulta necesario destacar que, durante la vigencia de esta Constitución, fueron establecidas otras fronteras por parte del Estado mexicano.

En el caso de la frontera entre México y Guatemala, ésta fue definida el 1 de mayo de 1883 mediante la celebración de un tratado internacional en el que, de manera expresa, Guatemala renunció a todo derecho respecto al territorio del Estado de Chiapas y su distrito de Soconusco. Asimismo, en el artículo III de este tratado se fijó la siguiente división entre México y Guatemala de la siguiente manera:

Artículo III

Los límites entre las dos naciones, serán á perpetuidad los siguientes:—1°. La línea media del río Suchiate, desde un punto situado en el mar á tres leguas de su desembocadura, río arriba, por su canal más profundo, hasta el punto en que el mismo río corte el

plano vertical que pase por el punto más alto del volcán de Tacaná, y diste veinticinco metros del pilar más austral de la garita de Talquian, de manera que esta garita quede en territorio de Guatemala:—2°. La línea determinada por el plano vertical definido anteriormente, desde su encuentro con el río Suchiate hasta su intersección con el plano vertical que pase por las cumbres de Buenavista é Ixbul:—3°. La línea determinada por el plano vertical que pase por la cumbre de Buenavista, fijada ya astronómicamente por la comisión científica mexicana, y la cumbre del cerro de Ixbul, desde su intersección con la anterior hasta un punto á cuatro kilómetros adelante del mismo cerro:—4°. El paralelo de latitud que pasa por este último punto, desde él, rumbo al Oriente, hasta encontrar el canal más profundo del río Usumacinta, ó el del Chixoy en el caso de que el expresado paralelo no encuentre al primero de estos ríos:—5°. La línea media del canal más profundo del Usumacinta, en su caso, ó del Chixoy y luego del Usumacinta, continuando por éste, en el otro, desde el encuentro de uno ú otro río con el paralelo anterior, hasta que el canal más profundo del Usumacinta encuentre el paralelo situado á veinticinco kilómetros al Sur de Tenosique en Tabasco, medidos desde el centro de la plaza de dicho pueblo:—6°. El paralelo de latitud que acaba de referirse, desde su intersección con el canal más profundo del Usumacinta, hasta encontrar la meridiana que pasa á la tercera parte de la distancia que hay entre los centros de las plazas de Tenosique y Sacluc, contada dicha tercera parte desde Tenosique:—7°. Esta meridiana, desde su intersección con el paralelo anterior, hasta la latitud de diez y siete grados cuarenta y nueve minutos (17° 49'):—8°. El paralelo de diez y siete grados cuarenta y nueve minutos (17° 49'), desde su intersección (*sic*) con la meridiana anterior indefinidamente hácia (*sic*) el Este".³⁸

La celebración de ese tratado también motivó el 8 de julio de 1893 la firma de un tratado con Gran Bretaña a fin de definir los límites territo-

³⁸ DUBLÁN, Manuel y LOZANO, José María, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, Tomo XVI, Imprenta del Comercio, México, 1876, No. 8772, pp. 472-475.

riales con las Honduras británicas, hoy Belice. Estos quedaron establecidos de la siguiente manera:

ARTÍCULO I.

Queda convenido, entre la República Mexicana y Su Majestad Británica que el límite entre dicha República y la Colonia de Honduras Británica era y es como sigue: Comenzando en Boca de Bacalar Chica, estrecho que separa el Estado de Yucatán del Cayo Ambergris y sus islas anexas, la línea divisoria corre en el centro del canal entre el referido Cayo y el Continente con dirección al Sudoeste hasta el paralelo de 18° 9' Norte, y luego al Noroeste a igual distancia de dos cayos, como está marcado en el mapa anexo, hasta el paralelo 18° 10' Norte; torciendo entonces hacia el Poniente, continúa por la bahía vecina, primero en la misma dirección hasta el Meridiano de 88° 2' Oeste; entonces sube al Norte hasta el paralelo 18° 25' Norte; de nuevo corre hacia el Poniente hasta el Meridiano 88° 18' Oeste, siguiendo el mismo Meridiano hasta la latitud de 18° 28½' Norte, a la que se encuentra la embocadura del Río Hondo, al cual sigue por su canal más profundo, pasando al Poniente de la Isla Albión y remontando el Arroyo Azul hasta donde éste cruce el Meridiano del Salto de Garbutt en un punto al Norte de la intersección de las líneas divisorias de México, Guatemala y Honduras Británica, y desde ese punto corre hacia el Sur hasta la latitud 17° 49' Norte, línea divisoria entre la República Mexicana y Guatemala; dejando al Norte en territorio mexicano el llamado Río Snosha o Xnohha.³⁹

Finalmente, durante el periodo de vigencia de la Constitución de 1857 fue resuelta otra cuestión limítrofe relacionada con la frontera entre México y Estados Unidos respecto a un área llamada "El Chamizal", localizada en la región de Ciudad Juárez-El Paso. La modificación en el cauce del Río Bravo motivó a que una porción al sur de este río se pudiera considerar

³⁹Disponible en: <https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/BELICE-LIMITES.pdf>

como parte del territorio americano, lo que llevó a que dicha cuestión fuera planteada ante un tribunal de arbitraje.⁴⁰

En dicho laudo, emitido el 15 de junio de 1911, se le otorgó la razón al Estado mexicano pero el gobierno de Estados Unidos se negó a acatar su cumplimiento, cuestión diplomática que no fue dirimida hasta el 28 de agosto de 1963, con la firma de una diversa convención entre ambos países, donde se reconoció un nuevo cauce y línea a fin de fijar definitivamente la frontera entre ambos Estados.

I.e. Cuestiones territoriales a partir de la expedición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

En el marco de la Revolución mexicana, el 5 de febrero de 1917 fue promulgada una *nueva*⁴¹ Constitución que, al igual que con su antecesora, estableció un artículo en el que se definieron a las partes integrantes de la nueva y compuesta Federación.

Este precepto, en su publicación original, estableció lo siguiente:

Art. 43.- Las partes integrantes de la Federación, son los Estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas,

⁴⁰ O'GORMAN, Edmundo, *op. cit.*, p.59.

⁴¹ El acápite de la Constitución señala lo siguiente:

"Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, hago saber: Que el Congreso Constituyente reunido en esta ciudad el 1o. de diciembre de 1916, en virtud del decreto de convocatoria de 19 de septiembre del mismo año, expedido por la Primera Jefatura, de conformidad con lo prevenido en el artículo 4o. de las modificaciones que el 14 del citado mes se hicieron al decreto de 12 de diciembre de 1914, dado en la H. Veracruz, adicionando el Plan de Guadalupe, de 26 de marzo de 1913, ha tenido a bien expedir la siguiente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857". Sin embargo, por el punto de inflexión que representa en la historia mexicana y su aceptación generalizada, como un distinto ordenamiento supremo, se ha considerado pertinente referirse a ella como una nueva Constitución.

Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Distrito Federal, Territorio de la Baja California y Territorio de Quintana Roo.

Desde entonces, el artículo 43 ha sido objeto de diversas modificaciones, respecto a territorios que han transitado hacia Estados y viceversa, así como de algunos otros a los que solo se les ha precisado su nombre en reconocimiento a diversas circunstancias históricas. Las reformas realizadas han sido las siguientes:

REFORMA CONSTITUCIONAL	PROPÓSITO DE LA REFORMA
<p>Reforma Constitucional del 7 de febrero de 1931</p> <p>Decreto por el cual se modifican los artículos 43 y 45 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p>	<p>Dicha reforma tuvo como propósito dividir el entonces territorio de Baja California en dos, dando lugar al Territorio Norte de Baja California y Territorio Sur de Baja California, sirviendo de línea divisoria entre ambos el paralelo 28° de latitud Norte, en términos del artículo 45 constitucional.</p>
<p>Reforma Constitucional del 19 de diciembre de 1931</p> <p>Decreto que modifica los artículos 43 y 45 de la Constitución General de la República, suprimiendo el Territorio de Quintana Roo</p>	<p>Con esta reforma, se pretendió eliminar lo que hasta ese entonces era el Territorio de Quintana Roo, repartiendo su superficie entre los Estados de Campeche y Yucatán.</p>
<p>Reforma Constitucional del 16 de enero de 1935</p> <p>Decreto que reforma los artículos 43 y 45 constitucionales</p>	<p>Esta reforma tuvo por objeto, constituir nuevamente el Territorio de Quintana Roo, asignándole la superficie que tenía hasta antes de la reforma de 19 de diciembre 1931.</p>
<p>Reforma Constitucional del 16 de enero de 1952</p> <p>Decreto que reforma los artículos 43 y 45 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p>	<p>La reforma tuvo por objeto convertir el entonces Territorio Norte de Baja California en un Estado, atribuyéndosele la superficie territorial que tenía entonces el territorio norte de Baja California.</p>

REFORMA CONSTITUCIONAL	PROPÓSITO DE LA REFORMA
<p>Reforma Constitucional del 8 de octubre de 1974</p> <p>Decreto por el que se reforman el Artículo 43 y demás relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p>	<p>A raíz de esta reforma constitucional desaparecieron los últimos territorios existentes hasta esa fecha, pues Quintana Roo y Baja California Sur se convirtieron en Estados.</p>
<p>Reforma Constitucional del 13 de abril de 2011</p> <p>Decreto por el que se reforma el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p>	<p>Esta reforma solo tuvo por objeto modificar la denominación del Estado de Coahuila a Coahuila de Zaragoza.</p>
<p>Reforma Constitucional del 29 de enero de 2016</p> <p>Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México.</p>	<p>Esta reforma tuvo por objeto modificar la denominación del Distrito Federal a Ciudad de México y enfatizar el uso del término entidad federativa a lo largo de todo el texto constitucional.</p>
<p>Reformas Constitucionales del 17 de mayo de 2021</p> <p>Decreto por el que se reforma el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Michoacán de Ocampo)</p> <p>Decreto por el que se reforma el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Veracruz de Ignacio de la Llave)</p>	<p>Ambas reformas solo tuvieron por objeto modificar la denominación de las entidades federativas de Michoacán a Michoacán de Ocampo y Veracruz a Veracruz de Ignacio de la Llave.</p>

El artículo 43 de la Constitución Federal debe leerse en conjunto con el diverso artículo 45 constitucional, que reconoce al igual que se hacía en la Constitución de 1857, que todos los Estados conservan la extensión y

límites que hubieran tenido hasta 1917, siempre que no hubiera dificultad en cuanto a ello.⁴²

Dicho marco jurídico previsto desde la Constitución de 1857, y como actualmente existe en la Constitución de 1917 que le sucedió, obedece también a conflictos que existían o pueden existir entre algunos Estados respecto a su territorio. Por lo que también se consideró que no resultaba oportuno abordar cuestiones territoriales en ese momento, inclusive señalándose que "no existía un buen mapa" para poder examinar las diversas pretensiones territoriales y alterar la división actual de las entidades.⁴³ A pesar de lo anterior, y como se verá más adelante, en el texto constitucional se reconoció una potestad tanto de los Estados como del propio Congreso de la Unión para poder dirimir estos conflictos.

Mantener, todavía hoy, en el Texto Fundamental que establece que todos los Estados conservan la extensión y límites que hubieran tenido hasta 1917, lo que sin duda resultó conveniente cuando se promulgó la Constitución de ese año, no debe ser óbice para que en la actualidad no se pueda superar la indefinición que genera esa fórmula y la necesidad de hacer una revisión minuciosa para poder dirimir esos conflictos con mayor celeridad y bajo procedimientos adecuados, sean de carácter convencional entre los Estados involucrados con la participación el Congreso de la Unión o por la vía contenciosa ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para poder hacer frente de manera efectiva a este tipo de conflictos.

⁴² Lo único que previó en esta materia la Constitución de 1824, en su artículo 50, fracción V, ante la misma imposibilidad de definir los límites de los estados federados fue dotar de competencia al Congreso de la Unión para: "Arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando sus diferencias, cuando no hayan convenido entre sí la demarcación de sus respectivos distritos." TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, p. 174.

⁴³ Véase el contenido de la 26ª Sesión Ordinaria del 29 de diciembre de 1916 por la que se presentó y discutió el contenido de los artículos 44 y 45; así como el Dictamen definitivo de los artículos 43, 44, 45 y 48 de la 63ª Sesión Ordinaria del 26 de enero de 2017, en la que se discutieron y aprobaron los textos de esos preceptos. Véase: MARVÁN LABORDE, Ignacio, *Nueva Edición del Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, Tomo II, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2005, pp. 1357-1362.

I.f. Los Estados de Oaxaca y Chiapas. Las dificultades para definir su propio territorio

Como podemos advertir de lo anteriormente comentado, ningún ordenamiento supremo definió los límites que existían entre distintas entidades.⁴⁴

Esta falta de definición territorial constitucional en la historia mexicana, respecto a los límites de los Estados, permanece de manera generalizada hasta nuestros días.

Los Estados de Oaxaca y Chiapas son un ejemplo de lo anterior. Forman parte de la República mexicana desde principios del siglo XIX, y cuentan con una historia muy relevante en la conformación de nuestra hoy existente Federación.

En el caso de Oaxaca, sus orígenes parten desde su conformación colonial como la Provincia de Antequera del entonces Reino de México, para después convertirse en la Intendencia de Oaxaca en el periodo final de la época colonial. A partir de ahí, su reconocimiento en el México independiente fue constante en los distintos ordenamientos supremos que rigieron en las épocas ya referidas.

En el caso de Chiapas, su integración partió de un proceso un poco más lento, pues su primer anclaje territorial fue con el gobierno de la Nueva España y la primera Audiencia que se estableció en ese reino entre 1524 y 1530. Luego de 1530 a 1540 pasó a la Audiencia de Guatemala; de

⁴⁴ A pesar de lo señalado y como ya se refirió anteriormente, existió un antecedente de excepción con la ley territorial emitida durante el imperio de Maximiliano de Habsburgo el 3 de marzo de 1865, que posteriormente se materializó en una nueva división territorial al expedirse el *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano* y hacer una segmentación en "ocho grandes divisiones" y "cincuenta departamentos", con un señalamiento de rasgos y coordenadas específicas entre ellos. Si bien nunca se aplicó el *Estatuto* imperial y las divisiones referidas en los diversos ordenamientos emitidos en ese periodo, Edmundo O'Gorman los pondera como un ejercicio mejor a todos los realizados hasta ahora. *Op. cit.*, pp. 164-166.

1544 a 1549 a la Audiencia de los Confines: de 1549 a 1564 a la Capitanía General de Guatemala; de 1564 a 1569 al Virreinato de México y, finalmente, de 1569 a 1821 nuevamente integró la Capitanía General de Guatemala.⁴⁵

En 1821, diversas ciudades de "*las Chiapas*" proclamaron su independencia de la Capitanía General de Guatemala y decidieron su incorporación al imperio mexicano. Esto originó una cierta autonomía mientras se daba su transición e incorporación, pero ante la abdicación de Agustín de Iturbide, la Junta Suprema Provisional de Chiapas se declaró independiente tanto de México como de Guatemala. Pero finalmente, el 14 de septiembre de 1824 esa independencia terminaría con la celebración de un plebiscito por el que se definió la incorporación de Chiapas a México y posteriormente su reconocimiento como un Estado, en la Constitución promulgada en ese mismo año.⁴⁶

En cuanto a la delimitación territorial de estas entidades ninguna tomó un papel activo como parte integral del territorio mexicano para definir sus fronteras a través de algún instrumento legislativo.

En el caso del Estado de Oaxaca, su Constitución de 1825 únicamente retomó la herencia territorial que provenía de la "*Intendencia de Oajaca*", mientras que la diversa de 1857 reconocía que el territorio del Estado tendría los límites y extensión designada por la Constitución Federal.⁴⁷

La Constitución de Oaxaca de abril de 1922, que permanece vigente, no especificó en su origen algo respecto a la delimitación de su territorio, pues simplemente reconocía que su territorio sería el que actualmente

⁴⁵ FLORES CASTILLO, Adriana Y., "Chiapas a través de sus constituciones", en *Chiapas. Historia de las Instituciones Jurídicas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2010, p. 157.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 158.

⁴⁷ Véase el contenido de los artículos 44 de la Constitución de 1825 y el artículo 24 de la Constitución de 1857. Disponibles en: SEGRESTE RÍOS, Sergio y MARTÍNEZ ALAVEZ, Abraham, *Las Constituciones Políticas de Oaxaca*, LVII Legislatura Constitucional del H. Congreso del Estado libre y soberano de Oaxaca, 2010.

posee conforme a las jurisdicciones de hecho ejercidas por sus autoridades y que por derecho le correspondan; pero el 29 de octubre de 1990, se adoptó una reforma constitucional a su artículo 28, por la que se reconocieron los límites y colindancias del Estado de Oaxaca con los Estados de Guerrero, Puebla, Veracruz y Chiapas. En relación con estos últimos, vale la pena destacar el contenido siguiente, que hasta hoy permanece vigente.

ARTICULO 28. El territorio del Estado de Oaxaca es el que posee actualmente conforme a las jurisdicciones de hecho ejercidas por sus respectivas autoridades y el que por derecho le corresponda; y no podrá ser desmembrado sino en los términos prevenidos por la Constitución Federal.

(ADICIONADO, P.O. 29 DE OCTUBRE DE 1990)

Sus límites y colindancias son las siguientes:

CON EL ESTADO DE VERACRUZ:

Partiendo del paraje llamado "PASO DE AZIHUAL" o "COCUYO", punto situado al noroeste de Tuxtepec, de este lugar sigue, en línea recta, al "RANCHO DE LAS JOSEFINAS", dejándolo de parte de Veracruz, de aquí en línea también recta al "RANCHO DE COSOLAPA", que queda en la comprensión de Oaxaca; de este punto en línea recta a "RINCÓN LAGARTO", quedando a Veracruz los terrenos de "MOTZORONGO" y el "PRESIDIO", de "RINCÓN LAGARTO", sigue la corriente del "RIO AMAPA", en toda su extensión, pasando por el "QUECHULEÑO", hasta su confluencia con el "RIO TONTO", continúa por el curso de este río hasta donde está la primera mojonera de Otatitlán; después en línea recta a la segunda mojonera, y de aquí en la misma dirección recta a la tercera mojonera del mismo nombre, que se encuentra en los márgenes del arroyo "ZACATISPA", y sigue la corriente de este arroyo hasta el punto en que se reúne con el del "OBISPO"; de este lugar en línea recta, rumbo al sureste, a la cima de la loma de "CACAHUA-

TEPEC", quedando de parte de Oaxaca la ranchería que lleva este nombre; después en línea recta e inclinándose al Sur, a la mojonera que existe en el paraje llamado "TRES CRUCES DE COAPA", luego en dirección Sur y en línea recta, al punto en que el arroyo "CANDELARITA" se une al río de "PLAYA VICENTE" o "HUAX-PALTEPEC", continúa por éste, contra su corriente hasta el paraje donde se le reúne el "RIO MANSO", el cual sigue también contra su corriente hasta el punto llamado "PIEDRA DEL SOL"; de este lugar en línea recta, a la cima del cerro del "GALLO"; después, en línea también recta a "PIEDRA CRUZ", luego en la misma dirección recta a la cima del cerro "MANTA"; después, en línea igual a un punto del río "LA LANA" que se llama "CANTERAS DE CAL"; sigue, por último, la corriente de este río, hasta su unión con el arroyo "XOCHIAPA".

Partiendo de la boca del Río Xochiapa, sobre la margen izquierda del Río Colorado, se seguirá por todo el curso de dicho Río Colorado en el sentido de su corriente en una extensión de 28,150.00 metros, hasta llegar a la boca del Arroyo Tiburón, situado sobre la margen izquierda del Río Colorado. Del Arroyo Tiburón en el Río Colorado se seguirá en línea recta con rumbo $S72^{\circ}37'E$ y una longitud de 7,054.80 metros llegando así a la boca del Arroyo Chicozapotes sobre la margen izquierda del Río de la Trinidad; de este punto se seguirá todo el curso del Río Trinidad contra su corriente, en una extensión de 31,250.00 metros, hasta llegar a la boca del Arroyo Naranjal situado sobre la margen derecha del mismo Río de la Trinidad; de este punto, se sigue en línea recta con rumbo $S35^{\circ}10'E$ y una extensión de 31,595.00 metros, llegando así a la boca del Arroyo Palo dulce en la margen derecha del Río Jaltepec; de este punto se seguirá en línea recta, con rumbo de $S69^{\circ}01'E$ y una extensión de 12,303.60 metros, llegando así a la boca del río Jumapa sobre la margen izquierda del Río Coatzacoalcos, de aquí se seguirá por todo el curso del Río Coatzacoalcos, contra su corriente en una extensión de 29,100.00 metros hasta llegar a la boca del Río Sarabia" sobre la margen izquierda del mismo Río Coatzacoalcos; y de este punto seguirá una línea recta en dirección a la cumbre del "CERRO MARTINEZ";

con un rumbo de $S86^{\circ}44'30''E$ y una extensión de 114,325.40 metros.

CON EL ESTADO DE CHIAPAS.

Partiendo del "CERRO MARTINEZ" con rumbo $S13^{\circ}00'O$ en línea recta hasta el "CERRO DE LA GINETA"; de este punto siguiendo con rumbo $S49^{\circ}30'E$ al "CERRO TRES CRUCES"; de este punto con rumbo $S27^{\circ}00'E$ a un punto denominado "SIN PENSAR" y que se localiza cerca de la estación de "SAN RAMÓN"; continuando con éste punto con rumbo $SO3^{\circ}00'E$ a la pesquería o agencia de policía denominada "CACHIMBO", correspondiente esta población al Estado de Oaxaca, la que se localiza en la orilla de la isla de León en el Océano Pacífico [...].

Por su parte, el Estado de Chiapas, en su Constitución de 1826, únicamente especificó que su territorio estaría compuesto por el mismo que componía a la antigua Intendencia de Chiapas, pero también fue omisa en especificar sus linderos. Asimismo, las constituciones de 1858 y 1894 solo se encargaron de enumerar los distintos *departamentos* que lo integraban, tradición que continuó con la Constitución de febrero de 1921, pero en ella sí se especificaron los *municipios* que integraban el Estado.

No fue sino hasta una reforma constitucional a este último ordenamiento, publicada el 16 de septiembre de 1981, que se determinó modificar el contenido del artículo 3o. constitucional de ese Estado y establecer sus límites y colindancias, en los siguientes términos.

ARTICULO 3º.- El Territorio del Estado de Chiapas es el que posee desde que forma parte de la República Mexicana.

(...)

El Estado de Chiapas se encuentra situado al Sur Este de la República Mexicana, limitado entre las Coordenadas geográficas de $14^{\circ}33'$ y $17^{\circ}57'$ de latitud Norte, con $90^{\circ}22'$ y $94^{\circ}08'$ de longitud

oeste del meridiano Greenwich; colinda al Norte con el Estado de Tabasco, al Sur con el Océano Pacífico, al Este con la República de Guatemala y al Oeste con los Estados de Oaxaca y Veracruz, contando un área general de 74,415 kilómetros cuadrados.

Por el Oeste, se inicia en su parte media de la Isla de "León" lugar de la Pesquería "el Cachimbo" y con deflexión de línea al Nor-oeste pasando cerca de la Pesquería "la Gloria" que corresponde al Estado de Chiapas, llega a la cima del Cerro de "La Jineta", vértice apreciado como referencia al Norte franco del pueblo de Tapanatepec, Oaxaca.

De la cima de el Cerro "La Jineta" con pequeña deflexión al Nor-este de 6° a 8° continúa hacia el vértice del cerro de "Los Martínez" en donde se ubica el punto trino que sirve de límite afirmativo de Oaxaca, Veracruz y Chiapas.

Del vértice del Cerro de "Los Martínez" continúa al Nor-este hacia el Cerro "Mono Pelado", esta línea en colindancia con el Estado de Veracruz.

El reconocimiento de estos límites territoriales solo fue temporal, pues mediante una diversa reforma constitucional publicada el 27 de noviembre de 1989, se derogaron todos esos párrafos que reconocían las colindancias territoriales de esta entidad federativa, lo que se volverá a abordar más adelante.⁴⁸

No obstante, vale la pena destacar por ahora la coincidencia que se daba entre ambos Estados respecto a ciertos rasgos geográficos. En particular, respecto al señalamiento de la Isla de León y pesquería Cachimbo, el Cerro de la Jineta y el Cerro de los Martínez, este último al que ambos Estados reconocían como un punto limítrofe con el Estado de Veracruz.

⁴⁸ Se abordará en el capítulo IV de este libro.

Para ello, es evidente que no existió algún convenio entre ambas entidades federativas que hubiera definido estos límites y tampoco los trabajos legislativos de estas reformas especificaron el origen de estos linderos. Pero sin duda, lo anterior era un indicio importante que eventualmente podría producir efectos jurídicos.

Ésta es una interrogante que subyace en cualquier conflicto de límites entre Estados. Y para tener una primera aproximación sobre esa hipótesis, debe reconocerse que en el texto constitucional no existe prohibición alguna que permita a los Estados establecer en sus constituciones locales sus propias fronteras.

Al contrario, como se señaló anteriormente, esto pareciera ser una cuestión que se reconoce a su favor, pues no hay alguna competencia otorgada a la Federación para que establezca las colindancias de una entidad federativa y en consecuencia, estas le corresponderían a los Estados de conformidad con el artículo 124 constitucional.⁴⁹

Sin embargo, esta libertad configurativa tiene sus propios límites, entre otros preceptos, en el contenido del artículo 121, fracción I, de la Constitución que establece que las leyes de una entidad federativa sólo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de éste;⁵⁰ ello, a pesar de que el resto de fracciones de este precepto sí enuncia algunos casos para que las leyes de una entidad

⁴⁹ Art. 124. "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias."

⁵⁰ Art. 121. "En cada entidad federativa se dará entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todas las otras. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes:

I.- Las leyes de una entidad federativa sólo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él.

II.- Los bienes muebles e inmuebles se regirán por la ley del lugar de su ubicación.

III.- Las sentencias pronunciadas por los tribunales de una entidad federativa sobre derechos reales o bienes inmuebles ubicados en otra entidad federativa, sólo tendrán fuerza ejecutoria en ésta, cuando así lo dispongan sus propias leyes.

puedan tener efectos en otra, pero el reconocimiento de su territorio no se encuentra entre las salvedades previstas.

El problema, quizá, surge cuando, ante la falta de claridad respecto a qué partes componen el territorio de una entidad federativa, se emiten actos por parte de otro Estado colindante que podrían generar efectos negativos y, con ello afectar la soberanía territorial del otro Estado. Pero como se acreditará en el siguiente capítulo, esa indefinición también es susceptible de ser resuelta a través de dos mecanismos establecidos constitucionalmente que se han previsto históricamente para que los Estados puedan dirimir estas cuestiones. Ambos bajo la tutela de la Federación de la que forman parte, como se analizará más adelante en el apartado II.a. del capítulo II de este libro.

Las sentencias sobre derechos personales sólo serán ejecutadas en otra entidad federativa, cuando la persona condenada se haya sometido expresamente o por razón de domicilio, a la justicia que las pronunció, y siempre que haya sido citada personalmente para ocurrir al juicio.

IV.- Los actos del estado civil ajustados a las leyes de una entidad federativa, tendrán validez en las otras.

V.- Los títulos profesionales expedidos por las autoridades de una entidad federativa con sujeción a sus leyes, serán respetados en las otras."

CAPÍTULO II

Evolución constitucional de los procedimientos para dirimir conflictos de límites territoriales y de controversia constitucional

II. Evolución constitucional de los procedimientos para dirimir conflictos de límites territoriales y de controversia constitucional

II.a. Antecedentes de los mecanismos constitucionales para la solución de conflictos de límites territoriales

El artículo 45 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha señalado, desde su promulgación en 1917, que: "Los Estados de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos".

Para resolver estas "dificultades", la Constitución ha previsto la posibilidad de que éstas se resuelvan a través de dos vías: una amistosa y otra contenciosa. Esta dualidad en la forma de resolver el conflicto, que se presenta y persiste hoy en día con nivel constitucional, tiene su origen en la Constitución de 1857.

En relación con la vía amistosa, dicho texto constitucional establecía lo siguiente:

ART. 72. El Congreso tiene facultad:

IV. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre demarcación de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso.

ART. 110. Los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán á efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión.

Esta vía de solución del conflicto de límites, materializada a través de la celebración de un convenio, correspondía resolverla al Congreso de la Unión, el cual originalmente estaba conformado solamente por un órgano legislativo, siendo hasta el año de 1874 cuando en la Constitución de 1857 se reestableció el sistema bicameral de la Cámara de Diputados y Senadores. Pero a pesar del cambio en la conformación de los órganos legislativos, la Constitución siguió reconociendo la facultad para arreglar en definitiva los límites entre Estados al Congreso de la Unión sin otorgar una competencia exclusiva a alguna de sus cámaras.

Por su parte, la vía contenciosa, aunque no fue explicitada, quedaba englobada en la facultad que tenía la Federación para conocer de asuntos que se suscitaban entre dos o más Estados, de conformidad con los siguientes artículos.

ART. 97. Corresponde a los tribunales de la federación conocer:

IV. De las que se susciten entre dos ó más Estados.

V. De las que se susciten entre un Estado y uno ó más vecinos de otro.

ART. 98. Corresponde á la Suprema Corte de Justicia desde la primera instancia, el conocimiento de las controversias que se susciten de un Estado con otro y de aquellas en que la Unión fuere parte.

Este sistema normativo y la dualidad que se presenta para la solución de conflictos de límites territoriales entre Estados se mantuvo posteriormente al promulgarse la vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de febrero de 1917.

En su artículo 46, el Constituyente, consciente de que podían todavía existir algunas divergencias respecto a la demarcación de los territorios de algunos Estados, estableció que las cuestiones de límites se arreglarían o solucionarían en los términos que establece actualmente la Constitución.⁵¹

Por otra parte, al igual que en la Constitución de 1857, en la de 1917 se reconoció una vía amistosa para solucionar las cuestiones de límites a partir de una facultad reconocida al Congreso de la Unión, integrado ahora sí por sus dos Cámaras. Los artículos 73 y 116 señalaban lo siguiente:

Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

(...)

IV.- Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso.⁵²

⁵¹ Art. 46. "Los Estados que tuviesen pendientes cuestiones de límites, las arreglarán o solucionarán en los términos que establece esta Constitución."

⁵² Es importante señalar que el contenido de este artículo fue objeto de una aclaración mediante una fe de erratas publicada el 6 de febrero de 1917. En su publicación original establecía lo siguiente: Art. 73. "El Congreso tiene facultad:

IV.- Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, *determinando* las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso."

Art. 116.- Los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión.

De manera similar a como había sido enunciado en la norma suprema anterior, fue en el artículo 105 de la Constitución de 1917, donde se incluyó el conocimiento por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de cualquier controversia que se pudiera suscitar entre dos o más Estados, disposición que también abarcó cualquier cuestión respecto a límites territoriales. Ese precepto constitucional establecía:

Art. 105.- Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación fuese parte.

Esta regulación permaneció vigente hasta 1987, cuando se introdujo el primero de diversos cambios que ha experimentado este sistema constitucional de resolución de conflictos de límites territoriales, como se verá a continuación.

II.b. Reforma constitucional del 17 de marzo de 1987

El 17 de marzo de 1987 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma al artículo 46 constitucional. En ella se realizó un reacomodo del texto constitucional, pasando el contenido del artículo 116 al 46, pero con ello, se eliminó el texto original que hacía referencia a los "pendientes" de los Estados sobre cuestiones de límites.⁵³

⁵³ Véase el texto original del artículo 46 transcrito en el pie de página 50 de esta obra en el inciso II.a. anterior.

De acuerdo con la iniciativa que dio origen a ese decreto de reformas, el contenido anterior del artículo 46 atendía a una "realidad presente" de ese momento. Asimismo, se señaló que resultaría mejor una reubicación del artículo 116 a fin de que este último pudiera dedicarse a normas relativas a los poderes de los Estados.⁵⁴

De esta manera, el artículo 46 estableció lo siguiente:

Art. 46.- Los estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión.

No obstante, el sistema normativo previsto para la solución de estos conflictos establecido en el artículo 73, fracción IV, que también reconocía la facultad del Congreso de la Unión para arreglar los límites de los Estados, así como el artículo 105 que señalaba la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en vía contenciosa respecto a las controversias suscitadas entre Estados, permaneció bajo los mismos términos.⁵⁵

II.c. Reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994

Esta reforma no tuvo como objetivo alterar de manera específica algún elemento del sistema de resolución de conflictos sobre límites territoriales entre Estados. Sin embargo, se trata de una de las reformas constitucionales más relevantes para el desarrollo de la función jurisdiccional en

⁵⁴ Exposición de Motivos, Cámara de Origen (Senadores), sobre la Iniciativa del Ejecutivo; 30 de octubre de 1986.

⁵⁵ El artículo 105 constitucional había sido objeto de una reforma constitucional el 25 de octubre de 1967 en la que únicamente se agregó un último enunciado que remitía a una ley especial para el conocimiento de controversias en las que la Federación fuera parte. El texto fue el siguiente:

"Art. 105.- Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley".

nuestro país, pues uno de sus objetivos principales fue la consolidación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un auténtico tribunal constitucional.⁵⁶

Entre los cambios que se introdujeron, destaca la introducción de un nuevo modelo de controversia constitucional, reconocida por los órganos reformadores como un mecanismo dirigido a resolver la constitucionalidad de actos que surjan entre diversos órganos del Estado.⁵⁷ Así, el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, estableció lo siguiente:

Art. 105.- 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 refieran a la materia electoral, se susciten entre:

a).- La Federación y un Estado o el Distrito Federal;

b).- La Federación y un municipio;

c).- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;

d).- Un Estado y otro;

e).- Un Estado y el Distrito Federal;

f).- El Distrito Federal y un municipio;

g).- Dos municipios de diversos Estados;

⁵⁶ Exposición de Motivos de la Cámara de Origen (Senadores) sobre la Iniciativa del Ejecutivo, 5 de diciembre de 1994.

⁵⁷ *Ibíd.*

h).- Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

i).- Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

j).- Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y

k).- Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

Como ya se señaló, este cambio al artículo 105 de la Constitución Federal evidentemente no conllevó un reconocimiento expreso sobre la solución de conflictos de límites territoriales, pero su introducción alteró significativamente la solución en la vía contenciosa, pues implicó el establecimiento de un nuevo procedimiento constitucional de conocimiento exclusivo para la Suprema Corte respecto de actos que pudieran suscitarse entre dos Estados.

Si bien el texto constitucional no hizo una mención específica respecto al conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para dirimir conflictos de límites entre dos o más Estados, la Ley Reglamentaria de este precepto, emitida el 11 de mayo de 1995, sí se ocupó de señalar

un plazo específico para la presentación de la controversia en esos casos. El artículo 21 de la ley señala:

ARTICULO 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

(...)

III. 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, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine.

En los trabajos legislativos que dieron origen a este precepto no existe mayor explicación sobre el porqué se estableció ese plazo. Únicamente se especificó que, a diferencia del periodo de 30 días previsto para la impugnación de actos concretos o normas generales, era necesario que la parte actora contara con un plazo mayor para preparar su conflicto de límites.⁵⁸

Hasta el día de hoy, este artículo permanece parcialmente vigente⁵⁹ y constituye la única disposición prevista en la ley reglamentaria que establece de manera específica que se tienen 60 días para interponer la demanda de controversia constitucional, lo que implica que hay el respaldo jurídico para que el trámite, si se presenta en tiempo la demanda y no existe causa notoria de desechamiento, se tramite como el mecanismo contencioso previsto para la solución de conflictos de límites que surjan entre Estados.

⁵⁸ Exposición de Motivos. Cámara de Origen: Senadores, 6 de Abril de 1995, Iniciativa del Ejecutivo

⁵⁹ No se debe perder de vista que, por reforma del 8 de diciembre de 2005, quedó derogada la fracción IV del artículo 73 de la Constitución, como se señala más adelante en esta obra.

II.d. Reforma constitucional del 8 de diciembre de 2005

La explicación del contenido de esta reforma constitucional merece hacer una mención sobre el contexto de algunos asuntos que fueron presentados ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el periodo que va entre la reforma de 1994 hasta el 8 de diciembre de 2005, cuando se publicó la reforma al texto fundamental.

Durante este periodo y dada la nueva concepción que se tuvo respecto a las controversias constitucionales, la Suprema Corte conoció de tres asuntos que versaban sobre conflictos de límites territoriales entre Estados. Una primera controversia promovida por el Estado de Quintana Roo contra actos relativos a su delimitación con el Estado de Campeche (expediente 9/1997). Otra, presentada también por el Estado de Quintana Roo contra actos y normas emitidas por el Estado de Yucatán (expediente 13/1997). Y finalmente una promovida por el Estado de Jalisco contra actos del Estado de Colima (expediente 3/1998).⁶⁰

Esta última controversia fue la única en la que hubo oportunidad para que el Pleno de la Suprema Corte hiciera un pronunciamiento al respec-

⁶⁰ También fue presentada durante este tiempo la controversia constitucional 51/2004, promovida por el Municipio de Cihuatlán, Jalisco en contra del estado de Colima y que se encontraba vinculada con la diversa 3/1998 entre ambas entidades federativas.

Dicho asunto fue resuelto por el Tribunal Pleno en sesión del 13 de junio de 2006 en el sentido de sobreseer la controversia planteada, al considerar que el municipio actor no se encontraba legitimado para plantear una controversia sobre límites territoriales. Además, se determinó el envío de los autos de ese expediente al Senado de la República para que se agregaran a la controversia 3/1998 entre Jalisco y Colima.

Por mayoría de seis votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Silva Meza y Presidente Azuela Güitrón, se resolvió sobreseer en la controversia constitucional, los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Díaz Romero, Góngora Pimentel y Sánchez Cordero votaron en contra y por la incompetencia del Pleno para resolver el asunto y su remisión a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

Por mayoría de siete votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Sánchez Cordero y Presidente Azuela Güitrón se resolvió remitir el expediente a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, reservándose copia certificada de él. Los señores Ministros Cossío Díaz, Díaz Romero, Góngora Pimentel y Silva Meza votaron en contra.

to. Lo que se realizó a partir de un proyecto de resolución presentado bajo la ponencia del Ministro Juan Díaz Romero, en sesión del 30 de septiembre del 2002.

En dicha propuesta se planteaba el sobreseimiento de la controversia constitucional al considerar que la Suprema Corte no podía pronunciarse en cuanto al fondo, pues requería la existencia de una norma o decreto que hubiera demarcado los límites entre dos o más Estados. Y, en segundo lugar, se necesitaba que dicho acto fuera considerado por un Estado vecino como violatorio de su derecho territorial. Ante la ausencia de lo anterior, se consideraba que la Suprema Corte estaba imposibilitada para conocer de estos asuntos.⁶¹

Esta propuesta fue rechazada por una mayoría de seis votos de los entonces integrantes del Pleno de la Suprema Corte,⁶² reconociendo que esos no eran requisitos indispensables para la solución de la controversia, por lo que existía una obligación para resolver la contienda de límites entre ambos Estados. En vista de este pronunciamiento mayoritario, se rechazó el proyecto presentado y se ordenó el retorno del asunto a la ponencia del Ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia.

No obstante, esa controversia constitucional no tuvo posibilidades de ser discutida ante la aprobación de la reforma del 8 de diciembre de 2005, cuyo contenido limitó el conocimiento de esta clase de controversias por parte de la Suprema Corte de Justicia.

Esta reforma constitucional constituyó un primer esfuerzo de los órganos reformadores de la Constitución para analizar la problemática sobre la indefinición de límites entre diversas entidades federativas.

⁶¹ Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el lunes 30 de septiembre del 2002.

⁶² El proyecto fue desechado por mayoría de seis votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Aguinaco Alemán, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Sánchez Cordero y Góngora Pimentel. Los Ministros Azuela Güitrón, Castro y Castro, Díaz Romero y Román Palacios, votaron a favor del proyecto, es decir, por el sobreseimiento de la controversia. En dicha sesión estuvo ausente el Ministro Silva Meza.

En los trabajos legislativos se reconoce que la fórmula adoptada por el artículo 45 constitucional respecto a que "los Estados conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido" constituía una fórmula de consenso político que sirvió en un momento para eludir obstáculos que hubieran retardado la transición constitucional, lo que sin duda permitió el reconocimiento sobre la existencia de las entidades federativas y su integridad territorial pero debía adecuarse a la competencia que tendría el Congreso de la Unión para fijar los límites de manera definitiva.⁶³

Lo anterior partió también de un antecedente relevante del Constituyente de 1857, en relación al contenido y orígenes del artículo 73, fracción IV, de la Constitución Federal. Respecto de él se señaló:⁶⁴

Sobre el particular, debemos destacar que en el Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1856 (sesión del día 6 de octubre de 1856), al discutirse la parte segunda del artículo 64 del Proyecto de Constitución, que es el actual artículo 73, fracción IV, que a la letra señalaba que: "El Congreso tiene facultad; ... II. Para arreglar definitivamente los límites de los estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre demarcación de sus respectivos límites, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso", se dijo lo siguiente:

"El señor Anaya Hermosillo propone que se añada que el Congreso calificará si las diferencias entre los estados, tienen o no carácter contencioso."

"El señor Guzmán dice que la idea del señor preopinante es materia de una adición, pero que será inútil porque realmente sólo el Congreso puede hacer la calificación de que se trata."

⁶³Exposición de Motivos. Cámara de Origen: Senadores. 7 de Octubre de 2004. Iniciativa de Senadores (Grupo Parlamentario del PRI) "Iniciativa del Senador Hector Michel Camarena, del Grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, que contiene proyecto de decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 46 y se reforma la fracción IV del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional de la LIX legislatura".

⁶⁴ Ibid.

Estos argumentos expresados en el Diario de Debates son sumamente claros, y nos demuestran que el Constituyente, al redactar el artículo en comento, tenían en mente que el carácter de contencioso sólo lo podría determinar el Congreso de la Unión, lo cual forzosamente implica un conocimiento previo por parte de dicho Poder Legislativo.

Vale la pena destacar, que la parte transcrita del Diario de Debates, fue aprobada por unanimidad de 82 votos.

Este antecedente de la Constitución de 1857, en el que se daba prevalencia a la labor del Congreso de la Unión para establecer los límites entre entidades federativas, fungió como un respaldo para la propuesta de reforma de 2005, misma que tuvo como objeto acotar la vía contenciosa para la solución de conflictos de límites territoriales entre Estados que correspondía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

También había resultado relevante para esta reforma lo resuelto hasta ese momento en la controversia constitucional 3/98 entre Jalisco y Colima, antes mencionada, en la que se había propuesto sobreseer porque no existía una ley que fijara los límites de las entidades federativas y que pudiera servir de base para dirimir controversias limítrofes, aspecto que le competía definir al Congreso de la Unión. Al respecto, se dijo lo siguiente:

En ese sentido debe destacarse la resolución dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el año 2002 en la controversia constitucional 3/98 entre Jalisco y Colima, en la que por mayoría de votos de los señores Ministros que integran el Pleno de ese Alto Tribunal, se desechó el proyecto del Ministro Juan Díaz Romero que proponía sobreseer la citada controversia constitucional, precisamente porque no existe una ley que fije los límites de las entidades federativas y que pudiera servir de base para dirimir controversias limítrofes.⁶⁵

⁶⁵ *Ibíd.*

Haciendo eco de dicha postura se reconoció que, al no existir una ley que determinara los límites de los Estados, se impedía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conducir el procedimiento y la resolución que llegara a emitirse, pues las entidades federativas en conflicto podrían demostrar con mayor o menor número de pruebas que ofrecieran, que detentaban actos de soberanía sobre la zona controvertida, pero jamás podrían aportar una base jurídica que sustentara sus límites, simple y sencillamente porque no existía. Por lo que, en esas condiciones, le correspondía al Congreso de la Unión definir los límites de los Estados que se sometieran a su competencia.⁶⁶

Aunque, curiosamente, los trabajos legislativos de esta reforma constitucional nunca buscaron la emisión de una ley por la que se definiera en definitiva los conflictos de límites entre Estados. Eso hubiera resultado en una labor sumamente compleja. Más bien, el énfasis del cambio propuesto hacía hincapié en la naturaleza "exclusivamente política" de esta clase de conflictos y en la conveniencia de que fuera un órgano legislativo y no la Suprema Corte, el que tuviera conocimiento y definiera esta clase de problemáticas a partir de un procedimiento específico. Esto lo podemos ver en la siguiente transcripción, que sostenía:⁶⁷

A diferencia de los conflictos políticos que sin duda tienen una solución jurisdiccional, encontramos otra serie de conflictos que podríamos llamar "exclusivamente políticos", como es el caso que nos ocupa en la presente iniciativa: "Los conflictos relacionados con la delimitación o deslinde geográfico de las entidades políticas integrantes del Estado Federal Mexicano", toda vez que se refieren exclusivamente a hechos políticos, sociales y culturales, en donde no existe norma alguna que resuelva el conflicto.

No se niega que el Poder Judicial de la Federación tenga facultades para conocer de asuntos que tengan cierto contenido político, como

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Ibid.

lo hace, por ejemplo, al conocer los asuntos electorales, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. Pero en todos esos asuntos, el Poder Judicial de la Federación interviene para resolver los conflictos con base en la Constitución y en las leyes reglamentarias; sin embargo, en los conflictos de límites territoriales entre las entidades federativas, el problema es una cuestión que nunca ha sido resuelta ni por los documentos constitucionales, ni por las leyes secundarias, sino que los límites territoriales siempre han sido virtuales como lo hemos demostrado anteriormente (...)

De esta forma, la presente iniciativa se justifica con mayor razón, porque al acudir al Congreso de la Unión, tenemos, los representantes populares en los conflictos en particular, la oportunidad de participar en una mejor solución del conflicto de límites, con la cual se buscará seguir garantizando la paz social de las entidades federativas del país, lo que sin duda no ocurriría si estos límites fueran fijados en una Ley Reglamentaria o Constitucional, o con la fría resolución de la Suprema Corte.

Conforme a lo anterior, el 8 de diciembre de 2005 se publicaron las siguientes modificaciones al texto constitucional:

Artículo 46. Las entidades federativas pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación de la Cámara de Senadores.

A falta de acuerdo, cualquiera de las partes podrá acudir ante la Cámara de Senadores, quien actuará en términos del artículo 76, fracción XI, de esta Constitución.

Las resoluciones del Senado en la materia serán definitivas e inatacables. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá conocer a través de controversia constitucional, a instancia de parte interesada, de los conflictos derivados de la ejecución del correspondiente decreto de la Cámara de Senadores.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

IV. Derogada

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

X. Autorizar mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas;

XI. Resolver de manera definitiva los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas que así lo soliciten, mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes;

Artículo 105. 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 refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre:

TRANSITORIOS

PRIMERO.- La reforma entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- La Cámara de Senadores establecerá dentro del periodo ordinario de sesiones inmediato siguiente a la entrada en vigor del presente decreto, la Comisión de Límites de las Entidades Federativas, la cual se integrará y funcionará en los términos de la ley reglamentaria que al efecto se expida, así como por las disposiciones que para el caso dispongan la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento para su Gobierno Interior.

TERCERO.- 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.

Los cambios implementados sin duda representaron una reconfiguración respecto a las vías amistosas y contenciosas para resolver los conflictos de límites entre entidades federativas y le dieron un papel preponderante a la Federación y al Senado de la República en esta definición.

En primer lugar, permanecía la facultad de las entidades federativas para arreglar entre sí sus respectivos límites, sin embargo, esos arreglos ahora deberían ser aprobados únicamente por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes del Senado de la República y ya no por el Congreso de la Unión.

Asimismo, en caso de que no existiera un acuerdo, cualquiera de las partes podría acudir ante la Cámara de Senadores, órgano que resolvería en definitiva los conflictos sobre límites territoriales entre entidades federativas, mediante decreto que debía ser aprobado también por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes.

Por otra parte, la participación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se limitó a que solo conociera a través de la controversia constitucional, de los conflictos derivados de la ejecución del correspondiente decreto de la Cámara de Senadores.

Cabe destacar también la relevancia que tuvieron las disposiciones transitorias que fueron adoptadas por virtud de este decreto de reformas, pues con ellas se ordenaba la creación de una Comisión de Límites de Entidades Federativas en la Cámara de Senadores, como el órgano derivado de esta Cámara que fungiría como instructor para esta clase de conflictos y

cuyas funciones se determinarían en una ley reglamentaria que se expediría para tal efecto, así como en las disposiciones correspondientes de la Ley Orgánica del Congreso y el Reglamento para su Gobierno Interior.

A partir de lo anterior, se limitó en forma absoluta el conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de cualquier controversia que tuviera en trámite, las que deberían ser remitidas de inmediato a la Cámara de Senadores a fin de que se resolvieran por este órgano, en definitiva.

Este último punto se materializó por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 12 de diciembre de 2005, cuando se ordenó el envío a la Cámara de Senadores de los expedientes formados para las controversias constitucionales 9/1997, 13/1997 y 3/1998.

II.e. Reforma constitucional del 15 de octubre 2012

Pasaron casi siete años y el órgano reformador de la Constitución consideró necesario alterar, de nueva cuenta, el sistema constitucional de solución de conflictos de límites de manera significativa.

Con la adopción de esta reforma constitucional se partió de la premisa de que en 2005 se había otorgado una facultad materialmente jurisdiccional a un órgano formalmente legislativo, lo que resultaba incongruente y debía corregirse.

Si bien no se desconocía que podían existir funciones materialmente jurisdiccionales en manos de órganos legislativos, de acuerdo con los antecedentes de esta reforma, resultaba más conveniente depositar éstas en los órganos destinados para ello, siendo congruentes con el principio de división de poderes y la especialización de los órganos del Estado mexicano.⁶⁸

⁶⁸ Exposición de Motivos. Cámara de Origen: Senadores. 28 de abril de 2008. Grupo Parlamentario del PRI. Iniciativa de Ley que reforma los artículos 46, 76 y 105 de la Constitución Política de los

Sobre todo, si se tomaba en cuenta que el artículo segundo transitorio de la reforma de 2005 obligaba al Congreso de la Unión a expedir una ley reglamentaria de la facultad para dirimir controversias en materia de conflictos de límites por parte del Senado de la República, la cual no había sido expedida.

Esto ahondaba más la problemática respecto a la facultad que le había sido conferida al Senado, pues a decir de los órganos reformadores de la Constitución se requería de mayores herramientas procesales para resolver esta clase de conflictos, además respecto de una reforma que no había sido precisa en definir la manera en la que debían abordarse estos casos. En la exposición de motivos de la Cámara antes citada se señaló:

Así pues, admitiendo como viables y necesarias estas atemperanzas –es decir el ejercicio material de una función distinta a la eminentemente originaria de un poder constituido, sin que por ello pierda su formalidad– es necesario también señalar que la facultad contenciosa otorgada al Senado de la República no fue acompañada de algunas de las atribuciones necesarias.

En particular, es de señalarse que no se contaba con los medios idóneos para:

- a) someter a los estados al mandato del Senado de la República;
- b) determinar el estatus jurídico de las zonas limítrofes controvertidas;
- c) suspender los actos de cualquiera de las entidades sobre el área limítrofe;
- d) designar un responsable (v.gr. la Federación) para la prestación de servicios básicos en el área limítrofe controvertida, y

e) hacer ejecutar la resolución definitiva e inatacable del Senado, entre otras.

Las anteriores deficiencias, tienen su origen en el texto constitucional propuesto, es decir, aunque sean abordadas por una ley reglamentaria, el Senado no puede arrogarse, por ejemplo, de facultades de suspensión.⁶⁹

De igual forma, se reconocía la problemática y disyuntiva que había representado la reforma constitucional de 2005 en relación con los asuntos que le habían sido remitidos al Senado de la República para su conocimiento. Se consideró que, si se declaraba inválido todo lo actuado previamente, se estaría ejerciendo una facultad que no le correspondía en detrimento de lo resuelto y analizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Pero, si se dejaba subsistente, se estarían dejando vivas diversas actuaciones cuya naturaleza jurídica se había modificado a partir del cambio constitucional instrumentado.⁷⁰

Con esta reforma constitucional de 2012 se determinó regresar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de resolver de manera definitiva las controversias sobre conflictos de límites entre entidades federativas.

No fue obstáculo para lo anterior el que unos años antes se hubiera dicho que era necesaria la existencia de un decreto o norma que permitiera a la Suprema Corte resolver la controversia sometida a su consideración. Al contrario, ahora se reconocía de manera expresa que existían pocos antecedentes jurídicos que podían ayudar a determinar los límites polí-

⁶⁹ Opinión de la Comisión de Límites de las Entidades Federativas, a la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 46, 76 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Senador Pedro Joaquín Coldwell, en la sesión ordinaria celebrada el 28 de abril de 2008. Senado de la República. 12 de septiembre de 2009.

⁷⁰ Exposición de motivos. Cámara de origen: Senadores. México, D.F. jueves 24 de marzo de 2011. Iniciativa de Senadores de Diversos Grupos Parlamentarios e Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma los artículos 46, 76 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de conflictos de límites territoriales entre entidades federativas. Gaceta No. 234.

tico-administrativos de cada una de las entidades federativas, pero esto no impediría que el conflicto pudiera ser resuelto por un órgano jurisdiccional, en un proceso en que se escuchara a las partes, desahogaran pruebas y que tuviera como marco una situación contenciosa no circunscrita a un litigio de índole política.⁷¹

De igual forma, se hizo alusión nuevamente a las facultades históricas que se le confirieron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación desde 1917, de donde se podía advertir una competencia exclusiva para resolver esta clase de conflictos siempre que tuvieran una naturaleza contenciosa. Esto se hizo constar en la exposición de motivos de la Cámara de Senadores en los siguientes términos:⁷²

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en su texto original establecía: "Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando estas diferencias tengan un carácter contencioso" y por su parte, el artículo 105 señalaba: "Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados así como de aquellas en la que la Federación fuese parte" [21]:

Sí bien es cierto que en el artículo 105 constitucional, arriba transcrito, no se establece de manera explícita que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer sobre cuestiones o conflictos de límites territoriales que se susciten entre las entidades de la Federación, sin embargo al hacer una adminicu-

⁷¹Dictamen/Revisora. Diputados. 25 de abril de 2012, de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto que reforma los artículos 46, 76 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷²Exposición de Motivos. Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 46, 76 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de conflictos de límites territoriales entre entidades federativas. Cámara de Origen: Senadores. 19 de octubre de 2010. Grupo Parlamentario del PAN. Gaceta No. 161.

lación para mejor proveer la interpretación sistemática del precepto citado, resulta que:

1°.- El artículo 73 fracción IV, deja en claro que prevé el requisito en la regla general que implica un convenio entre las partes involucradas para que tenga competencia el Congreso General.

2°.- Que la excepción y, por ende, la causal de incompetencia del Congreso General, es cuando el problema de límites territoriales implique la naturaleza jurídica de conflicto o controversia.

3°.- El artículo 105 también transcrito, precisa la competencia en exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, órgano de mayor jerarquía y, por ende, titular del Poder Judicial de la Federación, para conocer de las controversias que se susciten entre las entidades federativas.

4°.- El texto del reproducido artículo 105 está redactado en forma abstracta, genérica, es decir sin exclusión de materia alguna, por lo tanto se aplica a todo tipo de conflicto o controversias en las cuales los sujetos con intereses jurídicos controvertidos pueden ser incluso de derecho público, tal como ocurre en materia de los conflictos de límites territoriales entre las entidades federativas.

Aunque cabe señalar que, en ningún momento se planteó en esta reforma la necesidad de establecer un procedimiento exclusivo o adecuado para esta clase de conflictos, a diferencia de la reforma de 2005 cuando se pretendió desarrollar una ley que aplicaría el Senado de la República para dirimir estos conflictos. Más bien, simplemente se reconoció que las controversias constitucionales, como ahora, se regulaban en el artículo 105 de la Constitución Federal, resultaban en el mecanismo procesal adecuado para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolviera esta clase de asuntos. En la exposición de motivos de la Cámara de Senadores acudiendo al pensamiento del destacado constitucionalista Héctor Fix Zamudio, se señaló:

El jurista Héctor Fix Zamudio ha señalado que la existencia del Derecho Procesal Constitucional se encarga del estudio de los instrumentos procesales creados para proteger la Constitución [34], siendo así las controversias en materia de límites territoriales que se generen entre las entidades federativas, que es propia del derecho constitucional, y el instrumento procesal creado para proteger el orden se encuentra en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, aplicable en su fracción I; con ello se fortalece la postura de que la instancia competente en exclusiva para avocarse a su solución definitiva en cada caso, es la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁷³

Incluso, se hizo una mención a la facultad que tiene la Suprema Corte para resolver a través de las controversias constitucionales lo determinado por las legislaturas locales respecto a los conflictos de límites territoriales entre municipios de un Estado, con la finalidad de reconocer que era un tipo de caso contencioso que no se circunscribía exclusivamente a un litigio de índole política.⁷⁴

Lo anterior implicaba un rechazo a la naturaleza previamente reconocida para esta clase de conflictos, pues ya no se utilizó la distinción de "exclusivamente políticos" que escapaban del ámbito de competencias de la Suprema Corte, aludida en la reforma constitucional de 2005. Con la reforma planteada, los órganos reformadores se referían más bien a la necesidad de que la división de poderes incluyera otros aspectos junto a las tradicionales funciones del Estado y que existiera una colaboración recíproca entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin que esto significara que la funcionalidad de la división clásica perdiera su formalidad.⁷⁵

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ Dictamen de la Cámara de Diputados. México D.F. miércoles 25 de abril de 2012. De la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto que reforma los artículos 46, 76 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este documento se hace referencia a la Tesis: P/J. 97/2007 de rubro: "Controversia constitucional. Procede contra las resoluciones de las legislaturas locales que dirimen en definitiva conflictos de límites territoriales entre los municipios de un estado".

⁷⁵ Opinión de la Comisión de Límites de las Entidades Federativas, a la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 46, 76 y 105 de la Constitución Política de los Estados

De esta manera, fue modificado el marco constitucional previsto para la solución de conflictos de límites territoriales a fin de que quedara conformado de la siguiente manera:

Artículo 46. Las entidades federativas pueden arreglar entre sí y en cualquier momento, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación de la Cámara de Senadores.

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.

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

(...)

XI. Se deroga.

(...)

Artículo 105. 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 refieran a la materia electoral, se susciten entre (...).

Todo lo anterior se reforzó con el artículo transitorio único en el que se señaló:

Unidos Mexicanos, presentada por el Senador Pedro Joaquín Coldwell, en la sesión ordinaria celebrada el 28 de abril de 2008. Senado de la República. 12 de septiembre de 2009.

TRANSITORIO

ÚNICO. La presente reforma entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, y quedarán derogadas todas las disposiciones normativas que contraven- gan a este decreto.

También, a diferencia del decreto de reforma constitucional del 2005, en este caso no se hizo una mención expresa respecto a los conflictos que siguieran en trámite ante el Senado de la República.

Algunas de las iniciativas de reforma presentadas planteaban en los artículos transitorios la posibilidad de que se remitieran las controversias que se encontraban en trámite ante el Senado de la República a la Suprema Corte para que se continuara con el procedimiento y se resolvieran en definitiva estos conflictos. Sin embargo, esa posibilidad fue desestimada al aprobarse el dictamen legislativo correspondiente por el Pleno de la Cámara de Senadores.⁷⁶ Lo que representó un nuevo punto de partida para los posibles conflictos que pudieran surgir entre distintas entidades federativas.

Eventualmente, el 11 de diciembre de 2012, el Pleno del Senado de la República, una vez que ya había entrado en vigor la aludida reforma constitucional, aprobó un acuerdo parlamentario en el que señaló que dadas las reformas a los artículos 46, 76 y 105 de la Constitución Federal, el Senado ya no era un órgano competente para resolver los conflictos entre los Estados sobre límites territoriales, por lo que instruía a su Director General del Archivo Histórico y Memoria Legislativa a realizar el resguardo de los expedientes formados con los documentos relacionados con los casos de conflictos sobre límites territoriales, considerándolos como asuntos concluidos.⁷⁷

⁷⁶ En particular se hacía referencia a la remisión de las controversias constitucionales 9/1997 entre Quintana Roo y Campeche, 13/1997 entre Quintana Roo y Yucatán, 51/2004 entre el Municipio de Cihuatlan, Jalisco y Colima y 3/1998 entre Jalisco y Colima.

⁷⁷ Este acuerdo denominado "Acuerdo de la Mesa Directiva para el Resguardo de los Documentos Referentes a Resolver Controversias Sobre Límites Territoriales Considerándose como Asuntos

Con ello, se impidió y cerró en definitiva la posibilidad de que las controversias constitucionales antes remitidas por la propia Suprema Corte fueran devueltas para su conocimiento.

II.f. Reforma constitucional del 11 de marzo de 2021

Finalmente, y de manera similar a como sucedió con la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994, este conjunto de enmiendas no fue dirigido de manera exclusiva a regular algún aspecto atinente a los conflictos de límites territoriales entre entidades federativas.

Sin embargo, en atención a su trascendencia y las modificaciones que se realizaron respecto a la regulación de las controversias constitucionales, es necesario señalar algunos cambios que se hicieron al artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal y, en particular, a su último párrafo que establece:

Art. 105.- 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, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre (...)

(...)

En las controversias previstas en esta fracción únicamente podrán hacerse valer violaciones a esta Constitución, así como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

(...)

Estas modificaciones que son muy relevantes en el entendimiento y concepción de las controversias constitucionales, también resultan aplicables a la vía contenciosa para la solución de límites territoriales que se reconoce en el segundo párrafo del artículo 46 constitucional, dada la remisión expresa que hace este precepto al contenido del diverso numeral 105, fracción I, antes citado.

Y aun cuando los alcances de estas disposiciones todavía son objeto de debate en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, su cambio no debe pasar desapercibido, aunque se trate de asuntos que resuelvan los conflictos de límites entre las entidades federativas de la República.

CAPÍTULO III

Vías de solución de los conflictos de límites territoriales entre las entidades federativas

III. Vías de solución de los conflictos de límites territoriales entre las entidades federativas

III.a. La vía amistosa para la solución de conflictos de límites territoriales entre entidades federativas

Aun con las diversas modificaciones a nivel constitucional, es posible reconocer que en nuestro sistema persisten dos alternativas para la solución de conflictos de límites territoriales que cuentan con una regulación específica: una vía amistosa y otra contenciosa.

El primer párrafo del artículo 46 de la Constitución, vigente desde el 15 de octubre de 2012, comentado anteriormente, establece el fundamento para el procedimiento de celebración de convenios amistosos entre entidades federativas respecto a sus límites territoriales. Este precepto señala:

Art. 46.- Las entidades federativas pueden arreglar entre sí y en cualquier momento, por convenios amistosos, sus respectivos

límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación de la Cámara de Senadores.

(...)

En dicho precepto, la Constitución reconoce la posibilidad de que las entidades federativas de manera aislada y sin la intervención de otro órgano tengan la posibilidad de arreglar entre sí y en cualquier momento sus límites. Sin embargo, la validez de este convenio se encuentra sujeta a la aprobación por el Senado de la República, con base en el artículo 76, fracción X y en su reglamento, el cual desarrolla un procedimiento especial del que compete conocer primeramente a la todavía existente Comisión de Límites de las Entidades Federativas, en los siguientes términos:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Art. 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

(...)

X.- Autorizar mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas.

Reglamento de la Cámara de Senadores

Artículo 118

1. Las comisiones Jurisdiccionales, de la Medalla Belisario Domínguez, y la de Límites de las Entidades Federativas, se rigen por la ley, este Reglamento y las demás disposiciones aplicables para cada una de ellas.

Artículo 230

1. En el marco de las atribuciones exclusivas del Senado, son procedimientos especiales los que se refieren al desahogo de las siguientes funciones:

(...)

X. Autorizar los convenios amistosos que, sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas; y

(...)

Artículo 265

1. La intervención del Senado en materia de límites entre entidades federativas está a lo dispuesto en los artículos 46 y 76, fracción X, de la Constitución, la ley reglamentaria correspondiente y este Reglamento.

2. Los convenios amistosos que presentan las entidades federativas para su aprobación por el Senado, son turnados por el Presidente de la Mesa a la comisión competente.

Una vez analizado el convenio presentado por los Estados involucrados ante la comisión correspondiente, éste debe presentarse frente al Pleno del Senado de la República a fin de que pueda ser propuesto un proyecto de decreto, en términos del contenido de los artículos constitucionales antes señalados.

Finalmente, para que el convenio sea válido y resulte vinculante, éste debe ser aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. De cumplirse lo anterior, estará resuelto el conflicto de límites territoriales por la vía política del Senado de la República.⁷⁸

⁷⁸ A la fecha no se tiene registro de algún procedimiento amistoso o convenio que haya sido presentado ante el Senado de la República desde la entrada en vigor de este marco constitucional.

Sin embargo, para mayor profundidad y ejemplos históricos sobre estos convenios se sugiere revisar el listado de convenios de límites entre los Estados celebrados bajo la vigencia de la Constitución de 1857 que presenta Edmundo O'Gorman, *op. cit.*, p. 142.

Otro convenio que se debe tomar como referencia histórica relevante es el celebrado entre Estado Libre y Soberano de México y el Departamento del Distrito Federal celebrado el 24 de agosto de 1993 y que fue referido mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1994.

III.b. La controversia constitucional sobre límites territoriales. Su naturaleza y alcances

El marco normativo que regula aspectos de la vía contenciosa para la solución de conflictos de límites territoriales se compone, en esencia, por los siguientes dos artículos de la Constitución Federal:

Art. 46.- (...)

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.

Art. 105.- 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, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

(...)

d).- Una entidad federativa y otra;

(...)

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la

También debe señalarse que no se desconoce la posibilidad de que pudieran existir otros convenios firmados entre las entidades federativas que no hayan sido sancionados por el Congreso de la Unión o por la Cámara de Senadores.

Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c), h), k) y l) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

En las controversias previstas en esta fracción únicamente podrán hacerse valer violaciones a esta Constitución, así como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

Integra también el marco normativo el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que pese a los cambios constitucionales y diversas regulaciones que se han previsto desde 1994, permanece sin reformarse desde su publicación original, en los siguientes términos:

ARTICULO 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

(...)

III. 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, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine.

Del contenido del artículo 46 constitucional antes transcrito, se desprende que la vía contenciosa para resolver conflictos de límites territoriales entre

entidades federativas corresponde, ante la ausencia de un convenio amistoso, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tampoco hay duda sobre la remisión que hace este precepto al diverso 105, fracción I de la Constitución Federal, para que conozca, sustancie y resuelva el asunto.

Sin embargo, esta referencia por sencilla que parezca, en realidad conlleva mayores consecuencias de las que quizá previeron los órganos reformadores de la Constitución, pues no existe o ha existido mayor especificación respecto a cómo se deben resolver esta clase de conflictos en la vía contenciosa. Desde 1857 se reconoce únicamente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene una competencia para dirimir controversias entre Estados pero sin mayores elementos que dirijan el desarrollo del procedimiento a seguir cuando involucre la definición de un límite territorial.

La historia de nuestro texto constitucional demuestra que los conflictos de límites entre Estados preceden a la existencia de las controversias constitucionales como las conocemos hoy en día. La ausencia de una delimitación clara entre entidades federativas ha subsistido desde que se instaló el orden constitucional federal en nuestro país. Es solo a partir de 1994, al determinarse que la controversia constitucional fuera el procedimiento para resolver esta clase de conflictos, que esta vía contenciosa empezó a tener cierta atención de los órganos reformadores de la Constitución, aunque sin mayores soluciones o elementos para definir como se debían resolver los conflictos de límites territoriales entre las entidades federativas.⁷⁹

Debe señalarse que tampoco la última reforma constitucional de 2012 en esta materia delineó mayores elementos que permitieran identificar la

⁷⁹ Tampoco debe perderse de vista que es relativamente reciente que en la Constitución se adoptó el concepto "entidad federativa" y no "Estado", para referir que también, eventualmente, podría plantearse un conflicto de límites territoriales entre la Ciudad de México y uno o más estados limítrofes.

manera en que se debe tramitar esta clase de asuntos. Solo se reafirma su naturaleza contenciosa y la posibilidad de que sean resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero sin una mayor adecuación a la forma y términos en que esto debe realizarse.

III.c. Diferencias entre los conflictos de límites territoriales y las controversias constitucionales

¿Cómo converge entonces la controversia constitucional prevista en el artículo 105, fracción I de la Constitución Federal con la facultad que se le otorga a la Suprema Corte en el artículo 46 constitucional para resolver los conflictos territoriales que surjan entre entidades federativas?

Una primera aproximación para resolver la interrogante antes expresada fue desarrollada en el apartado de precisión de la *litis*, de la controversia constitucional 121/2012, objeto de este libro, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 16 de noviembre de 2021.

En la postura que adoptó una mayoría de integrantes del Pleno, se determinó que la remisión que hace el artículo 46 constitucional no debe interpretarse en el sentido de que a ese tipo de conflictos se les brinde el carácter de una controversia constitucional en sentido amplio. Al contrario, dicha remisión está orientada a que la tramitación y resolución de los conflictos de límites se lleve en todo lo posible bajo las reglas que rigen a dicho medio de control, pero no equipararse como tal o limitarse a un reconocimiento de validez o invalidez *per se* respecto de algún acto o norma.

Asimismo, se expresó que las controversias sobre límites territoriales tienen una finalidad distinta de las controversias constitucionales reconocidas en el artículo 105, fracción I, del propio ordenamiento, puesto que estas últimas tienen como objetivo dirimir un conflicto de competencias

que puede derivar eventualmente en una declaratoria de invalidez de actos concretos o normas generales, a fin de reivindicar una competencia prevista en el ordenamiento supremo; en tanto que los conflictos de límites tienen como finalidad primordial obtener por parte de la Suprema Corte una declaración de pertenencia sobre una franja territorial determinada de una entidad federativa frente a otra u otras que le son limítrofes. Ello hacía que este procedimiento no tuviera como tal, alcances anulatorios, sino meramente declarativos y constitutivos de pertenencia territorial.

Estas consideraciones fueron retomadas por el Pleno, a partir de lo resuelto en el diverso recurso de reclamación 10/2014-CA,⁸⁰ derivado de la controversia constitucional 21/2014 en la que el Estado de Quintana Roo había intentado demandar al Estado de Yucatán la invalidez de diversos actos y normas emitidos por este último, así como una declaración de pertenencia territorial. La Primera Sala reconoció que las pretensiones expresadas por el Estado actor resultaban incompatibles en un mismo escrito, pues a pesar de que pudieran estar relacionadas, debía considerarse que ambos reclamos partían de distintos ámbitos de tutela.

De esta manera, el Pleno de la Suprema Corte, retomando esa línea argumentativa, estableció que la tramitación del procedimiento de controversia sobre límites debía encaminarse hacia la consecución de esa clarificación en las pretensiones territoriales de las partes. En consecuencia, no podría entrelazarse con la impugnación específica de otra clase de actos o normas, pues esa posibilidad no se encontraba prevista en el artículo 46 constitucional ya referido, que además limitaba el ejercicio de esta acción exclusivamente hacia las entidades federativas.

⁸⁰ Resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 11 de junio de 2014, por mayoría de tres votos de los Señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Presidenta en funciones, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz. Ausente Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo (Ponente). Hizo suyo el asunto el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Este último aspecto, sobre la exclusividad de la acción respecto a la definición de límites territoriales, también había sido objeto de pronunciamiento en el recurso de reclamación 42/2014-CA resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁸¹ en el que precisamente se reconoció que el artículo 46 de la Constitución, limitaba esta clase de conflictos a favor de los Estados y no a municipios u otros órganos o entes que pudieran resultar afectados.

A partir de lo anterior, el Pleno de la Suprema Corte determinó que debía distinguirse a este procedimiento respecto de cualquier otra clase de conflicto o mecanismo contencioso previsto en la Constitución Federal, por lo que no era posible entremezclar las dos clases de controversias, a fin de que también se analizaran otros actos y normas de forma aislada y particular para lograr una declaratoria de invalidez. Lo que se justificaba ante la naturaleza jurídica de la controversia de límites territoriales entre entidades federativas y al carácter declarativo y constitutivo que subyacía en esta clase de procedimientos.

Y ante el supuesto de que existiera el reclamo de otros actos o normas emitidas por algún Estado, se reconoció que estos serían valorados como objeto de prueba en cuanto a su pertinencia para acreditar una pretensión territorial, siendo en los efectos de la sentencia donde podría analizarse su destino en función del límite definido.⁸²

⁸¹ Resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 12 de agosto de 2015, por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Eduardo Medina Mora Icaza, Juan N. Silva Meza (ponente), José Fernando Franco González Salas y Presidente Alberto Pérez Dayán. El señor Ministro Eduardo Medina Mora Icaza, emitió su voto con reservas. Ausente la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

⁸² Incluso, para la Ministra Piña Hernández, no obstaba el contenido del artículo 21, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional que establece una regla procesal de oportunidad para la promoción de la demanda de controversia de límites, dado que la precisión de una norma o acto como originador de la disputa limítrofe, para que a partir de ellos se contabilice el plazo para accionar la controversia, válidamente podía estar referido solo a la regla prescriptiva (de oportunidad).

Al respecto, véase el Voto Concurrente que formula la señora Ministra en la controversia constitucional 121/2012 sobre límites territoriales entre los estados de Oaxaca y Chiapas.

Esa determinación no cambiaba el hecho de que la *litis*, en este tipo de procesos, necesariamente tuviera que ser algo más allá del acto o norma general que la hubiere detonado con el fin de analizar el establecimiento de los límites territoriales correspondientes, a partir de las pruebas que se hubiesen aportado para acreditarlo. De lo contrario, no se trataría de una genuina controversia de límites a que se refiere el artículo 46 de la Constitución Federal y, casuísticamente, procedería hacer un análisis de la pretensión y la naturaleza de las normas generales o actos impugnados, para determinar cuáles son los presupuestos de procedencia de la controversia constitucional que serían exigibles.⁸³

Una segunda aproximación respecto al vínculo que pudiera existir entre los conflictos de límites y las controversias constitucionales también fue desarrollada por algunos Ministros durante la discusión que se dio en la controversia constitucional 121/2012.

Bajo esta postura, se consideró sustancialmente que los actos que dan origen a una controversia de límites no pueden desvincularse y, en consecuencia, también deben ser objeto de análisis en cuanto a los vicios propios que se les pudieran atribuir a fin de poder reconocer su validez o invalidez. Esto obligaría a buscar un estrecho vínculo que existiera entre los múltiples actos que pudieran dar origen al conflicto, mismos que podrían constituir antecedentes o surgir como consecuencias del problema territorial planteado.⁸⁴

También para algunos Ministros, el contenido del artículo 105, fracción I de la Constitución Federal no limitaba la materia de estudio de las controversias constitucionales en las que se impugnen límites territoriales, pues

⁸³ *Ibíd.*

⁸⁴ Véase el Voto Concurrente y particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara en la controversia constitucional 121/2012.

Una postura similar expresó el Ministro Javier Laynez Potisek. Véase 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.

reconocían que la remisión que se realiza es total y no parcial. Además, el artículo 21 fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece un plazo de 60 días para promover la controversia constitucional en materia de límites territoriales. Disposición que reconoce la posibilidad de impugnar mediante este medio, actos o normas que se originen o relacionen con violaciones a límites territoriales, pues se establece que a partir de su publicación o realización iniciará el plazo correspondiente.⁸⁵

Adicionalmente, otros Ministros consideraron que no tendría propósito que al haberse reformado el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal en el año 2012, se hubiera prescindido de la salvedad que hacía este artículo para que la Suprema Corte conociera de controversias previstas en el diverso numeral 46, cuando la competencia para conocer de esta clase de conflictos correspondía al Senado de la República.⁸⁶

Se indicó que las controversias constitucionales debían caracterizarse como medios de control constitucional concretos, enfocados a analizar normas o actos y no desde un carácter abstracto, solo por la razón de que su materia sea la delimitación territorial de dos Estados, pues de lo contrario se estaría ampliando el ámbito de lo justiciable a cuestiones políticas que deberían ser ajenas a la Suprema Corte, cuya competencia no es para resolver en abstracto todos los diferendos posibles que surjan sobre los límites territoriales, sino únicamente las "controversias" respectivas.

Bajo esta postura, resultaría conducente, en primer lugar, determinar el límite territorial correspondiente para posteriormente analizar si las normas o actos impugnados invaden o no el límite territorial reconocido

⁸⁵ Véase el Voto particular y concurrente que formula el señor Ministro Luis María Aguilar Morales en la controversia constitucional 121/2012.

⁸⁶ Véase el Voto particular que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en la controversia constitucional 121/2012 sobre límites territoriales entre los estados de Chiapas y Oaxaca.

por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, así, declarar su validez o invalidez.

Lo señalado anteriormente podría, para algunos Ministros, incluso, permitir analizar los vicios propios del acto que dio origen al conflicto de límites y generar su posible anulación, permitiendo que eventualmente quedara sin materia el conflicto de límites planteado.⁸⁷

Una postura similar a la expresada en este apartado, aunque con matices y alcances distintos, fue desarrollada en el recurso de reclamación 165/2019-CA derivado de la controversia constitucional 226/2019 que promovió el Estado de Yucatán en contra del Estado de Quintana Roo en la que se impugnaron los nuevos límites territoriales reconocidos por esa entidad federativa en su Constitución local.

En dicha ejecutoria, si bien no se abordó directamente un planteamiento de fondo, sino que la impugnación surgió por la admisión de esa controversia, se reconoció que no actualizaba una causa de improcedencia de manera manifiesta o indudable el plantear un conflicto limítrofe y una invasión a la esfera competencial de una entidad federativa. En esencia, se dijo por la Segunda Sala de la Suprema Corte que no existía precepto constitucional o legal que impidiera a una entidad federativa promover simultáneamente ambas cuestiones. Por lo que "procesalmente hablando" podía reconocerse que los conflictos limítrofes sí eran controversias constitucionales en el sentido de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal y no existía necesidad de separar esos planteamientos en dos medios de impugnación distintos.⁸⁸

⁸⁷ Lo anterior de acuerdo a la intervención del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo contenida en 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.

⁸⁸ Resuelto el 11 de marzo de 2020 por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Presidente Javier Laynez Potisek (ponente). El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas.

III.d. Alcances de la controversia constitucional sobre límites territoriales

A partir de los anteriores posicionamientos es posible considerar que los conflictos de límites territoriales podrían tener alcances diversos en función de lo que se pretenda resolver.

Bajo la primera de las posturas presentadas, se identifica a los conflictos de límites territoriales como problemas entre entidades federativas que deben ser resueltos a través de la controversia constitucional, pero no en un sentido amplio, sino encaminados hacia la consecución de esa clarificación en las pretensiones territoriales de las partes, mediante la declaración que pudiera hacer la Suprema Corte respecto a la frontera que debe regir entre dos entidades federativas. En ese sentido, se reconoce que los actos o normas que pudieran ser señalados como generadores del conflicto territorial, como pudiera ser una disposición de una constitución local que reconozca una frontera o una diversa que reconozca la creación de un municipio, podrán ser en su caso, ajustados o ser objeto de algún pronunciamiento en los efectos que se señalen en una sentencia de la Suprema Corte.

Lo anterior también parte de una interpretación más amplia respecto al artículo 41 de la Ley Reglamentaria del de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, que establece lo siguiente:

ARTICULO 41. Las sentencias deberán contener:

- I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;
- II. Los preceptos que la fundamenten;
- III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales, actos u omisiones impugnados y, en su caso, la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen, y

VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación.

A pesar de que este precepto enfatiza ciertas cuestiones importantes respecto a la precisión de los efectos cuando existan declaratorias de invalidez de normas generales, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció que este artículo también resultaba aplicable para esta clase de conflictos a fin de que se pudieran señalar lineamientos precisos a los Estados y pudiera ser eficaz la declaratoria de límites reconocida.⁸⁹ Y en particular, se hizo énfasis en los trabajos legislativos que dieron origen a la reforma constitucional de 2012, en los cuales se mencionaba que había que advertir la naturaleza del conflicto que se generaba y reorientarse, a partir de los precedentes históricos y de los principios de justicia, a fin de vigorizar la integridad de la Unión.⁹⁰

A partir de lo anterior, se podría proponer una serie de efectos precisos diseñados a través de cauces legales específicos, con la finalidad de poder

⁸⁹ Controversia constitucional 121/2012. Apartado Noveno. Efectos. Párrafos 348-350.

⁹⁰ Exposición de Motivos, Cámara de Origen: Senadores, 24 de marzo de 2011, Iniciativa de Senadores, Diversos Grupos Parlamentarios.

resolver en definitiva el conflicto de límites territoriales y no solo acotarse al mero reconocimiento de una frontera o al pronunciamiento respecto de algún acto o norma específica.

Sin embargo, en cuanto a los alcances de la controversia constitucional en esta clase de casos, también podría atenderse a la otra postura ya referida y planteada por algunos Ministros del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁹¹ en la que, en esencia, se sostiene que al determinarse que los conflictos de límites territoriales se tramiten y resuelvan a partir de las reglas previstas para una controversia constitucional, la solución a este problema debe concluir necesariamente con el reconocimiento de validez o invalidez del acto o norma que dio origen al conflicto.

Si se adopta una interpretación más restrictiva del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, un asunto de este tipo podría simplemente acotarse a declarar la invalidez del acto o norma que da origen al conflicto de límites iniciado y en su caso precisar los efectos respecto a cuándo pudiera surtir efectos la declaratoria respectiva. Desde esta concepción el problema de límites podría resolverse casi como cualquier otra controversia que fuera presentada ante la Suprema Corte, aunque resulta difícil aceptar esta solución lisa y llanamente, si el planteamiento esgrimido por la entidad federativa demandante conlleva la reclamación expresa de la violación a sus límites territoriales por otra u otras entidades federativas, con argumentos sólidos y ofreciendo las pruebas con las que pudiera acreditar su dicho.

Quizá también, esta postura no necesariamente se contraponga con una interpretación expansiva del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, a partir de una lectura en la que además de declarar la invalidez del acto o norma que da origen al conflicto de límites, como se ha señalado en el párrafo anterior, se

⁹¹Conforme a lo sostenido por los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Pardo Rebolledo en la sesión del 8 de noviembre de 2021 en que se discutió este punto.

precisaran lineamientos específicos que atendieran el reclamo de la entidad demandante sobre la violación a su territorio para definir si ello es cierto o no y, también, para atender los problemas que subyacen con el conflicto de límites territoriales.⁹² Esta posición podría ser un posible punto de encuentro entre los artículos 46 y 105, fracción I, de la Constitución Federal, aunque tendría que valorarse el caso en concreto y los antecedentes que pudieran dar origen al respectivo conflicto de límites, así como ponderar la necesidad de emitir o no una declaratoria de invalidez específica.

Los conflictos de límites territoriales y la vinculación que se debe dar con las controversias constitucionales como el mecanismo previsto en la Constitución Federal para darle solución al problema presentado en la vía contenciosa, resulta todavía en un tema que, en abstracto, puede ser objeto de muchos más debates y posturas.

No hay claridad en el texto constitucional sobre qué debe de hacerse cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación recibe esta clase de asuntos. Lo único que existe es una remisión desde el artículo 46 de la Constitución Federal a un mecanismo como las controversias constitucionales que por su diseño permiten que se pueda dar una confrontación entre dos posturas litigiosas vinculadas con una afectación competencial y en la que típicamente se busca una declaratoria de invalidez de un acto o norma. Pero al final se trata de un juicio constitucional que permite a las entidades del Estado expresar diversas pretensiones, ofrecer pruebas y formular alegatos con la finalidad de que se pueda dirimir un conflicto.

Las controversias constitucionales pueden servir como una forma para poder dirimir esta clase de conflictos de naturaleza histórica y política, pero también es evidente que la complejidad de estos asuntos a veces puede

⁹² Esta es una posición que con algunos matices fue expresada por los Ministros González Alcántara Carranca, Aguilar Morales, Laynez Potisek y Pérez Dayán en la sesión del 8 de noviembre de 2021 en la que se discutió este apartado.

rebasar el propio procedimiento que se tiene previsto para el desarrollo de las controversias constitucionales. Cuestiones que en otros asuntos pudieran parecer ordinarias, como temas de precisión de *litis*, en una controversia sobre límites territoriales pueden generar un debate mucho más robusto sobre la finalidad de esta clase de controversias. Y es posible encontrar más de una respuesta para estos planteamientos.

Otras cuestiones como la legitimación exclusiva de los Estados para iniciar esta clase de conflictos parecieran también cuestiones muy sencillas desde el contenido del artículo 46 constitucional, pero ¿qué pasa cuando en el acto que da origen al conflicto territorial está involucrado un municipio? También aquí podrían desprenderse posturas que dieran una mayor o menor participación al municipio en el trámite del conflicto de límites territoriales en función de lo que se reclame, pero otras podrían desestimar en su totalidad esta participación y acotarlo a un conflicto meramente entre entidades federativas, como se determinó en la controversia constitucional 121/2012.

El alcance de la controversia constitucional para resolver un conflicto de límites no es del todo preciso desde el texto constitucional y legal ya referido. Sin embargo, esto no implica que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se encuentre atada de manos para ir determinando la manera en que se puede desarrollar este procedimiento. En cada sentencia se han ido estableciendo directrices e interpretaciones sobre los preceptos constitucionales y legales y su vinculación con los conflictos de límites territoriales. Su propia autonomía es la que permite que pueda ir delineando alcances y atendiendo al caso particular establecer conclusiones que pueden resultar aplicables para casos a futuro.

Podrá también cuestionarse si es necesario que exista mayor precisión legislativa en torno a la manera en que se debe desarrollar el procedimiento. Aunque lo cierto es que este debate apenas está iniciando y compete más a los otros Poderes de la Unión que al Poder Judicial de la Federación.

Son pocos hasta ahora los asuntos que han permitido a la Suprema Corte establecer pronunciamientos sobre esta clase de conflictos, cuestión en la que sin duda influyó la reforma constitucional de 2005 que trasladó la competencia al Senado de la Republica para conocer de conflictos territoriales en sede contenciosa.⁹³

Se puede asumir que las controversias constitucionales son, por ahora, el punto de partida para la solución de los conflictos de límites territoriales de sede contenciosa y desde las cuales todavía se pueden construir muchos más criterios y reflexiones, siempre y cuando se haga con altura de miras y con visión de Estado.

⁹³ La controversia constitucional 121/2012 sobre límites territoriales constituye el primer asunto que bajo la figura de una controversia constitucional definió los límites entre dos entidades federativas. No se logró identificar algún otro procedimiento contencioso o resolución por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el que se hubiera definido o resuelto algún conflicto limítrofe previo a la reforma constitucional de 1994.

Actualmente, se encuentran radicados en la Suprema Corte de Justicia de la Nación tres controversias constitucionales sobre límites territoriales: dos entre los estados de Nayarit y Jalisco (expedientes 108/2018 y 122/2018) y otra entre los estados de Yucatán y Quintana Roo (expediente 226/2019).

CAPÍTULO IV

El conflicto de límites territoriales entre Oaxaca y Chiapas

IV. El conflicto de límites territoriales entre Oaxaca y Chiapas

IV.a. Algunos antecedentes del conflicto de límites territoriales entre Oaxaca y Chiapas

No se puede pasar por alto un aspecto de contexto que rodeó el conflicto de límites territoriales entre Oaxaca y Chiapas. En la frontera de esos Estados se encuentra una región llamada "Los Chimalapas". Su ubicación es al norte con el Estado de Veracruz; al este con Chiapas y al oeste y sur con diversos municipios de Oaxaca, en el corazón del Istmo de Tehuantepec. Se le reconoce como una región que abarca casi 594,000 hectáreas con una topografía muy diversa que va desde llanuras costeras hasta cadenas montañosas, en la que también existen ecosistemas naturales así como fauna y vegetaciones muy variadas.⁹⁴ Es muy relevante también

⁹⁴ GARCÍA AGUIRRE, Miguel Ángel, *Chimalapas: La defensa del territorio y de los bienes naturales como un factor de identidad indígena*, Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano, Brot

tomar en cuenta que ahí viven diversos grupos indígenas como: zoques, tzotziles, mixes, zapotecos y mixtecos.⁹⁵

Se dice que en 1687 los habitantes de este territorio lograron "comprar" a la Corona española sus propias tierras, lo que a su vez sustentó la emisión de un título primordial eventualmente reconocido en 1850 por parte del Presidente José Joaquín Herrera, que nuevamente sería referido en 1967 al emitirse dos resoluciones agrarias en las que se haría una división territorial a favor de los municipios de Santa María Chimalapa y otra para San Miguel Chimalapa.⁹⁶

El cumplimiento de estas resoluciones agrarias fue complicado, dado que también fueron emitidas otras resoluciones respecto de municipios colindantes en el Estado de Chiapas, algunas decretadas desde antes de 1967 y otras con posterioridad a ese año. Además de otra serie de resoluciones que reconocían la existencia de terrenos federales en la zona. Evidentemente, esto dio pie a que se generaran tensiones respecto a la pertenencia, usos y ocupación de este territorio, así como confusión en cuanto a las autoridades que debían responder por el orden y paz en esta zona del país.⁹⁷

Asimismo, se trata de una región que desde la cuarta década del siglo XX ha sido objeto de diversos conflictos sociales entre los grupos que la habitan, sustentados en una ocupación ilegal de este territorio y en la que existen preocupaciones respecto de la degradación desmedida que se ha dado a los recursos naturales de esta zona. Lo que en su momento también ha motivado la intervención de distintas autoridades locales y federales.

Esta zona del país fue testigo de una nueva confrontación a partir del año 2011. El 23 de noviembre de ese año, el Estado de Chiapas publicó una

fur die Welt, 2015, pp. 2-3.

⁹⁵GÓMEZ-MARTÍNEZ, Emanuel, "Conflictos territoriales en Los Chimalapas", en TREJO-BARRIENTOS, Leopoldo y ALONSO-BOLAÑOS, Marina, *Los zoques de Oaxaca. Un viaje por Los Chimalapas*, INAH-Conaculta, México, 2008, p. 1.

⁹⁶GARCÍA AGUIRRE, Miguel Ángel, *op. cit.*, pp. 8-9.

⁹⁷GÓMEZ-MARTÍNEZ, Emanuel, *op. cit.*, pp.11-12.

reforma a su constitución local, en la que determinó la creación de cuatro nuevos municipios en su territorio. A saber: Mezcalapa, El Parral, Emiliano Zapata y Belisario Domínguez, mismos que se incorporaron al listado de municipios que integran el territorio del Estado señalados en el artículo 2o. de su Constitución.

En el plano político y social, la publicación de esa reforma, generó nuevas tensiones en la zona de Los Chimalapas. Esto ocasionó que en diciembre de 2011 se establecieran diversas mesas de conciliación entre los gobernadores de Oaxaca y Chiapas con la participación de la Secretaría de Gobernación y Secretaría de la Reforma Agraria, a fin de llegar a ciertos acuerdos para tratar de resolver el conflicto limítrofe agrario y buscar garantizar la paz en la región.⁹⁸

Pero en un plano jurisdiccional, la emisión de este acto legislativo motivó la presentación de una primera controversia constitucional por parte del Estado de Oaxaca el 19 de enero de 2012, en la que se combatió el contenido de ese decreto de reformas a la Constitución del Estado de Chiapas y en particular la afectación que se le generaba en su territorio con la creación del municipio de Belisario Domínguez, con el cual diversas comunidades indígenas consideraron que se violaban sus derechos y territorio.

Esta controversia fue radicada en la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el número de expediente 5/2012 y fue desechada por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en su carácter de instructor el 2 de febrero de 2012, al considerar que el problema planteado implicaba un conflicto de límites territoriales entre los Estados de Oaxaca y Chiapas, respecto del que no podía pronunciarse la Suprema Corte, y que debía primero ser analizado por

⁹⁸ La existencia de estos acuerdos políticos se refirió en la controversia constitucional 5/2012 y su referencia fue retomada en el acuerdo de 20 de diciembre de 2012 dictado en el incidente de suspensión de la controversia constitucional 121/2012, a fin de que pudieran servir de base para que hasta que se resolviera el conflicto, ambos Estados continuaran prestando todos y cada uno de los servicios públicos a la población que habitaba la franja territorial materia de la controversia en la forma en que se venía prestando hasta antes de la emisión del decreto de reformas.

el Senado de la República. Lo que se sustentaba en el contenido del marco constitucional vigente en esa época, en específico en los artículos 105, fracción I, inciso d), 46 y 76, fracción XI,⁹⁹ que establecían una competencia primigenia del Senado de la República para conocer esa clase de conflictos. Determinación que eventualmente fue confirmada por la Segunda Sala de ese Alto Tribunal en la sentencia emitida dentro del recurso de reclamación 7/2012-CA¹⁰⁰ y que sustentó el envío de esas constancias a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el 14 de agosto de 2012.

IV.b. Las implicaciones procesales de promover una nueva controversia constitucional para un ya conocido conflicto de límites territoriales

En ese mismo año de 2012, mientras la Suprema Corte de Justicia de la Nación valoraba y rechazaba la admisión de la controversia constitucional de límites territoriales presentada por el Estado de Oaxaca en contra del decreto de reformas a la Constitución del Estado de Chiapas, que

⁹⁹ Art. 105. "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 refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre:
d).- Un Estado y otro;"

Art. 46. "Las entidades federativas pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación de la Cámara de Senadores.

A falta de acuerdo, cualquiera de las partes podrá acudir ante la Cámara de Senadores, quien actuará en términos del artículo 76, fracción XI, de esta Constitución.

Las resoluciones del Senado en la materia serán definitivas e inatacables. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá conocer a través de controversia constitucional, a instancia de parte interesada, de los conflictos derivados de la ejecución del correspondiente decreto de la Cámara de Senadores."

Art. 76. "Son facultades exclusivas del Senado:

XI.- Resolver de manera definitiva los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas que así lo soliciten, mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes."

¹⁰⁰ Resuelto el 2 de mayo de 2012 por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Luis María Aguilar Morales, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos, y Ministro Presidente Sergio A. Valls Hernández. El Ministro Sergio A. Valls Hernández se reservó el derecho de formular voto concurrente.

creaba el municipio de Belisario Domínguez, en los órganos legislativos del Estado mexicano se estaba dando una discusión importante respecto a la competencia del Senado de la República para conocer de esta clase de conflictos. Dicha discusión y estudio concluyó con la publicación de la reforma constitucional del 15 de octubre de 2012, ya referida en los capítulos anteriores, con la que se devolvió a la Suprema Corte la competencia contenciosa para resolver, a través de la controversia constitucional, los conflictos de límites territoriales que pudieran existir entre Estados.

Como ya se ha señalado anteriormente, tomando en consideración el cambio constitucional aludido, el Estado de Oaxaca presentó una segunda controversia sobre límites territoriales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que solicitó que se fijara el límite territorial con el Estado de Chiapas, además de la invalidez del Decreto del 23 de noviembre de 2011 por el que se creó el municipio de Belisario Domínguez y todos los actos que derivaran de éste. Esta demanda fue radicada con el número de expediente 121/2012 y admitida el 20 de diciembre de 2012 por los integrantes de la Comisión de Receso correspondiente al segundo periodo de ese año, ordenando emplazar al Estado de Chiapas en su carácter de demandado y al Estado de Veracruz con el carácter de tercero interesado.¹⁰¹

Aunque en principio se podía apreciar que la solicitud de suspensión versaba sobre una norma general, esta se concedió para el efecto de que los Estados de Oaxaca y Chiapas se abstuvieran de realizar cualquier acto que formal o materialmente ampliara o modificara los límites territoriales o la jurisdicción de las comunidades en conflicto, se abstuvieran de crear nuevas autoridades y, finalmente, para que se continuaran prestando todos y cada uno de los servicios públicos a la población habitante de la

¹⁰¹ Más adelante este carácter también sería reconocido al estado de Tabasco, dada la vinculación que se realizó a partir de las pretensiones territoriales expresadas por los estados de Chiapas y Oaxaca.

franja territorial disputada en la forma y términos que se venían prestando antes de la publicación del Decreto de noviembre de 2011.

Una vez que se siguió todo el procedimiento de la controversia constitucional y que se logró concluir su instrucción, se presentó el proyecto de sentencia ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Antes de explicar los pormenores de la discusión que se dio sobre la procedencia de la controversia, es menester destacar algunas cuestiones sobre el desarrollo del procedimiento por el que se integró la controversia constitucional.

Esta controversia sobre límites territoriales representó el primer caso que la Suprema Corte conocía desde la reforma constitucional del año 2012. Su llegada, en el caso concreto, implicó el análisis de diversas pretensiones territoriales por las que se tuvo que llamar a otros Estados y, en su momento, también a diversos municipios.¹⁰² Asimismo, durante el desarrollo del procedimiento se solicitaron a petición de parte y oficiosamente, múltiples informes y pruebas a fin de que se contara con mayores elementos para resolver el asunto. En particular, se solicitaron diversas pruebas cartográficas a fin de que se pudiera desahogar una prueba pericial en geografía y cartografía.¹⁰³

¹⁰² Al inicio de la controversia constitucional se ordenó emplazar a diversos municipios de los estados de Oaxaca y Chiapas. Sin embargo, mediante proveído de 11 de septiembre de 2015, en cumplimiento a lo resuelto por la Segunda Sala en el recurso de reclamación 42/2014-CA, fallado el 12 de agosto del mismo año, se determinó que dado que la *litis* en ese asunto constituía un conflicto de límites entre entidades federativas, no debía tenerse como partes a ninguno de los municipios señalados por la actora y la demandada, por lo que se ordenó dejar sin efectos el emplazamiento a todos los municipios pertenecientes a esas entidades federativas, así como todo lo actuado por los mismos. Esto fue objeto de impugnación por el estado de Chiapas, lo que dio lugar al recurso de reclamación 26/2015-CA, resuelto el 16 de marzo de 2016 por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de declararlo infundado y confirmar el acuerdo recurrido.

¹⁰³ En el trámite de la controversia constitucional sobre límites territoriales fueron solicitadas diversas documentales a las siguientes dependencias: Archivo General de la Nación, Registros Públicos de Propiedad y Comercio, Registro Agrario Nacional, Tribunal Superior Agrario, Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Archivos de los Poderes Ejecutivos y Legislativos de los estados de Oaxaca, Chiapas y Tabasco, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, Mapoteca Orozco y Berra, Secretaría de Relaciones Exteriores, División de

Por supuesto que muchas de esas decisiones fueron cuestionadas por las partes en esta controversia y en ocasiones esto derivó en ajustes al procedimiento instaurado, así como en dilaciones importantes para el trámite del asunto y el cierre de instrucción.¹⁰⁴ Y al tratarse de la primera controversia de esta naturaleza, era lógico que existieran diversas posturas encontradas tanto de las partes en el juicio como de los propios Ministros y Ministras integrantes de las salas de la Suprema Corte, quienes a lo largo del procedimiento conocieron de algunas actuaciones recurridas. Sin embargo, el procedimiento eventualmente pudo concluirse una vez que fueron resueltas diversas impugnaciones y después de que se recabaron todas las pruebas que habían sido solicitadas por las partes y los peritos que participaron en la controversia.¹⁰⁵

Una vez que se cerró instrucción y presentó ante el Pleno de la Suprema Corte un proyecto de sentencia, el primer punto que se sometió a discusión reconocía que la controversia resultaba procedente. No obstante, este punto tampoco fue ajeno a diversos debates y cuestionamientos. En el caso particular, tuvo relevancia y eco la posible duplicidad de procedimientos iniciados en distintas épocas por el Estado de Oaxaca a fin de que se dirimiera este conflicto.

Por tanto, primero se dio una discusión respecto a si esta controversia resultaba oportuna, tomando en cuenta que la demanda había sido presentada un año después que fue emitido el decreto legislativo que creó al municipio de Belisario Domínguez. La propuesta del proyecto que eventualmente fue validada por una mayoría de diez Ministras y Ministros, fue que la controversia resultaba oportuna pero únicamente por cuanto hacía a su pretensión para que se fijara una línea limítrofe, pues como se

Mapas de la Librería del Congreso de los Estados Unidos de América, Secretaría de la Defensa Nacional y al Instituto Nacional de Estadística y Geografía

¹⁰⁴ Durante la tramitación del asunto fueron presentados diversos recursos de reclamación que combatían todo tipo de proveídos. Se tienen contabilizados 21 recursos de reclamación, 13 de ellos fueron presentados a partir del año 2017.

¹⁰⁵ En total fueron presentadas 462 pruebas documentales por todas las partes de esta controversia, número que incluye los diversos mapas presentados.

señaló en el capítulo anterior, la controversia no debía entenderse necesariamente a partir de un reconocimiento de validez o invalidez *per se* de algún acto o norma reclamado, de modo que se ratificaba la idea de que el procedimiento debía centrarse en el análisis de las pretensiones territoriales y no en la discusión de otros actos reclamados y los vicios específicos reclamados sobre ellos.

En ese sentido, se concluyó que la única posibilidad para que el Estado de Oaxaca pudiera presentar dicha controversia de límites, dado que la emisión de este acto por parte del Estado de Chiapas se actualizó a partir del 16 de octubre de 2012, era en términos del artículo transitorio del "Decreto por el que se reforman los artículos 46, 76 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", que trasladó la competencia contenciosa que tenía el Senado de la República para conocer de conflictos limítrofes entre entidades federativas hacia un órgano con facultades jurisdiccionales como lo es la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹⁰⁶

Y es que resultaba evidente que la presentación de la demanda surgía de una situación atípica y extraordinaria, pero en la que se podía advertir una reiterada intención del Estado de Oaxaca de someter el conflicto de límites ante la instancia correspondiente, aun frente a la transición y aplicación de dos reformas constitucionales, a fin de obtener una solución a la problemática presentada.¹⁰⁷

Para sustentar esta conclusión, la decisión mayoritaria estimó que en ese caso y atendiendo a la excepcionalidad de los antecedentes de este asunto, con fundamento en el Transitorio Único del decreto de reforma constitucional del 15 de octubre de 2012 y los diversos 46 de la Constitución Federal y 21, fracción III, de la Ley Reglamentaria de la Materia¹⁰⁸ el

¹⁰⁶ Controversia constitucional 121/2012. Apartado cuarto. Oportunidad. Párrafo 77. Página 149.

¹⁰⁷ Ibid. Párrafo 78.

¹⁰⁸ ÚNICO. La presente reforma entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, y quedarán derogadas todas las disposiciones normativas que contraven-

plazo de 60 días para la presentación de la controversia debía computarse desde el 17 de octubre de 2012.

Cabe señalar que durante la discusión de este punto, diversos Ministros reconocieron que en esta clase de asuntos no podía existir un plazo específico de impugnación, considerando que fue derogada la fracción IV del artículo 73 constitucional con la reforma constitucional del año 2012. Además de que la publicación de la norma general o realización de un acto que pudiera afectar a una entidad federativa no se publicaba o podía surtir efectos dentro de su territorio. De modo que existía la posibilidad de reconocer a los actos que dan origen a una controversia de límites territoriales como actos continuados que podrían ser impugnados en cualquier momento.¹⁰⁹

En segundo lugar, en la procedencia de este asunto se analizó si el hecho de que hubiera sido presentado una primera demanda por el Estado de Oaxaca para dirimir sus límites territoriales, que eventualmente fue remitida al Senado de la República, podía constituir una situación de litispendencia o cosa juzgada que hiciera improcedente la controversia analizada por la Suprema Corte.

Sin embargo, en cuanto a estas manifestaciones introducidas por el Estado de Chiapas, se concluyó por parte del Pleno de la Suprema Corte

gan a este decreto.

Artículo 46. Las entidades federativas pueden arreglar entre sí y en cualquier momento, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación de la Cámara de Senadores.

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.

Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será (...)

III. 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, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine.

¹⁰⁹ Véase al respecto las intervenciones de los Ministros Laynez Potisek, Pérez Dayán, Aguilar Morales y Zaldívar Lelo de Larrea, en las que expresaban este punto de vista, durante la sesión del 8 de noviembre de 2021.

que no existía constancia que acreditara la admisión o trámite de ese conflicto de límites por parte del Senado de la República. Y en cuanto a la posibilidad de que el acuerdo de 11 de diciembre de 2012 emitido por ese órgano legislativo¹¹⁰ (referido en el capítulo anterior) hubiera implicado que este conflicto estuviera resuelto, se estimó que dicha determinación para archivar los asuntos sometidos a su consideración no tenía el alcance de generar un pronunciamiento vinculante que inhabilitara el ejercicio de una acción sobre límites territoriales o restringiera el alcance de la resolución que pudiera emitir la Suprema Corte, dado que era evidente que no existía alguna definición sobre la situación jurídica y territorial entre los Estados de Oaxaca y Chiapas.¹¹¹

IV.c. Un recuento de las pretensiones territoriales manifestadas por los Estados de Oaxaca y Chiapas

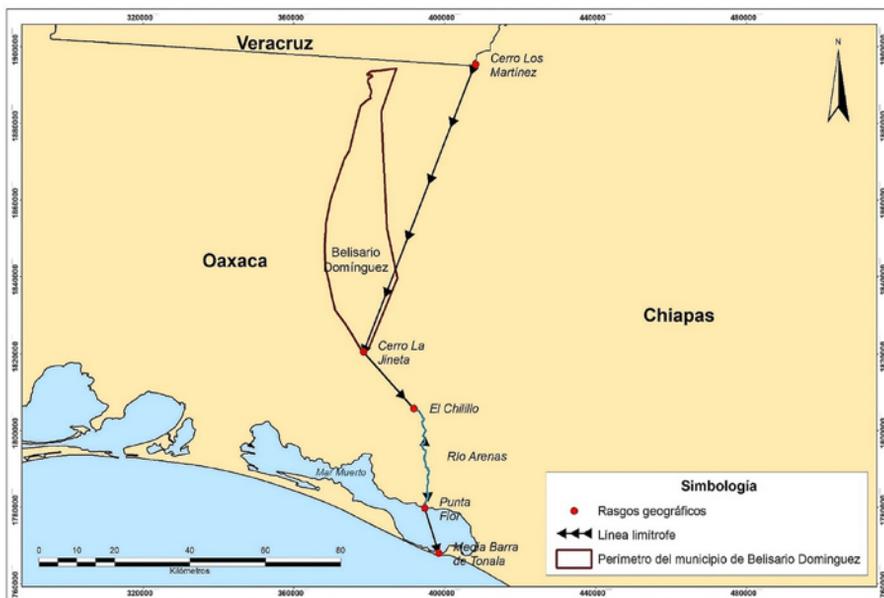
Como se señaló con anterioridad, este conflicto de límites territoriales fue originado con la publicación de un decreto de reformas a la Constitución del Estado de Chiapas de noviembre de 2011, con el que se determinó crear el municipio de Belisario Domínguez y que, a juicio del Estado de Oaxaca, había sido proyectado dentro de su territorio. Pero para definir lo anterior, lógicamente primero tenía que determinarse ¿cuál era el límite territorial que existía entre ambas entidades federativas?

Una primera pretensión territorial expresada por el Estado de Oaxaca en su escrito de demanda, consistía en que su límite con el Estado de Chiapas debía desarrollarse a partir de la ubicación de los siguientes puntos trazados de norte a sur, y explicados gráficamente en el siguiente mapa que obra en la sentencia que recayó a este asunto:

¹¹⁰ Este acuerdo denominado "Acuerdo de la Mesa Directiva para el Resguardo de los Documentos Referentes a Resolver Controversias Sobre Límites Territoriales Considerándose como Asuntos Concluidos", puede consultarse en la página: <https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2013-02-05-1/assets/documentos/gaceta2.pdf> Se hizo una primera referencia a este Acuerdo en el capítulo anterior en el apartado que analiza la reforma constitucional del 15 de octubre de 2012.

¹¹¹ Controversia constitucional 121/2012. Apartado quinto. Causas de Improcedencia. Párrafos 95-105. Fojas 154-158.

- Cerro de los Martínez, ubicado en las coordenadas UTM Y 1'894,925.6230 y X 407,699.8200
- Cerro de la Jineta, ubicado en las coordenadas UTM Y 1'820,377.5820 y X 378,372.2200
- Cerro del Chilillo, ubicado sobre el margen del Río de las Arenas en las coordenadas UTM Y 1'805,608.4800 y X 391,716.8400
- Punta Flor, ubicado en la desembocadura del Río de las Arenas en las coordenadas UTM Y 1'779,627.0180 y X 394,671.2492
- Punto Medio de la Barra de Tonalá, ubicado en las coordenadas UTM Y 1'767,899.0700 y X 398,330.7900



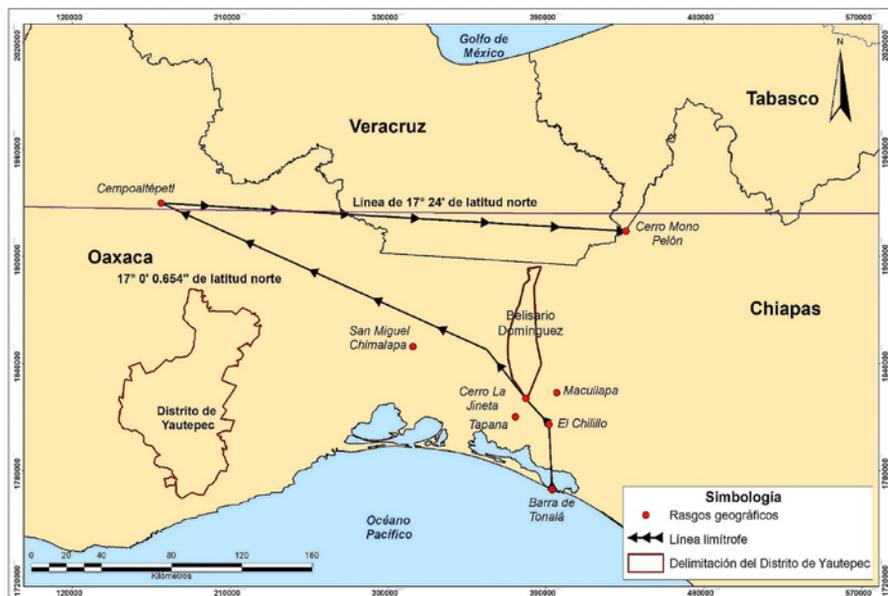
Mapa elaborado por la perito oficial en geografía y cartografía en la controversia constitucional 121/2012 sobre límites territoriales entre Chiapas y Oaxaca. "Mapa 3. Línea limitrofe planteada por Oaxaca al formular su escrito de demanda y el municipio Belisario Domínguez. Fuente: Elaboración propia a partir de las coordenadas planteadas por el Estado de Oaxaca en su escrito de demanda y el Decreto de creación del municipio Belisario Domínguez. Periódico oficial Número 337-2a, sección del 23 de noviembre de 2011, decreto Número 008. Secretaria General de Gobierno del Estado de Chiapas Trazado sobre la Red Geodésica Nacional 2019".

Sin embargo, para el Estado de Chiapas la construcción de esta frontera no resultaba congruente con el límite histórico que a su parecer existía entre ambas entidades federativas, de manera que se formuló una reconvencción en contra del Estado de Oaxaca en la que sostuvo que su límite con esa entidad federativa debía reconocerse de la siguiente manera y que puede también apreciarse en el siguiente mapa:

(...) tomando la dirección del Mar Pacífico al Golfo de México, parten desde la Barra de Tonalá, a los 16° de latitud norte, al Cerro El Chilillo, hoy denominado Cerro de San Francisco, ubicado entre los poblados de Tapaná (Tapanatepec) y Maquilapa (Macuilapa), dejando el primero a la izquierda y el segundo a la derecha, para luego llegar al 'Cerro de la Jineta', haciendo inflexión o vuelta al frente de San Miguel Chimalapa, hasta el Cerro de los Mixes a los 17° 24' de la misma latitud y siguiendo hasta el pueblo de Sumazintla, a la orilla del río del mismo nombre, con la salvedad que se señala en el párrafo siguiente.

En la inteligencia de que el lindero que va del Cerro de los Mixes al pueblo de Sumazintla debe dirigirse al Cerro Mono Pelado, que es punto trino entre los Estados de Veracruz, Tabasco y Chiapas, resultado de una demarcación hecha por el Juez Privativo de Tierras, don José Ángel Toledo, en 1733 (...).¹¹²

¹¹² Controversia constitucional 121/2012. Apartado sexto. Delimitación gráfica de la presente controversia constitucional. Párrafo 117. Página 159.



Mapa elaborado por la perito oficial en geografía y cartografía en la controversia constitucional 121/2012 sobre límites territoriales entre Chiapas y Oaxaca. "Mapa 6. Línea limitrofe planteada por Chiapas al contestar la demanda y formular su reconvencción y el municipio Belisario Domínguez. Fuente: Elaboración propia a partir de los rasgos geográficos descritos por el Estado de Chiapas al contestar la demanda y formular su reconvencción. Regionalización de los municipios de Oaxaca con base en el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal. Carta topográfica de INEGI 1: 50 000. Trazado sobre la Red Geodésica Nacional 2019."

La expresión de esta pretensión territorial generó un reconocimiento e identificación por parte del Estado de Oaxaca respecto a los rasgos geográficos que se señalaban por Chiapas, a partir de la línea divisoria que existió desde el siglo XVI entre Nueva España y Guatemala y que mencionaba a la Barra de Tonalá y los Cerros del Chilillo y la Jineta como puntos limitrofes. Esto se desprende de la siguiente transcripción de su escrito de contestación a la reconvencción presentada:

(...) Sobre la base legal de que el territorio de Oaxaca comprende hasta la línea recta, que va del cerro de la Jineta hasta el cerro de los Mixes, ubicado a los 17° 24' de la misma latitud norte, cerro de los Mixes que es punto trino de los LÍMITES DE LAS PROVINCIAS DE OAXACA, VERACRUZ Y YUCATÁN, nuestro Estado de Oaxaca ahora acepta la pretensión del Estado de Chiapas, de que

prevalezca como línea limítrofe entre ambas Entidades, la línea divisoria establecida entre el reino de la Nueva España y la Capitanía de Guatemala, trazada en el año de 1549 (...)

Ahora bien, habiendo coincidido ya, los Estados contendientes de Oaxaca y Chiapas en que el límite entre nuestras Entidades Federativas debe fijarse con base en la línea divisoria entre el Virreinato de la Nueva España y la Capitanía de Guatemala, establecida legalmente en el año de 1549 como ya se ha demostrado, se reitera que aceptamos plenamente la línea limítrofe establecida en aquel año y vigente hasta esta fecha, con la limitante destacada, que el punto denominado Cerro de los Mixes no debe confundirse con los puntos denominados Mt Mixes, Mte Mijes, Mte Mixes y Mixes, sino que el punto denominado Cerro de los Mixes debe ubicarse precisamente donde los sitúa el APÉNDICE, ANEXO NÚMERO 5, denominado SITUACIÓN DE LA REPÚBLICA, LÍMITES Y SUPERFICIE del Diario Oficial del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos del primero de enero de 1894, QUE ES UBICARLO A LOS 17° 24' DE LA MISMA LATITUD NORTE, MISMO CERRO DE LOS MIXES QUE ES PUNTO TRINO DE LOS LÍMITES DE LAS PROVINCIAS DE OAXACA, VERACRUZ Y YUCATÁN (CUANDO TABASCO FORMABA PARTE DE LA INTENDENCIA DE YUCATÁN), y nunca donde pretende ubicarlo el Estado de Chiapas, a la altura del Distrito de Yautepec, en el interior del Estado de Oaxaca (...)

En consecuencia, en el norte, el punto limítrofe entre el Estado de Chiapas, y el Estado de Oaxaca, lo constituye el punto denominado Cerro de los Mixes, ubicado a los 17° 24' de la misma latitud norte, cerro de los Mixes que es punto trino de los LÍMITES DE LAS PROVINCIAS DE OAXACA, VERACRUZ Y YUCATÁN (cuando Tabasco formaba parte de la Intendencia de Yucatán), dado que nuestro Estado de Oaxaca ahora acepta la pretensión del Estado de Chiapas, de que prevalezca como línea limítrofe entre ambas Entidades Federativas, la línea divisoria establecida entre el reino de la Nueva España y la Capitanía de Guatemala, trazada en el año de 1549.

Mismo Cerro de los Mixes, que vendrá a constituirse en un punto tetraíngulo de colindancia entre los Estados de Oaxaca, Veracruz, Chiapas y Tabasco, como ha ocurrido en el pasado.¹¹³

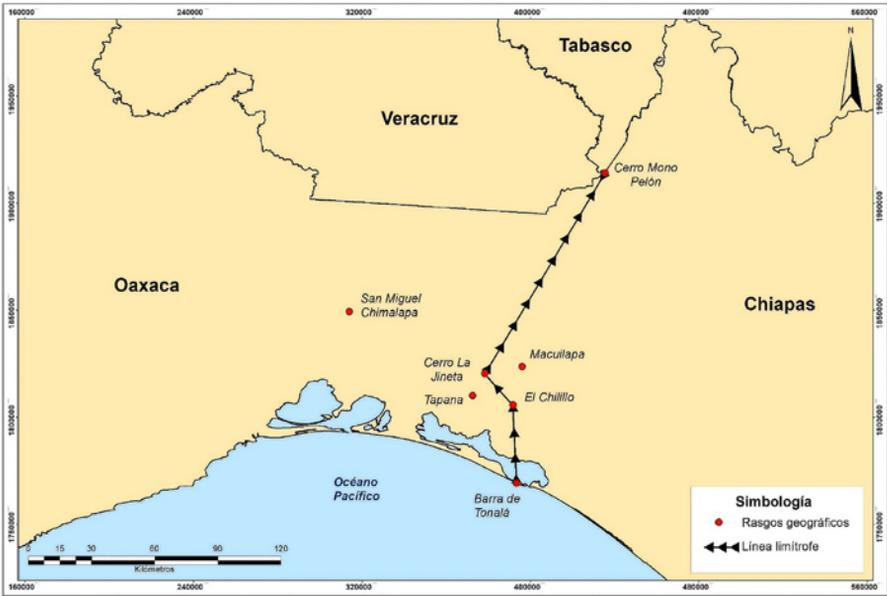
Del texto anterior también es posible advertir que Oaxaca reconocía al Cerro de los Mixes como un rasgo constitutivo de su frontera con ese Estado. Pero para Oaxaca, existía una diferencia fundamental respecto a la ubicación de ese cerro. Por un lado, Chiapas señalaba que el Cerro de los Mixes constituía el punto más hacia el occidente de su frontera y del que había que trazar una línea divisoria hacia al Cerro Mono Pelón, que actualmente constituye un punto fronterizo entre Veracruz, Tabasco y Chiapas. En cambio, Oaxaca manifestó que ese Cerro de los Mixes, referido históricamente a los 17°24' de latitud, debía identificarse con la ubicación que tiene actualmente el Cerro Mono Pelón.

De manera que, este último punto representaba el punto final de la línea divisoria entre Oaxaca y Chiapas y además implicaba el reconocimiento de una nueva frontera y colindancia entre los Estados de Oaxaca, Veracruz, Tabasco y Chiapas.¹¹⁴

Esta diferencia respecto a la ubicación del Cerro de los Mixes y la consecuente creación de una nueva frontera en el territorio actual, que refleja la pretensión territorial manifestada por el Estado de Oaxaca al dar contestación a la reconvención planteada por el Estado de Chiapas, tal como quedó planteado en la descripción inmediata anterior se puede observar en el siguiente mapa:

¹¹³ Controversia constitucional 121/2012. Apartado sexto. Delimitación gráfica de la presente controversia constitucional. Párrafo 119. Páginas 166-167.

¹¹⁴ *Ibíd.*



Mapa elaborado por la perito oficial en geografía y cartografía en la controversia constitucional 121/2012 sobre límites territoriales entre Chiapas y Oaxaca. "Mapa 7. Línea límite planteada por Oaxaca al contestar la reconvención. Fuente: Elaboración propia a partir de los rasgos geográficos planteados por el estado de Oaxaca al contestar la reconvención. Carta topográfica de INEGI 1: 50 000. Trazado sobre la Red Geodésica Nacional 2019."

La gran incógnita que existía detrás de estas pretensiones territoriales radicaba en establecer cuál era su origen. Y para ello, ambos Estados se encargaron de ofrecer numerosas pruebas documentales y mapas con los que pretendían determinar la ubicación de los distintos rasgos ya mencionados, a fin de que la línea límite que existiera entre ellos se fijara conforme a las anteriores pretensiones territoriales. Pero como se puede anticipar de la transcripción anterior respecto a la pretensión territorial del Estado de Oaxaca, hubo una documental que ambos Estados coincidieron que era de suma relevancia, pues sustentaba el origen de sus pretensiones y la interpretación que querían proponer en su frontera.

Constaba como prueba documental en esta controversia de límites territoriales, una copia certificada de un informe rendido por el entonces Secretario de Relaciones Exteriores ante el Senado de la República, respecto a un tratado de límites entre Yucatán y Belice, publicado el 1 de enero de

1894 en el Diario Oficial de la Federación. Esta prueba contenía un apéndice de notas y piezas justificativas y dentro de estos documentos adicionales, se encontraba el denominado "Anexo Número 5-Situación de la República, límites y superficie". En el texto de este documento, se establecía lo siguiente respecto a los límites de la Nueva España y Guatemala. Se reproduce la totalidad del texto dada la importancia que su contenido representó para la solución de esta controversia sobre límites territoriales entre Oaxaca y Chiapas:

SITUACIÓN DE LA REPÚBLICA, LÍMITES Y SUPERFICIE

La República mexicana forma una parte de la América Septentrional, y se extiende desde los 15° hasta los 32° 42' de latitud Norte, y desde los 12° 21' E y 18 O. del meridiano de su capital, o sea desde los 86° 44' 13" hasta los 117° O del meridiano de Greenwich. Confina por el Norte, con los Estados Unidos; por el Este con el Golfo de México y mar de las Antillas; por el Sur-Este con Guatemala, y por el Oeste y Sur con el Océano Pacífico. Sus límites con los Estados Unidos, con arreglo al tratado de la Mesilla, verificado el 30 de Diciembre de 1853, son los siguientes: [...]

Estos son los límites que se han fijado en la carta general, en la parte del Norte, no pudiendo hacerse lo mismo con la propia seguridad, con respecto a la de Centro América, por las razones que paso a indicar; debiendo insertar primero los interesantes apuntes sobre los límites con Guatemala que debemos a. Sr. D. José Gómez de la Cortina que son como siguen:

LÍNEA DIVISORIA ENTRE LA NUEVA ESPAÑA Y GUATEMALA

Verificada la conquista y reducción del país llamado Quauhtemalán o Quauhtemalí (pues de ambos modos se ve llamado en los escritos coetáneos) trataron los españoles, y muy especialmente los encomenderos, de determinar los límites para reducirlo a provincia y facilitar su administración. Mas como para esto se valieron del sistema de misiones, las cuales se adelantaban o retrocedían

según las circunstancias del momento, no podemos saber cuáles fueron los límites de la N.E. y de Guatemala, desde el año de 1524 hasta el de 1549. Sabemos que el soldado Sebastián Camargo obtuvo encomienda en valle formado por la pequeña cordillera del monte llamado hoy de la Gineta, y los documentos de esta concesión dicen terminantemente que aquella tierra y aquellos indios que se le daban a Camargo, eran del reino de México o de la Nueva España, y esto se decía en 1525. Al mismo tiempo hay cartas o relaciones de los misioneros franciscanos, escritas en 1528 desde el pueblo de Xaltopetlán (hoy Jaltepec), y hablando del país en donde se hallaban dicen: 'en este nuevo reino de Cuautemala'.

En 1549 hubo dos acontecimientos que ya obligaron al gobierno a fijar los límites con alguna precisión: el primero fue el ruidoso debate sobre la recaudación de tributos, y el segundo el pleito que siguió el marqués del Valle de Oaxaca sobre jurisdicción señorial; y de ambos acontecimientos resultó que el virrey de México conde de Tendilla, comisionó al Lic. Gasca, para que arreglase estos negocios. Aun no había salido este de México a desempeñar su comisión, cuando se descubrió en esta capital la famosa conspiración de los españoles Román y Vanegas, cuyos cómplices se refugiaron en Oaxaca y en Tehuantepec, y este nuevo acaecimiento aumentó la necesidad de determinar definitivamente los límites, de que se trataba.

El Lic. Gasca desempeñó su encargo, y fue auxiliado notablemente por el Lic. Alonso López de Cerrato, presidente de la Audiencia de Guatemala en 1549. De las determinaciones tomadas y de los trabajos ejecutados en aquella fecha, resulta que se fijó la línea general de límites del reino de N.E. 'tomando la dirección del mar Pacífico al Golfo de México, desde la Barra de Tonalá a los 16° de latitud Norte, por entre los pueblos de Tapaná y Maquilapa, dejando el primero a la izquierda, y el segundo a la derecha; haciendo inflexión o vuelta al frente de San Miguel Chimalapa hasta el cerro de los Mixes, a los 17° 24' de la misma latitud, y siguiendo hasta el pueblo de Sumazintla a la orilla del río del mismo nombre, bajando por este río en un ángulo hasta el nivel de Huehuetlán, a

los 15° 30'id. y volviendo a subir hasta el cabo de las Puntas en el Golfo de Honduras'. Todas las poblaciones y tierras de la izquierda de esta línea, quedaron a la N.E. o al virreinato de México, y todas las de la derecha a Guatemala, formando respectivamente los límites de las provincias de Oaxaca, Yucatán y Veracruz. Esta línea tan irregular permaneció como límite de la N.E. hasta el año de 1599, en que el virrey conde de Monterey comisionó a Sebastián Vizcaíno para reconocer la costa de Tehuantepec. Ignoro los motivos que en aquella fecha tuvo el gobierno español para variar los límites; pero consta de una carta del Dr. D. Alonso Criado de Castilla (Presidente de la Audiencia de Guatemala), escrita en 27 de Noviembre de 1599 al mismo Vizcaíno, con motivo de la apertura del puerto de Santo Tomás, o de Castilla, que se fijaron los límites (entre México y Guatemala) dando a esta provincia una extensión desde el 8° hasta poco menos de los 18° de latitud N.

El 1678 el arzobispo virrey D. Fr. Payo Enríquez de Rivera, con motivo del arreglo de feligresías, y atendiendo a la extinción de varios pueblos y a la formación de otros nuevos, tanto en la frontera de Oaxaca como en las de Tabasco y Yucatán, varió de hecho los límites de estas provincias, de modo que quedaron perteneciendo al virreinato de México varios pueblos de la costa hasta el río Huehuetlán por el lado de Guatemala, y otros en mayor número por el lado de Yucatán.

Por último, al establecerse las intendencias (1787) se fijaron los límites entre México y Guatemala, comprendiendo a ésta, desde los 7° 54' hasta los 17° 49' de latitud N. y distribuyendo el distrito de su gobierno en trece provincias, que eran Soconusco, Chiapas, Suchitepec, Vera-Paz, Honduras, Icalcos, San Salvador, San Miguel, Nicaragua, Jerez de Choluteca, Tegusigalpa y Costa Rica.

Posteriormente en 1794, queriendo el gobierno español formar nuevos mapas de la Nueva España, comisionó al capitán de navío D. Dionisio Alcalá Galiano, para que rectificase los puntos principales de cada frontera, y después de un maduro examen, en que tuvieron gran parte los jefes españoles Aristizabal y Bonavia, y

Constanzó, se fijó por punto principal de la línea divisoria entre México y Guatemala el Chilillo, y por punto de término de la frontera de Santa Fé de Bogotá, la antigua misión de Chiriqui, conservando Guatemala la misma extensión en grados de latitud que se le dio en 1787.

En 1797 mandó el gobierno español grabar y publicar las cartas geográficas ejecutadas por los capitanes de navío D. Dionisio Alcalá Galiano y D. Cayetano Valdés, comandantes de las fragatas Sutil y Mexicana, que reconocieron y rectificaron todos los puntos de la costa de las posesiones españolas sobre el Pacífico; y para determinar los límites de cada uno de los virreinos o gobiernos, nombró el gobierno español comisionados especiales residentes en ellos. En México fue nombrado D. Jacinto Caamaño, comandante de la fragata Aranzazú, el cual verificó los límites dados al virreinato de N.E. en 1794, y para esto se trasladó personalmente a la Guatemala, donde lo ayudó en sus trabajos con la mayor eficacia el presidente de aquella Audiencia, D. José Domas y Valle, jefe de escuadra de la armada española, marino no menos hábil que todos los demás que intervinieron en tan importante negocio. La carta geográfica de que hablamos no se grabó y publicó hasta el año de 1802, en el Depósito Hidrográfico de Madrid, esto es, diez años después, tiempo que se empleó en asegurar bien los límites de cada provincia o reino, y entonces se le aseguraron a Guatemala los mismos que se le asignaron en 1794, fijando con entera y absoluta precisión al partido de Soconusco, cincuenta y ocho leguas a lo largo de la Costa del Pacífico, desde los baldíos de Tonalá confinantes con la jurisdicción de Tehuantepec hasta el Río Tilapa, y dándole de ancho todo el espacio comprendido entre la Sierra y el mar.

Los límites particulares de las trece provincias en que quedó dividido el gobierno de Guatemala, se fijaron igualmente en 1787, y con más particularidad los de aquella que confinaban con el virreinato de N.E. De éstas, las más importantes para México eran las de Soconusco y Chiapa; ya la primera se le fijaron por límites Tehuantepec por el O y el río Tilapa por el E. Los de toda la

provincia de Chiapas fueron Oaxaca por el O, Totoncapa y Suchiltepec por el E, Tabasco por el N, Yucatán por el N.E. y el mar Pacífico por el Sur. Estos mismos límites fueron confirmados y ratificados por real orden de 16 de Marzo de 1800, comunicada al capitán general de Guatemala, D. Antonio González de Saravia en 19 de Octubre de 1801, con motivo de la formación del mapa del Depósito Hidrográfico de Madrid, y son los mismos que se le dieron al Barón de Humboldt, y posteriormente al presbítero D. Domingo Juarros en 1804, en el supremo consejo de Indias, por conducto del Ministerio de Estado.

Como se ve por los anteriores apuntes, a la parte del Soconusco, que hoy forma uno de los distritos del Estado de Chapas, se le asignó en 1787 por límite el río de Tilapa, que aún se demarca en las cartas modernas, siendo por consiguiente este río la línea que nos separa de la República de Guatemala. Mas como la situación de este río no se ha fijado aún con exactitud, de aquí proviene que toda la línea divisoria sea muy incierta (...).¹¹⁵

De esta transcripción, es posible desprender el señalamiento de una línea limítrofe que regía entre la Nueva España y Guatemala desde del año de 1549, la cual experimentó algunas modificaciones en 1599 y a finales del siglo XVIII en la época en que se establecieron las intendencias en los reinos de España.

Del análisis de este documento también fue posible identificar que la autoría respecto a este anexo con la situación de la República provenía de una época anterior a 1894. En específico, fue posible localizar en la historia del Congreso General de 1856, una solicitud al entonces Ministro de Fomento, Manuel Siliceo, para que presentara un censo general de toda la República, así como un informe sobre la división política del país,

¹¹⁵ Informe del C. Ignacio Mariscal. Secretario del Despacho de Relaciones Exteriores, rendido ante el Senado Acerca del Tratado de Límites entre Yucatán y Belice con un apéndice de notas y piezas justificativas. México. Imprenta de F Díaz de León. Anexo núm. 5. pp. 41-45. Secs, Sociedad Anónima. Esquina de San Juan de Letrán y Rebeldes, 1893.

a fin de poder tener información suficiente para la elaboración de la Constitución de 1857.

El censo general de población fue encargado y elaborado por Manuel Orozco y Berra, y contenía la siguiente introducción:

(...) EXMO. SR:

Para formar un censo general de toda la República, completamente satisfactorio y correspondiente al año que corre faltan multitud de datos; ya porque los Estados no han reunido los que con anterioridad se les pidieron, ya porque muchos de los que han mandado están trancos, y algunos por la manera con que están formados no satisfacen cuál se pudiera apetecer. Sin embargo, aprovechando lo que merece alguna confianza, y con las convenientes rectificaciones, se puede salir a un resultado que se acerque a la verdad y sirva de base para encontrarla si se tiene cuidado de ir haciendo aunque sea poco a poco las correcciones respectivas. Para lograr el objeto antedicho, me propongo encontrar el censo de cada uno de los diversos Estados y territorios de que la República se compone y formar en seguida el resumen general. Entro en materia.¹¹⁶

En lo que se refiere a los datos censales de Chiapas y Oaxaca y, en específico a sus posibles linderos, el censo en comento señalaba lo siguiente:

CHIAPAS

Confina al E. con la república Centro América, siendo la línea divisoria por Soconusco los ríos Tilapa, Tetacalaca y Nica, el Naranjillo y el paraje del Zapote y por Comitán el río Neuton, la hacienda de San José, el patio de la Sachaná, la Piedra Redonda, el cerro de Isbul y el río Usumacinta, según las noticias estadísticas de D.

¹¹⁶ BUENROSTRO, Felipe, *Historia del primer y segundo congresos constitucionales de la República Mexicana: extracto de todas las sesiones y documentos relativos*, Tipografía Literaria de Filomeno Mata, México, 1881, p. 447.

Emilio Pineda, pues aún no se fijan oficialmente los límites; confina al N. con el Estado de Tabasco, sirviendo de lindero el río Usumacinta según unos, el río Chachacamas según otros, el cerro una legua adelante del pueblo de Amatan y el río Mescalapa; al O. con el Estado de Oaxaca en el cerro del Chilillo adelante del de la Gine-ta; y por el S. con el Océano Pacífico, en una extensión de 100 leguas de 25 al grado (sic). Se regula su superficie en 2,598 leguas.¹¹⁷

OAXACA

Confina al N. con los Estados de Veracruz y Puebla; al O. con Puebla y Guerrero; al E. con el Territorio de Tehuantepec, y al S. con el mar Pacífico. Superficie 3.288 leguas cuadradas.¹¹⁸

Por su parte, el informe sobre la división política del país solicitado al Ministro de Fomento fue elaborado por Antonio García Cubas.¹¹⁹ Este mismo informe presentado al Congreso Constituyente de 1857¹²⁰ fue el que décadas después sería presentado por Ignacio Mariscal en su presentación ante el Congreso en 1894, como un antecedente histórico respecto a la situación territorial del país en preparación de un tratado internacional que se celebraría con Belice.

Pero como se puede apreciar de esa transcripción, hay un dato interesante respecto al documento elaborado por Antonio García Cubas y retomado posteriormente por Ignacio Mariscal. La línea limítrofe que se reconoce entre Nueva España y Guatemala se encuentra sustentada en unos "apuntes" que se atribuyen al Sr. José Gómez de la Cortina. Este hombre ilustre, también conocido como el Conde de la Cortina, fue un geógrafo de la época que fundó junto con otras personalidades la Sociedad de Geografía y Estadística, misma que se encargó de reunir información geográfica relevante de México durante el siglo XIX.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 449.

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 454.

¹¹⁹ El informe también se encuentra disponible en: GARCÍA CUBAS, Antonio, *Atlas Geográfico, Estadístico e Histórico de la República Mexicana*, Imprenta de J.M. Lara, calle de la Palma, núm. 4, 1856.

¹²⁰ Disponible en: BUENRÓSTRO, Felipe, *op. cit.*, pp. 486-490.

Las fuentes y el origen de estos "apuntes" no pudieron ser localizados. Pero esa referencia fue adoptada y señalada expresamente por los Estados de Oaxaca y Chiapas para que pudiera ser fijado el límite territorial entre ambos. Esos antecedentes resultaban relevantes dado el antecedente histórico en la época colonial con la Intendencia de Chiapas, que formaba parte de la de Guatemala y colindaba con la Intendencia de Antequera (Oaxaca).

De esta manera, se consideró que ese dato y referencia dada por José Gómez de la Cortina, por menor o aislada que pudiera resultar, podía tomarse como un punto de partida relevante para establecer el límite que debía regir en la actualidad.

IV.d. La valoración realizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a las pretensiones territoriales expresadas

La sentencia emitida en esta controversia constitucional sobre límites territoriales entre los dos Estados en pugna reconoce este consenso respecto a los rasgos geográficos expresados por los Estados, que se encontraban sustentados en el informe de Antonio García Cubas al Congreso constituyente de 1857.

De modo que el estudio del asunto se avocó a analizar primeramente esas pretensiones territoriales. No pasó desapercibido que, en un inicio, el Estado de Oaxaca había planteado una diversa línea límite a la que posteriormente había especificado, derivada de la contestación y reconvencción presentada por el Estado de Chiapas. Sin embargo, se reconoció que esa aproximación inicial había sido alterada a lo largo de la controversia por la propia entidad federativa, aunque no con todos los puntos y localizaciones que habían sido referidos originalmente por el Estado de Chiapas.

Para efectos de poder resolver lo anterior, el Pleno de la Suprema Corte determinó que se apoyaría principalmente en los antecedentes históricos ya referidos, dado el carácter constitutivo que le habían atribuido ambos

Estados. No obstante, también era evidente que existían múltiples documentos cartográficos que habían sido presentados por las partes, lo que motivó que durante el procedimiento se ordenara el desahogo de una prueba pericial en geografía y cartografía, que tuviera como propósito valorar y dar una opinión experta respecto a los distintos mapas ofrecidos a fin de poder identificar su pertinencia para establecer la línea limítrofe que debía regir entre Oaxaca y Chiapas a partir de las pretensiones que habían expresado.

La sentencia da cuenta que durante el procedimiento de esta controversia se pretendió vincular el desahogo de esta prueba pericial con la diversa de inspección judicial que había sido ofrecida por las partes. No obstante, se reconoce que esa determinación fue recurrida y eventualmente revocada en el recurso de reclamación 79/2017-CA resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte.¹²¹

La valoración que se dio a la prueba pericial en geografía y cartografía constituyó un elemento esencial para la determinación que tomó el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. A partir de la información histórica y estadística que se valoró y presentó en los dictámenes periciales rendidos por la perito oficial y los peritos de los Estados, se pudieron establecer conclusiones importantes para definir la frontera entre ambos Estados.¹²²

¹²¹ Resuelto el 23 de mayo de 2018 por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Mayoría de cuatro votos de los señores Ministros José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (Presidenta y Ponente). En contra del emitido por el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

¹²² Durante el desarrollo del procedimiento fueron integrados para su valoración y estudio por parte de los peritos en geografía y cartografía, 257 mapas o planos, que variaban en función de su autor, época y finalidad.

En el cuestionario de la prueba pericial se solicitó a los peritos que identificaran todos los rasgos geográficos expresados en el documento titulado "Línea divisoria entre la Nueva España y Guatemala" elaborado por Antonio García Cubas con base en los apuntes de José Gómez de la Cortina y que fueron retomados por el Secretario de Relaciones Exteriores en su informe rendido ante el Senado de la República y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1º de enero de 1894, que describía la línea divisoria entre Guatemala y Nueva España.

Una vez que se realizó lo anterior se pidió a los peritos que identificaran en todos los mapas presentados si se podía ubicar alguna referencia a esos rasgos geográficos a fin de descartar aquellos que

La construcción de la línea fronteriza fue expresada de sur a norte. Para ello, se reconoció que existía un consenso entre Oaxaca y Chiapas, respecto al señalamiento de los rasgos correspondientes a la Barra de Tonalá a los 16° de latitud Norte, el Cerro del Chilillo y el Cerro de la Jineta, que formaban parte de la frontera sur trazada por ambas entidades federativas. En particular, respecto a los dos cerros mencionados, se reconoció que existía también un sustento histórico mencionado no solo en el informe de Antonio García Cubas al Congreso constituyente de 1857, sino que también habían sido referidos en otros trabajos legislativos correspondientes a la Constitución de 1824, así como en otros trabajos históricos de la época.

En donde sí existió una divergencia respecto a la ubicación de diversos rasgos geográficos fue en el establecimiento de los puntos finales que cerrarían la frontera entre ambos Estados, lo que implicó la valoración de dos posiciones encontradas y expresadas por ambos Estados.

En síntesis, el Estado de Chiapas reconocía que debía trazarse una línea desde el Cerro de los Mixes (actualmente Zempoaltepetl o Cumbre Margarita) hasta el Cerro Mono Pelón,¹²³ punto que actualmente constituía un rasgo fronterizo con los Estados de Veracruz, Tabasco y Chiapas. En cambio, para el Estado de Oaxaca existía identidad entre el Cerro de los Mixes y el Cerro Mono Pelón, por lo que la línea fronteriza correspondiente con el Estado de Chiapas debía concluir en ese punto.

Posturas que también se formularon a partir de un mapa elaborado por Alexander Von Humboldt en 1804 que identificaba al Cerro de los Mixes. Dicho mapa se presenta en la siguiente página.

no sirvieran para precisar su ubicación. Y respecto a los que sí tenían algún rasgo específico se les solicitó que expresaran la utilidad de los mismos a fin de poder trazar la línea divisoria expresada en ese documento histórico.

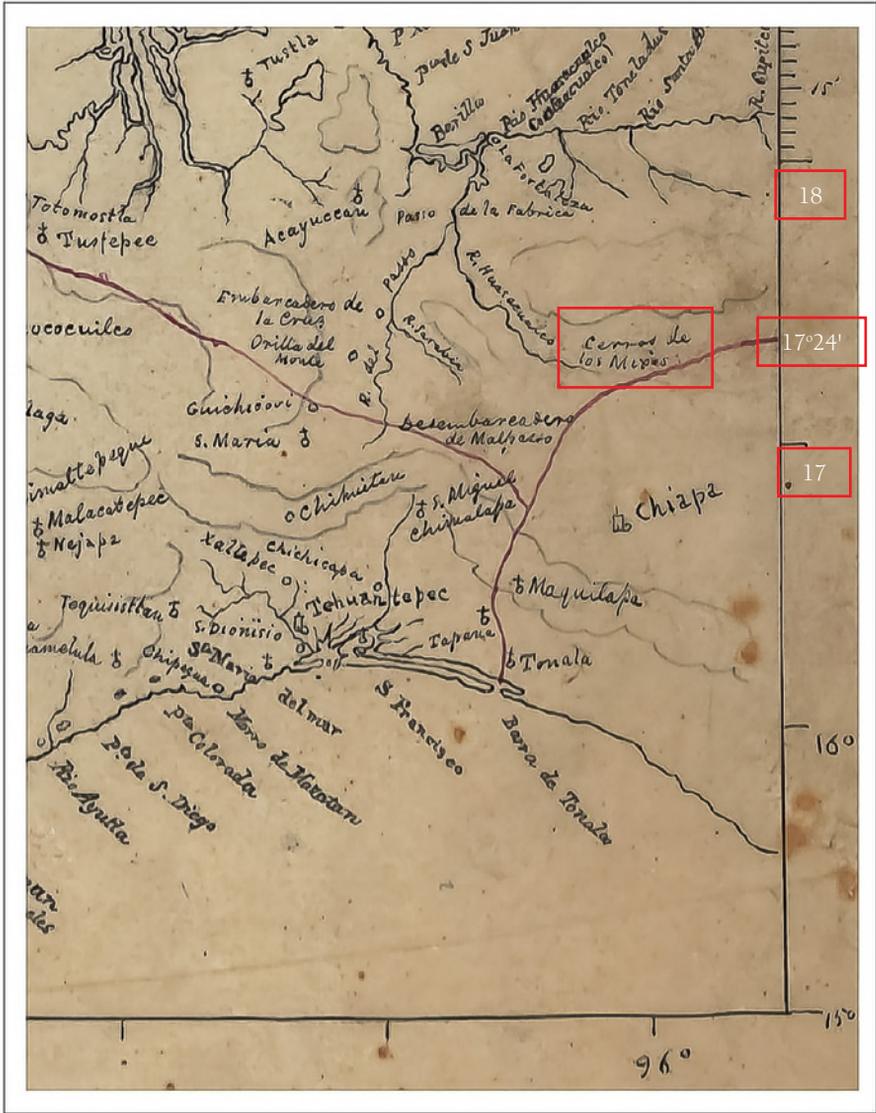
En el caso del dictamen realizado por la perito oficial se lograron identificar 14 mapas que resultaron relevantes y útiles por sus condiciones y relevancia histórica para trazar esa línea divisoria en un plano actual utilizando la Red Geodésica Nacional del INEGI. Estos mapas y las preguntas que integraron el cuestionario de esta prueba pericial se presentan como anexos al final de esta obra.

¹²³ Véase el mapa que expresa su pretensión territorial en el apartado IV.c. de esta obra.



Fuente: Carta General del Reino de la Nueva España. Disponible como una imagen ráster en el sitio web de la Biblioteca del Congreso en la sección de Geografía y Mapas, Washington, D.C. Estados Unidos de América. Disponible en: <https://www.loc.gov/resource/g4410.ct000554?r=0.797,1.3,0.233,0.078,0>

También se consideró relevante tomar en cuenta la fracción ampliada del mapa anterior, que a continuación se reproduce, en el que se señala la ubicación de los "Cerros de los Mixes":



"Figura 15. Detalle del rasgo Cerros de los Mixes en "General Chart of the Kingdom of New Spain", utilizado y editado por la perito oficial en geografía y cartografía en la controversia constitucional 121/2012 sobre límites territoriales entre Chiapas y Oaxaca. Al respecto, la perito realiza la siguiente aclaración:" Nota: las coordenadas geográficas marcadas en los recuadros son cálculos aproximados y tienen la única función de dar una referencia visual al lector".

A decir del perito en geografía y cartografía que presentó el Estado de Oaxaca, la ubicación del Cerro de los Mixes que ahí se presenta resultaba apegaba a la línea de 1549 entre Nueva España y Guatemala descrita por Antonio García Cubas, pues se trataba de un mapa cuya información fue proporcionada por las propias autoridades de la Nueva España. En cambio, en el dictamen pericial del Estado de Chiapas se manifestó que la ubicación de este cerro resultaba errónea y no podía tomarse como un punto de referencia para el trazo de su frontera, pues partía de un error de precisión que no fue corregido hasta 1861 por Antonio García Cubas.

Por su parte, la perito oficial en geografía y cartografía reconoció la relevancia histórica que este documento cartográfico tenía pero consideraba que debido a la escala utilizada en ese mapa, existía demasiada generalidad en los datos indicados, incluida la mención que se hacía del Cerro de los Mixes. En su opinión, este plano cartográfico presentaba una gran extensión territorial y no generaba certeza en cuanto a la ubicación de los rasgos señalados o información suficiente para poder ubicar al Cerro de los Mixes en el territorio actual o identificarlo de manera contundente con alguno de los cerros referidos por los Estados de Chiapas y Oaxaca.¹²⁴

Conforme a lo anterior, se determinó en la sentencia de la Suprema Corte que existía un disenso en el valor e interpretación que habían dado los peritos a ese mapa a fin de poder localizar el llamado Cerro de los Mixes, por lo que no podía ubicarse ese rasgo en el panorama territorial actual, a diferencia de la identificación que se pudo hacer con los otros puntos limítrofes.

En consecuencia, el Pleno de la Suprema Corte estableció que ninguna de las propuestas de identificación y actualización histórica respecto a ese cerro resultaba viable para poder ser adoptada en la definición de la frontera entre ambas entidades federativas. En el caso de la propuesta

¹²⁴ Controversia Constitucional 121/2012. Apartado octavo. Estudio de las líneas fronterizas propuestas por los Estados de Oaxaca y Chiapas. Párrafos 271-275. Páginas 251-252.

chiapaneca, se desestimó esa pretensión, pues desconocía aspectos significativos en la evolución del territorio que se reconocía para los Estados de Oaxaca, Chiapas y Veracruz.

En principio, porque la ubicación del Cerro de los Mixes en un punto situado muy al occidente dejaba de lado la ubicación y límites que se habían especificado respecto al Cerro del Chilillo y al Cerro de la Gineta, mencionados en el informe de Antonio García Cubas respecto a la frontera entre Nueva España y Guatemala, así como en los trabajos preparatorios de las Constituciones de 1824 y 1857.

Esa localización implicaba una afectación a los límites del Estado de Veracruz, así como la creación de una mayor frontera con esa entidad federativa. En referencia a este punto, el Pleno valoró la reforma constitucional implementada por el Estado de Chiapas en el año de 1981, en la que se reconocieron diversos límites y colindancias sin que se pudiera desprender algún reconocimiento adicional con el Estado de Veracruz.

El Tribunal Pleno enfatizó que, a pesar de que dicho artículo hubiera sido derogado posteriormente por el propio congreso local, la reforma constitucional no podía entenderse como un reconocimiento aislado, sino que constituía la máxima expresión del poder soberano de dicha entidad federativa de conformidad con los artículos 40 y 41 de la Constitución Federal y un acto que presentaba una concepción territorial autodeterminada que no podía dejarse de lado. De manera que, dadas las afectaciones que se darían con el Estado de Veracruz, no era posible la delimitación de la frontera en ese punto.¹²⁵

En cuanto al planteamiento del Estado de Oaxaca, el Pleno determinó que su propuesta tampoco resultaba viable dado que el reconocimiento del Cerro de los Mixes como el Cerro Mono Pelón implicaría la creación de

¹²⁵ Controversia constitucional 121/2012. Apartado octavo. Estudio de las líneas fronterizas propuestas por los Estados de Oaxaca y Chiapas. Párrafo 301, Página 266.

una nueva frontera con el Estado de Tabasco, la cual tampoco tenía un sustento histórico. Además, implicaba un desconocimiento al contenido del artículo 28 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, que no reconocía frontera alguna con esa entidad federativa.

Ante la imposibilidad para poder adoptar alguna de esas dos propuestas, el Pleno de la Suprema Corte determinó que el punto final a trazarse en la línea limítrofe entre los Estados de Oaxaca y Chiapas debía ser el Cerro de los Martínez, pues existían diversos datos jurídicos en los que este rasgo había sido identificado por ambas entidades.

En el caso del Estado de Oaxaca, un primer reconocimiento de este rasgo se había dado desde el año de 1902 cuando esta entidad celebró con representantes del Gobierno de Veracruz un contrato de límites territoriales sancionado por el Congreso de la Unión y publicado en el Diario Oficial de los Estados Unidos Mexicanos el 16 de noviembre de 1905, en el que se estableció lo siguiente:

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

Artículo 1º. Se aprueba el Contrato celebrado en esta Ciudad el siete de Enero de mil novecientos dos, entre los Representantes de los Gobiernos de los Estados de Oaxaca y Veracruz, sobre límites entre los Distritos de Choápam, Tehuantepec y Juchitán y los Cantones de Acayúcan y Minatitlán.

Artículo 2º La línea divisoria entre esos Estados, en los Distritos y Cantones dichos, queda determinada por los puntos siguientes: Partiendo de la boca del río Xochiapa., sobre la margen izquierda del río Colorado, se seguirá por todo el curso del dicho río Colorado en el sentido de su corriente en una extensión de veintiocho mil ciento cincuenta metros hasta llegar á la boca del arroyo Tiburón situado sobre la margen izquierda del río Colorado. De la boca del arroyo Tiburón en el río Colorado, se seguirá en línea recta con rumbo S. 72° 37' E. y una longitud de siete mil cincuenta y cuatro metros ochenta centímetros, llegando así á la boca del

arroyo Chicozapotes sobre la margen izquierda del río de la Trinidad; de este punto se seguirá todo el curso del río Trinidad contra su corriente, en una extensión de treinta y un mil doscientos cincuenta metros hasta llegar a la boca del arroyo Naranja situado sobre la margen derecha del mismo río de la Trinidad; de este punto se sigue en línea recta con rumbo S. 35° 10' E. y una extensión de treinta mil quinientos noventa y cinco metros, llegando así a la boca del Arroyo Palo Dulce, en la margen derecha del río Jaltepec; de este punto se seguirá en línea recta, con rumbo de S 69° 01' E y una extensión de doce mil trescientos tres metros sesenta centímetros, llegando así a la boca del río Jumapa, sobre la margen izquierda del río Coatzacoacos; de aquí se seguirá por todo el curso del río Coatzacoalcos, contra su corriente en una extensión de veintinueve mil cien metros hasta llegar a la boca del río Sarabia, sobre la margen izquierda del mismo río Coatzacoalcos; y de este punto se seguirá una línea recta en dirección a la cumbre del cerro Martínez con un rumbo de S. 86°44' 30" E. y una extensión de ciento catorce mil trescientos veinticinco metros cuarenta centímetros para encontrar el límite no determinado aún con el Estado de Chiapas.

Con los elementos aportados, también se consideró que el reconocimiento constitucional que tanto Chiapas como Oaxaca habían dado al Cerro de los Martínez era demostrativo de su intención para reconocer a este rasgo como constitutivo de su frontera.

Con esto, se concluyó que la línea limítrofe que debía reconocerse entre los Estados de Oaxaca y Chiapas, debía construirse de la siguiente manera:¹²⁶

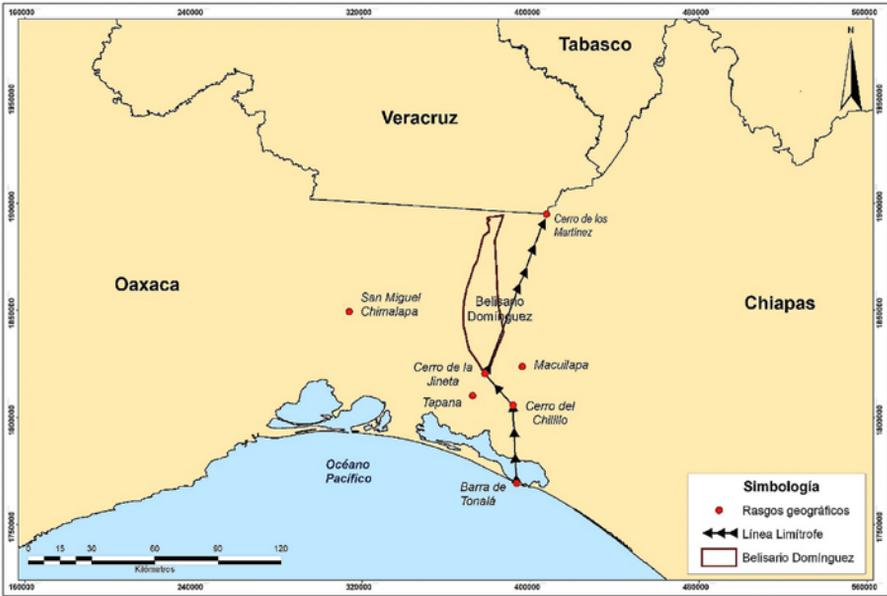
"Partirá de sur a norte e iniciará en la Barra de Tonalá a los 16° de latitud norte, en dirección noroeste hasta el Cerro del Chilillo, de ahí con dirección noroeste hasta el Cerro de la Jineta y de ahí con rumbo noreste hasta el Cerro de los Martínez, rasgos geográficos y coordenadas que pueden identificarse en la siguiente tabla:

¹²⁶ Controversia constitucional 121/2012. Apartado octavo. Estudio de las líneas fronterizas propuestas por los Estados de Oaxaca y Chiapas. Párrafo 329, Pagina 284.

Rasgo	Coordenadas Geográficas
Barra de Tonalá a los 16° de latitud norte.	94°00'00"W; 16°00'00"N
Cerro del Chilillo	94° 2' 35.84" W, 16° 20' 27.09" N
Cerro de la Jineta	94° 8' 21.87" W; 16° 27' 42.73" N
Cerro de los Martínez	93° 53' 23.92" W; 17° 8' 56.79" N.

Finalmente, al haberse alcanzado esa conclusión, restaba simplemente determinar si la creación del municipio de Belisario Domínguez generaba una afectación territorial al Estado de Oaxaca, tomando en consideración el límite previamente definido.

En ese sentido, el Pleno resolvió a partir de los dictámenes periciales presentados en la controversia, que la creación de esa municipalidad había sido proyectada de manera irregular sin una confrontación adecuada con el Estado de Chiapas y la República Mexicana. Aunque se podía advertir a partir de los mapas realizados por los peritos que el polígono de esta municipalidad estaba situado entre los límites del Cerro de la Jineta y el Cerro de los Martínez, era evidente que su territorio se encontraba incrustado casi en su totalidad dentro del territorio oaxaqueño, traspasando la línea limítrofe previamente reconocida, como geográficamente se señala en el siguiente mapa:



Mapa elaborado por la perito oficial en geografía y cartografía en la controversia constitucional 121/2012 sobre límites territoriales entre Chiapas y Oaxaca. "Mapa C10. Barra de Tonalá a los 16° de latitud norte, Cerro El Chillo, Cerro La Jineta y Cerro Los Martínez. Municipio Belisario Domínguez".

Con ello, se logró determinar por primera vez, desde que fueron establecidas las controversias constitucionales en el año de 1994,¹²⁷ un límite territorial entre dos entidades federativas a través de una vía contenciosa; y el reconocimiento de que, en el presente caso, la creación del municipio de Belisario Domínguez, generaba una invasión a la línea limitrofe que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó debía regir entre los Estados de Oaxaca y Chiapas.

¹²⁷ Como se señaló al final del capítulo anterior, no se logró identificar algún otro procedimiento contencioso o resolución por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el que se hubiera definido o resuelto algún conflicto limitrofe previo a la reforma constitucional de 1994.

CAPÍTULO V

Efectos que se propusieron y fueron aprobados o desechados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

V. Efectos que se propusieron y fueron aprobados o desechados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

El Pleno de la Suprema Corte, en la lógica que había sido planteada desde el inicio de la ejecutoria, no emitió una sentencia en la que se haya declarado la invalidez de algún acto o norma específica, como había sido señalado por varios Ministros y Ministras en la discusión del asunto. Si bien la decisión tomada implicaba que dada la afectación territorial generada el Estado de Chiapas debía dejar sin efectos el reconocimiento del municipio correspondiente, no se estableció directamente esta consecuencia. Más bien, la sentencia reconoció a partir de una interpretación amplia del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de la Materia,¹²⁸ que

¹²⁸ Art. 41. "Las sentencias deberán contener:

- I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;
- II. Los preceptos que la fundamenten;
- III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;

era necesario establecer lineamientos precisos a los Estados a fin de que pudiera ser eficaz la declaratoria de límites previamente establecida.

Por lo tanto, los efectos que se presentaron a discusión para los Ministros y Ministras integrantes del Pleno fueron los que a continuación se señalan.

V.a. Modificaciones a los marcos normativos de los Estados de Oaxaca y Chiapas

En cuanto a este punto, se ordenó por mayoría de nueve votos de las Ministras y Ministros, a los congresos de los Estados de Oaxaca y Chiapas que, en el plazo de treinta meses contados a partir de la notificación que se les hiciera de los puntos resolutivos de esta resolución, realizaran las modificaciones pertinentes a sus constituciones y leyes respectivas, a efecto de que incorporaran los puntos limítrofes de la frontera que habían sido reconocidos.

En el caso del Estado de Chiapas, también se le ordenó que realizara las adecuaciones correspondientes tanto en su Constitución como en el resto de su marco normativo a fin de que modificara los límites del Municipio de Belisario Domínguez, de manera que fueran congruentes y no rebasaran la línea limítrofe que se determinó.

V.b. Realización de una consulta previa para las comunidades indígenas y afromexicanas

En la propuesta original de este asunto se reconocía, a partir de información presentada durante la controversia, así como en datos estadísticos

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;

VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

establecidos por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) que en algunas partes de la zona limítrofe entre ambas entidades federativas habitaban diversas poblaciones indígenas.

Conforme a lo anterior y a partir de lo dispuesto en los artículos 2 y 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo,¹²⁹ se consideraba que la implementación de la medida legislativa ordenada, representaba una reconfiguración territorial que podía incidir de manera directa en los derechos y prerrogativas de las comunidades indígenas o afro-mexicanas habitantes de la franja fronteriza de los Estados de Oaxaca y Chiapas. Por lo que se les ordenaba a ambas entidades la realización de una consulta previa, durante el proceso legislativo de reforma a sus respectivas constituciones y marcos legales, misma que se debía llevar a cabo dentro de los treinta meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esa resolución, conforme a diversas fases y parámetros que pudieran respetar su efectiva participación.

El proyecto original reconocía que, con independencia de las posibles afectaciones o no que pudieran actualizarse, el objetivo de la consulta no era para cuestionar o desconocer la línea limítrofe reconocida por el

¹²⁹ Art. 2. "1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.

2. Esta acción deberá incluir medidas:

a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población; b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones; c) que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida."

Artículo 6. "1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan".

Pleno de la Suprema Corte. Más bien se trataba de identificar junto con los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas que habitaban en la frontera estatal, cualquier efecto diferenciado a raíz de la decisión gubernamental-territorial que sería implementada.

Era indudable que en ese momento no se podía saber de qué manera podría afectar la instrumentación de esta decisión, pues eso dependería de cada situación particular. Pero dada la reconfiguración territorial ordenada se consideraba importante establecer un diálogo con las comunidades, a la par del proceso legislativo que se había ordenado y en congruencia con algunos otros precedentes sobre consulta previa resueltos por la propia Suprema Corte en los que se habían identificado las fases correspondientes de diálogo e intercambio que debían darse en esta clase de procedimientos.

No obstante, este punto fue rechazado por una mayoría de seis votos de los Ministros y Ministras integrantes del Tribunal Pleno, pues no consideraron que en ese momento, es decir, al resolver este asunto y establecer un límite territorial, pudiera constatarse una afectación hacia los pueblos indígenas y afromexicanos que ameritara ordenar esa medida.¹³⁰

V.c. Apoyo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía

También en este asunto se propuso originalmente y conforme al marco legal previsto en la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, que los Estados de Oaxaca y Chiapas solicitaran la participación de dicho Instituto en la demarcación territorial que se realizaría, a fin de que se pudieran identificar todas aquellas localidades y comunidades cuya pertenencia pudiera verse afectada con la línea limítrofe reconocida.

¹³⁰ Véanse las intervenciones de los Ministros Pérez Dayán, Laynez Potisek, Aguilar Morales, Piña Hernández, Gutiérrez Ortiz Mena y Pardo Rebolledo expresadas en las sesiones de 11 y 16 de noviembre de 2021.

Sin embargo, este punto también fue votado en contra por una mayoría de seis votos de los Ministros y Ministras integrantes del Tribunal Pleno, al estimarse que no era necesaria esta participación dado el propio contenido de la sentencia.¹³¹

V.d. Establecimiento de mecanismos de coordinación entre los Estados de Chiapas y Oaxaca y la Federación

En este punto, que sí fue aprobado por una mayoría de seis votos de los integrantes del Tribunal Pleno, se ordenó a los Estados de Oaxaca y Chiapas que dentro de los doce meses siguientes a que se les notificaran los puntos resolutivos de la sentencia, establecieran mecanismos de coordinación entre ellos, bajo la supervisión de la Federación para definir la prestación de servicios públicos comunes a la población habitante en su frontera de manera que no quedaran desprovistos de alguno de ellos. Lo que se podría realizar con la instrumentación de diversas acciones y programas referidos en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Asimismo, la sentencia enfatizó que los Estados de Oaxaca y Chiapas debían garantizar, indistintamente, la prestación de todos los servicios públicos a la población que habitara en la franja territorial que es materia de la controversia hasta en tanto se concluyera la realización de todos los efectos establecidos.

Por otra parte, en este mismo apartado, se reconoció que dado que la frontera existente entre ambas entidades federativas se encontraba localizada en un región ecológica de gran diversidad, ambos Estados bajo la coordinación del Gobierno Federal debían realizar en el plazo ya referido

¹³¹ Aunque respecto a este punto no existieron pronunciamientos expresos de todos los Ministros, véanse las intervenciones de los Ministros Pérez Dayán, Laynez Potisek, Aguilar Morales, Piña Hernández, Gutiérrez Ortiz Mena y Pardo Rebolledo expresadas en las sesiones de 11 y 16 de noviembre de 2021.

de doce meses, todos los procesos y acciones pertinentes para establecer un programa de ordenamiento ecológico regional que abarcara la zona y fijara criterios de regulación ecológica para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales localizados, así como para la realización de actividades productivas y la ubicación de asentamientos humanos, de conformidad con lo dispuesto en diversos artículos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

En ese plazo también se ordenó garantizar, tanto por el Gobierno Federal, como por los Estados involucrados, la participación social corresponsable de los grupos y sectores que habitan en esa zona limítrofe, su integración en el Comité del Ordenamiento Ecológico, así como su adecuada consulta de conformidad con el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Ordenamiento Ecológico. Las acciones referidas en el párrafo anterior y en éste, también fueron aprobadas por una mayoría de seis votos de los Ministros y Ministras integrantes del Tribunal Pleno.

V.e. Precisión sobre las resoluciones emitidas por autoridades agrarias

Finalmente, en este punto que fue avalado por una mayoría de nueve votos de los Ministros integrantes del Tribunal Pleno, se precisó que lo resuelto en esta controversia, no era extensivo a las resoluciones emitidas por autoridades federales o locales en las que se hubieren reconocido o generado derechos en favor de ejidos o comunidades agrarias.

De modo que, aun cuando la localización y ubicación de un sujeto de derecho agrario en una determinada entidad federativa llegara a modificarse a partir de lo decidido en la sentencia, no podía dar pie a un impedimento para que existiera un respeto y reconocimiento de sus derechos y el régimen interno que los propios sujetos agrarios habían determinado, dado que lo anterior derivaba de una obligación constitucional exigible a todas las autoridades, entre las que se incluían las entidades federativas en cuestión.

CAPÍTULO VI

Reflexiones sobre la construcción de un precedente en materia de controversia constitucional por conflicto de límites territoriales

VI. Reflexiones sobre la construcción de un precedente en materia de controversia constitucional por conflicto de límites territoriales

Esta controversia constitucional sobre límites territoriales marca el inicio de una línea jurisprudencial dirigida a resolver las indefiniciones que existen en nuestro país en la delimitación territorial entre las distintas entidades federativas que lo integran.

La decisión tiene relevancia en el orden jurídico nacional, pues reconoce la existencia de una vía específica para esta clase de conflictos, con independencia de la naturaleza política o social que los mismos pudieran tener. Finalmente, y después de muchos años, se materializan las intenciones de los múltiples órganos constituyentes y reformadores de la Constitución que a lo largo de la historia mexicana han reconocido esta facultad para el Poder Judicial de la Federación, a través de la Suprema Corte de

Justicia de la Nación. El hecho de que se pueda proveer una solución jurídica a un problema de enormes magnitudes como lo es la definición de un límite territorial, es una buena señal en el desarrollo de un sistema constitucional, democrático de derecho.

En el caso particular, el hecho de que algunos de los puntos de la propuesta original del proyecto de sentencia no hubieran sido aprobados, como pudieran ser algunos de los efectos, no implica que la sentencia pierda su fuerza vinculante para casos futuros. La naturaleza jurídica de esta clase de asuntos permitirá que, conforme se vayan presentando ante la Suprema Corte, seguramente surgirán nuevas ideas y nuevos debates al seno del Pleno, en torno a los alcances de esta decisión al momento en que se presenten otras controversias de la misma naturaleza. El carácter orientador de la resolución en la controversia constitucional 121/2012 no debe desestimarse *a priori*, sino analizarse a la par de los asuntos futuros que puedan llegar a plantearse y resolverse.¹³²

Es imperativo destacar que en esta controversia existieron puntos y temas que fueron aprobados por una mayoría calificada, suficiente para generar un precedente vinculante en términos del marco constitucional y legal vigente. Se pueden citar los temas referentes a la oportunidad en la presentación de esta demanda, así como el estudio que se hizo sobre las líneas fronterizas propuestas y la valoración de las mismas a partir del auto-reconocimiento que hicieron ambos Estados de sus fronteras en sus constituciones locales, que fueron temas que se votaron por una mayoría de diez votos de los integrantes del Tribunal Pleno. De igual manera, algunos puntos relativos a la vinculación que se hizo a los Estados para que legislaran, así como las precisiones en torno a la compatibilidad de la

¹³² Como se señaló anteriormente, se encuentran radicados en la Suprema Corte de Justicia de la Nación tres controversias constitucionales sobre límites territoriales: dos entre los estados de Nayarit y Jalisco y una entre los estados de Yucatán y Quintana Roo. Estos asuntos parten de distintos antecedentes históricos además de que los actos jurídicos que dan origen al conflicto de límites territoriales varían significativamente.

sentencia con resoluciones agrarias previas, reflejaron una votación mayoritaria suficiente para ser obligatoria.

No obstante, a pesar de que pudiera existir esta vinculación para casos futuros, lo cierto es que muchas de esas cuestiones se insertan en las propias particularidades del asunto que se hubiese sometido a consideración del Tribunal Pleno. Lo que no demerita la obligatoriedad del precedente o implica que se tenga que caer en un relativismo de la decisión adoptada; todas las demandas de esta naturaleza deben valorarse, caso por caso, a fin de que puedan sopesarse los argumentos expuestos por las partes con toda profundidad y cuidado, para resolver cada asunto conforme sus especificidades y características. Seguramente el Pleno de la Suprema Corte encontrará a lo largo del tiempo, en sus distintas integraciones, nuevos y mejores criterios que mejoren las decisiones en un campo tan inexplorado como lo es el conflicto de límites territoriales entre las entidades federativas.

Vale la pena destacar también que en este conflicto de límites, a partir de sus condiciones, no se consideró la necesidad de declarar la invalidez de algún acto o norma, sino que la propuesta se centró en definir cuáles son los límites que deben regir entre dos entidades federativas, para de ahí establecer efectos específicos a los que se tendrían que ceñir ambos Estados. Como se señaló anteriormente, esto es algo que también puede ser objeto nuevamente de debate con la intención de que se generen propuestas de invalidez de actos o normas y a fin de poder conciliar algunas posturas encontradas que se dieron en la discusión de la controversia constitucional 121/2012 sobre límites territoriales. Nuevas reflexiones sobre esta clase de asuntos y nuevos alcances que pueda tener la controversia constitucional persistirán.

Tal como se ha destacado a lo largo de este trabajo, la controversia constitucional sobre límites territoriales debe entenderse como un vehículo o instrumento para resolver un problema mayor que es la falta de definición de los linderos entre dos o más entidades federativas. Ese es el propósito

final de un asunto de esta naturaleza el cual debe verse en función no solo del contenido del artículo 105 constitucional, sino también desde una óptica garantista que tome en cuenta todos los principios, instituciones y derechos que se prevén en la Constitución Federal, así como las facultades jurisdiccionales que se le confieren a la Suprema Corte de Justicia de la Nación; siempre acorde a la propia intención del constituyente, en el sentido de: "encontrar los cauces equitativos para dar una resolución definitiva en el marco del Estado de derecho".¹³³ También será importante estar atentos y vigilar en el futuro la manera en que la decisión adoptada es instrumentada y cumplida debidamente por cada una de las entidades que participaron en la controversia de límites territoriales, así como por la Federación a través de sus órganos competentes, conforme con los puntos resolutivos aprobados por el Pleno de la Suprema Corte de la Nación. La ejecución de esta decisión constituye un tema que no debe dejarse de lado y que será de suma importancia para la conformación de futuros precedentes.

No se debe perder de vista que esta controversia constitucional es la primera en toda la historia del Estado Mexicano, en la que se resuelve, por vía jurisdiccional constitucional, el fondo de un conflicto de límites entre entidades federativas, por lo que aun siendo un precedente muy importante, probablemente sus consideraciones y criterios podrán ser materia de revisión y análisis para ser confirmados o modificados a la luz de las especificidades que presenten las tres que están ya radicadas en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, muy probablemente, las que sigan llegando en el futuro.

Esta controversia constitucional 121/2012 sobre los límites territoriales entre Oaxaca y Chiapas, para los efectos de la construcción de una robusta doctrina jurisdiccional constitucional en esta materia, es solamente un punto de partida.

¹³³ Exposición de Motivos. México, D.F. jueves 24 de marzo de 2011. 3. INICIATIVA DE SENADORES (DIVERSOS GRUPOS PARLAMENTARIOS), Gaceta No. 234.

ANEXOS

**Anexo 1. Mapas utilizados en el dictamen
pericial en geografía y cartografía
por la perito oficial para el trazo
de la línea fronteriza entre
Nueva España y Guatemala**

NÚMERO DE MAPA	MAPA	RASGOS GEOGRÁFICOS IDENTIFICADOS
1.	<p>Carta General del Estado L. y S. de Chiapas</p> <p>Levantada por Disposición del Exmo. Sr. Gobernador del Mismo D. Ángel A. Corzo. Por el Agrimensor. D. Secundino Orantes (1853).</p>	<p>La Gineta, Barra de Tonalá a los 16° de latitud Norte, Pueblo de Maquilapa, Pueblo de Sumazintla, Río Sumazintla extremo sur y Huehuetlán a los 15° 30' de latitud Norte.</p>
2.	<p>Carta Chiapas. Carta XXII</p> <p>Atlas Geográfico, Estadístico e Histórico. Antonio García Cubas (1856).</p>	<p>Barra de Tonalá a los 16° de latitud Norte, Pueblo de Maquilapa, Río Sumazintla extremo sur y Huehuetlán a los 15° 30' de latitud Norte.</p>
3.	<p>Carta Oaxaca. Carta XI</p> <p>Atlas Geográfico, Estadístico e Histórico. Antonio García Cubas (1856).</p>	<p>Xaltopentán (hoy Jaltepec)</p>
4.	<p>Mapa descriptivo del Istmo de Coatzacoalcos o Tehuantepec. Levantado según las noticias más exactas con presencia de algunos Mapas manuscritos y relaciones de varios viajeros, que da una ydea Aproximada á exactitud de su situación geográfica (1825).</p>	<p>La Gineta, Pueblo de Tapana, Pueblo de Maquilapa, San Miguel Chimalapa y El Chilillo.</p>
5.	<p>Mapa de Dominios Españoles en América del Norte. Parte media (1811).</p>	<p>La Gineta, Xaltopentán (hoy Jaltepec), Barra de Tonalá a los 16° de latitud Norte, Pueblo de Tapana, Pueblo de Maquilapa, San Miguel Chimalapa, Pueblo de Sumazintla, Río Sumazintla extremo sur y Huehuetlán a los 15° 30' de latitud Norte.</p>
6.	<p>Mapa de la serie volcánica de Guatemala (1840).</p>	<p>La Gineta, Pueblo de Maquilapa, San Miguel Chimalapa, Río Sumazintla extremo sur y Cabo de las Puntas.</p>

NÚMERO DE MAPA	MAPA	RASGOS GEOGRÁFICOS IDENTIFICADOS
7.	Carta General de la República Mexicana formada y corregida con presencia de los últimos datos y el auxilio de las autoridades más competentes (1867).	La Barra de Tonalá a los 16° de latitud Norte, Pueblo de Tapaná, San Miguel Chimalapa, Pueblo de Sumazintla, Río Sumazintla extremo norte, Río Sumazintla extremo sur y Huehuetlán a los 15° 30' de latitud Norte.
8.	Mapa de los Estados Unidos de México (con) Guatemala o las provincias Unidas del Centro de América del año (1840).	Pueblo de Tapaná, Pueblo de Maquilapa, Huehuetlán a los 15° 30' de latitud Norte y Cabo de las Puntas.
9.	Plano geográfico de la mayor parte de la América Septentrional Española. Manuscrito. Firmado y rubricado en México, a 23 de Octubre de 1772.	Barra de Tonalá a los 16° de latitud Norte, Pueblo de Tapaná, Pueblo de Maquilapa, Pueblo de Sumazintla y El Chilillo.
10.	General chart of the kingdom of New Spain betn. parallels of 16 & 38° N. from materials in Mexico at commencement of year of 1804. Alexander Von Humboldt (1804).	Xaltopentán (hoy Jaltepec), Barra de Tonalá a los 16° de latitud Norte, Pueblo de Tapaná, Pueblo de Maquilapa, San Miguel Chimalapa y Cerro de los Mixes a los 17° 24' de latitud Norte
11.	North America; Geography and Map Division Washington D.C. Autor: A. Arrowsmith (1822).	Barra de Tonalá a los 16° de latitud Norte, Pueblo de Tapaná, Pueblo de Maquilapa, San Miguel Chimalapa, Río Sumazintla extremo sur, Huehuetlán a los 15° 30' de latitud Norte y Cabo de las Puntas.
12.	North America. A New Map of North America, with the West India Islands. (1810). Kitchen, Thomas Sr. From: A New Universal Atlas Whole World Ninth Edition, Kitchen Sr and Others, London (1810).	Pueblo de Sumazintla, Río Sumazintla extremo sur, Huehuetlán a los 15° 30' de latitud Norte y Cabo de las Puntas.

NÚMERO DE MAPA	MAPA	RASGOS GEOGRÁFICOS IDENTIFICADOS
13.	North América. Carte Encyprototype de L'Amérique Septentrionale; Library of Congress - Geography and Map Division Washington D.C. Autor: M. Brué (1819). Clasificador: Sin clasificar.	Xaltopentán (hoy Jaltepec), Barra de Tonalá a los 16° de latitud Norte, Pueblo de Tapana, Pueblo de Maquilapa, Pueblo de Sumazintla, Huehuetlán a los 15° 30' de latitud Norte.
14.	México. Autor: Secretaría de la Defensa Nacional. No disponible ¹³⁴	Pueblo de Tapana y Huehuetlán a los 15° 30' de latitud Norte

¹³⁴ A dicho mapa se le dio la clasificación de información reservada por lo que únicamente se señala su relevancia, pero no se presentará en este anexo.

Mapa 1



Mapa 3

ATLAS MEXICANO, POR ANTONIO GARCIA Y CEBALLOS.

SITUACION, LIMITES Y EXTENSION.

El Estado de Oaxaca, uno de los que conforma una federacion... Situacion geografica... Limites... Extension...

CONFIGURACION Y ASPECTO FISICO.

Montañas en estratos en presenta el Estado de Oaxaca... Configuracion y aspecto fisico...

CLIMA.

Clima en la mayor parte de los Estados de la Republica... Clima de Oaxaca...

PRODUCCIONES NATURALES.

Se puede asegurar que toda el territorio del Estado... Producciones naturales...

Table with columns: MUNICIPIOS, PRODUCTOS, and other details. Lists various municipalities and their primary products like sugar, coffee, and wool.

Las principales producciones en el Estado de Oaxaca... Agricultura...

Las producciones agrícolas son abundantes y variadas... Agricultura...

Table with columns: MUNICIPIOS, PRODUCTOS, and other details. Lists municipalities and their agricultural products.

Table with columns: PRODUCTOS, VALORES, and other details. Lists agricultural products and their values.

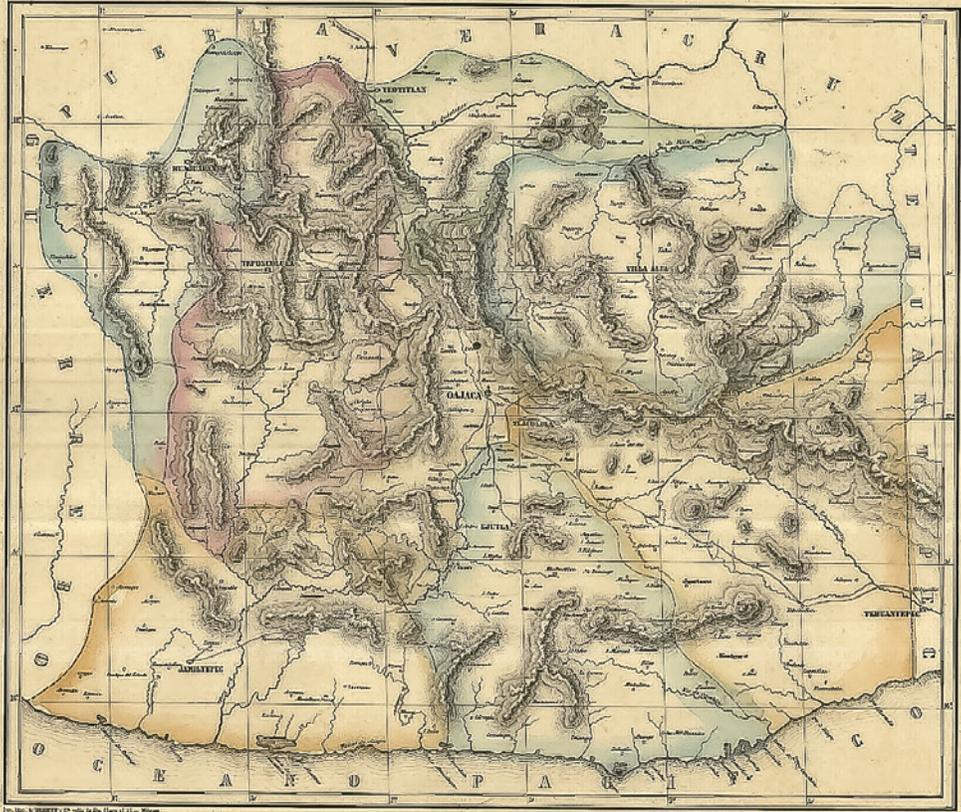
Table with columns: PRODUCTOS, VALORES, and other details. Lists agricultural products and their values.

Table with columns: PRODUCTOS, VALORES, and other details. Lists agricultural products and their values.

OAXACA.

4288 leguas cuadradas.

531.768 habitantes.



ITINERARIOS.

Table of itineraries listing routes between various cities in Oaxaca, such as Oaxaca, Tehuacan, and Tlaxiaco.

CARTA XXI.

DIVISION TERRITORIAL Y POBLACION.

El Estado de Oaxaca, es compuesto de once municipios... Division territorial y poblacion...

Table showing population data for various municipalities in Oaxaca, including names and population counts.

Table showing population data for the state of Oaxaca, including total population and population by sex.

Table showing population data for the state of Oaxaca, including population by age group.

Table showing population data for the state of Oaxaca, including population by occupation.

Table showing population data for the state of Oaxaca, including population by industry.

Table showing population data for the state of Oaxaca, including population by commerce.

Table showing population data for the state of Oaxaca, including population by public works.

Table showing population data for the state of Oaxaca, including population by mountains, rivers, etc.

Table showing population data for the state of Oaxaca, including population by public works.

Table showing population data for the state of Oaxaca, including population by public works.

Table showing population data for the state of Oaxaca, including population by public works.

Table showing population data for the state of Oaxaca, including population by public works.

Table showing population data for the state of Oaxaca, including population by public works.

Table showing population data for the state of Oaxaca, including population by public works.

Al. Rev. D. Manuel J. de Siquiera, en prueba de gratitud y agracia.

Engr. 200.

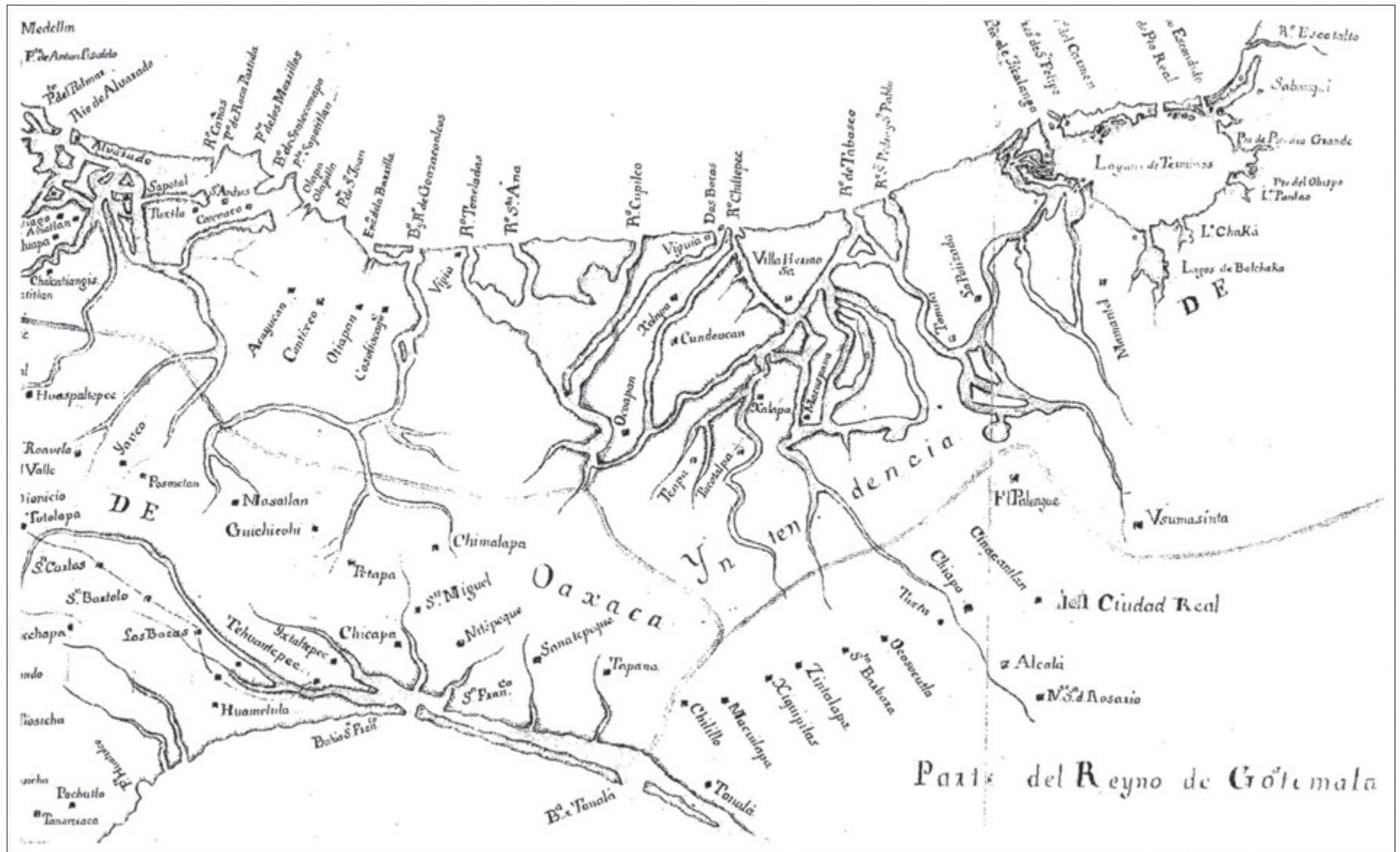
Mapa 4



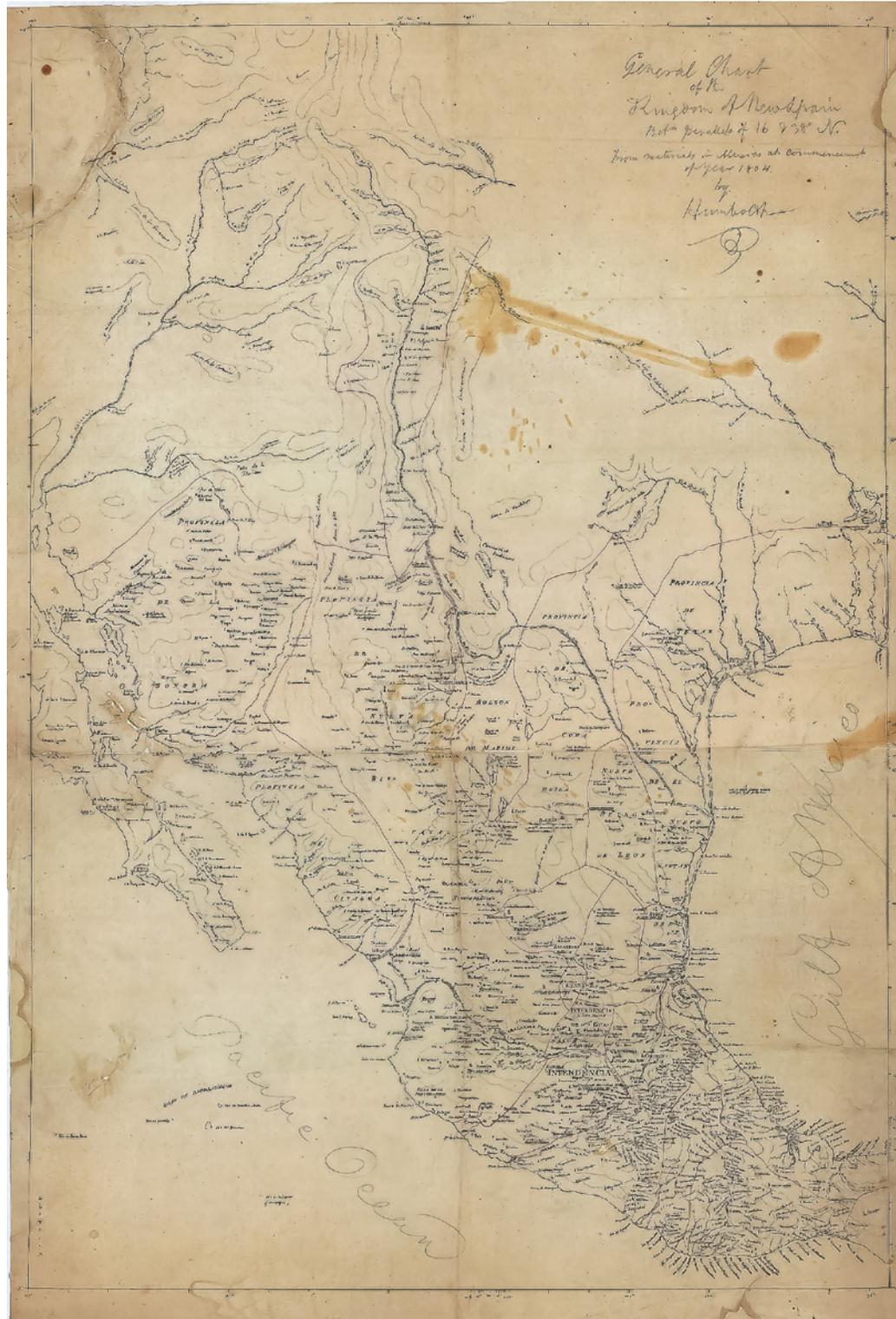
Mapa 8



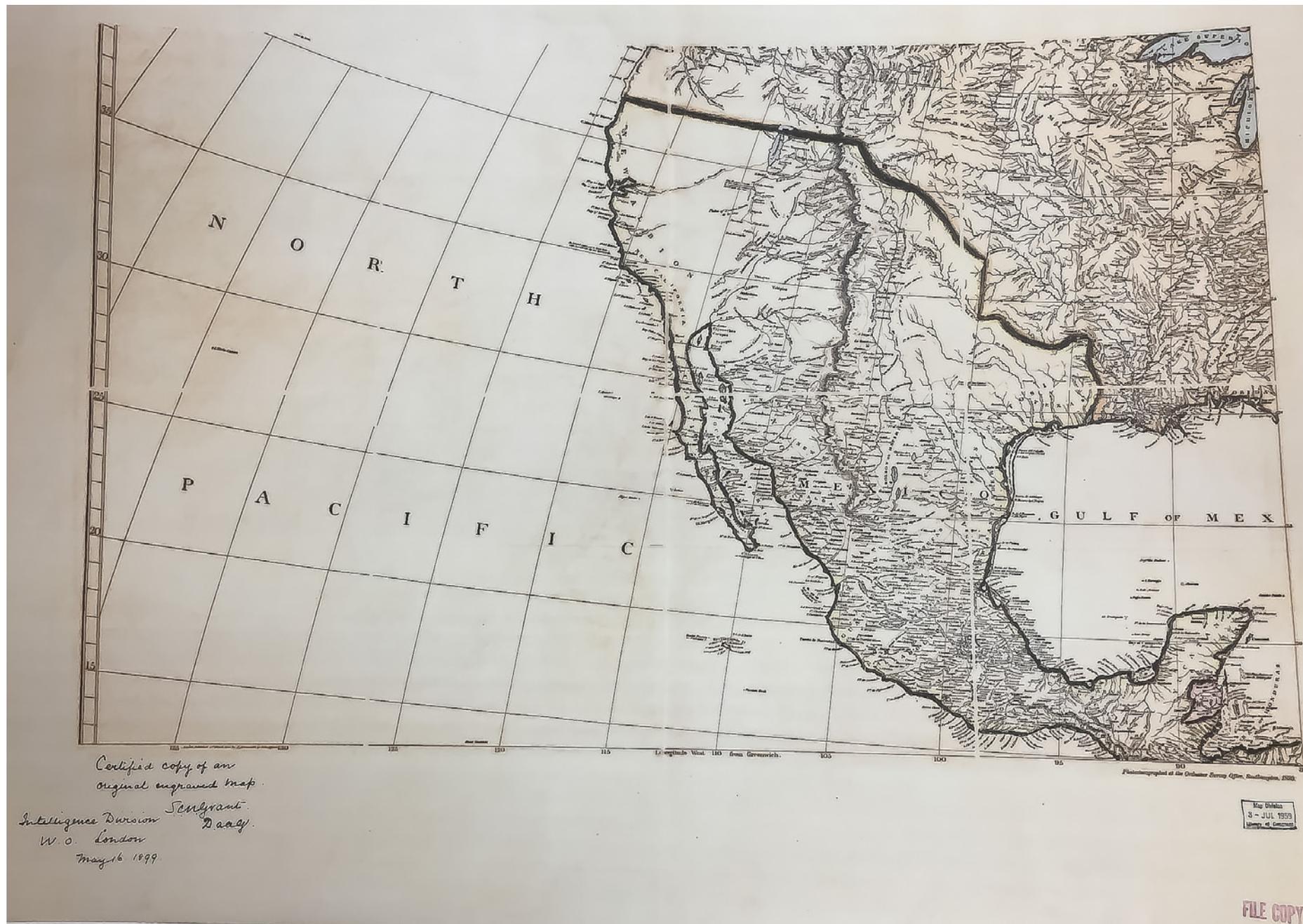
Mapa 9



Mapa 10



Mapa 11



*Certified copy of an
original engraved map.*

*Intelligence Division
W. O. London
May 16 1899*

*Smyrant.
D. A. C.*

Photomicrograph of the Ordnance Survey (Genl. Staff) map, 1888.

Map Office
3 - JUL 1899
Genl. Staff

FILE COPY

Mapa 12



**Anexo 2. Cuestionario que se propuso
para el desahogo de la prueba pericial
en geografía y cartografía**

1. Elabore el perito un mapa que contenga la línea limítrofe planteada por Oaxaca al formular su escrito de demanda, la cual inicia en el Cerro de los Martínez y termina en el punto medio de la Barra de Tonalá.
2. Utilizando el mapa a que se refiere la pregunta anterior, elabore el perito un nuevo mapa en que también se contenga el perímetro del Municipio de Belisario Domínguez, utilizando las coordenadas de su creación contenidas en el anexo técnico.
3. Elabore el perito un mapa que contenga la línea limítrofe planteada por Chiapas al contestar la demanda y formular su reconvencción, que parta de la Barra de Tonalá, por entre los pueblos de Tapana y Maquilapa, haciendo inflexión o vuelta al frente de San Miguel Chimalapa, hasta el Cerro de los Mixes ubicado a los 17° 24' de latitud Norte, y con longitud ubicada en el Distrito de Yau-tepec, donde se levanta la Cumbre Margarita.

4. Utilizando el mapa a que se refiere la pregunta anterior, elabore el perito un nuevo mapa en que también se contenga el perímetro del Municipio de Belisario Domínguez, utilizando las coordenadas de su creación contenidas en el anexo técnico.
5. Elabore el perito un mapa que contenga la línea limítrofe planteada por Oaxaca al contestar la reconvencción, en donde partiendo de la Barra de Tonalá, por entre los pueblos de Tapaná y Maquilapa, haciendo inflexión o vuelta al frente de San Miguel Chimalapa, hasta el Cerro de los Mixes, llega a un punto tetraíno de colindancia entre Chiapas, Oaxaca, Veracruz y Tabasco.
6. Utilizando el mapa a que se refiere la pregunta anterior, elabore el perito un nuevo mapa en que también se contenga el perímetro del Municipio de Belisario Domínguez, utilizando las coordenadas de su creación contenidas en el anexo técnico.
7. Con base en la Red Geodésica Nacional de INEGI, identifique cuáles son las localidades que quedarían incluidas en territorio chiapaneco y cuáles en territorio oaxaqueño, de aceptarse la línea limítrofe propuesta por Oaxaca en su escrito inicial de demanda.
8. Con base en la Red Geodésica Nacional de INEGI, identifique cuáles son las localidades que quedarían incluidas en territorio chiapaneco y cuáles en territorio oaxaqueño, de aceptarse la línea limítrofe propuesta por Chiapas al formular la reconvencción.
9. Con base en la Red Geodésica Nacional de INEGI, identifique cuáles son las localidades que quedarían incluidas en territorio chiapaneco y cuáles en territorio oaxaqueño, de aceptarse la línea limítrofe propuesta por Oaxaca al dar contestación a la reconvencción.
10. Diga el perito cuáles son los rasgos geográficos de la línea limítrofe que se hace referencia en el documento titulado "Línea divisoria

entre la Nueva España y Guatemala", elaborado por Antonio García Cubas con base en los apuntes que se deben al Sr. D. José Gómez de la Cortina, y que fueron retomados por el Secretario del Despacho de Relaciones Exteriores en su informe rendido ante el Senado de la República que se encuentra publicado en el Diario Oficial de la Federación de 1° de enero de 1894.

11. Diga el perito quién fue el Barón de Humboldt, así como sus principales aportes a la geografía, en específico si existe algún mapa de su autoría donde aparezca la línea limítrofe entre la Nueva España y Guatemala.
12. Diga el perito quién fue el presbítero Domingo Juarros, así como sus principales aportes a la geografía.
13. Diga el perito quién fue D. José Gómez de la Cortina, así como sus principales aportes a la geografía.
14. Diga el perito quién fue Antonio García Cubas, así como sus principales aportes a la geografía.
15. Diga el perito quién fue Manuel Orozco y Berra, así como sus principales aportes a la geografía.
16. Una vez analizados los mapas ofrecidos por las partes como prueba en el presente juicio, los cuales se identifican en la tabla anexa, diga el perito si ellos contienen alguna referencia a los siguientes rasgos geográficos. La respuesta deberá anotarse con un SÍ o un NO en la tabla respectiva, en el entendido de que no deberá hacerse ninguna anotación en las pruebas que contengan la leyenda "no es una prueba cartográfica".
 - La Gineta.
 - Xaltopetlán (hoy Jaltepec).

- La Barra de Tonalá a los 16° de latitud Norte.
 - El pueblo de Tapaná o alguna denominación similar.
 - El pueblo de Maquilapa o alguna denominación similar.
 - San Miguel Chimalapa.
 - Cerro de los Mixes a los 17° 24' de latitud Norte.
 - El pueblo de Sumazintla o alguna denominación similar.
 - El río Sumazintla o alguna denominación similar en su extremo norte.
 - El río Sumazintla o alguna denominación similar en su extremo sur.
 - Huehuetlán a los 15° 30' de latitud Norte.
 - El Cabo de las Puntas en el Golfo de Honduras.
 - El Chilillo.
 - Antigua misión de Chiriqui.
17. Conforme al resultado de la tabla a que se refiere la pregunta anterior, diga el perito si los mapas ofrecidos por las partes, que no contienen ninguno de los rasgos geográficos a que se refiere la pregunta anterior, son útiles para trazar la línea divisoria entre Nueva España y Guatemala planteada por Antonio García Cubas, misma que aparece referida en el Diario Oficial de la Federación de 1° de enero de 1894. Al dar respuesta a esta pregunta deberá identificar cuáles son estos mapas, haciendo uso de la clasificación contenida en la tabla a que se refiere la pregunta 16.
18. Conforme al resultado de las preguntas anteriores, diga el perito cuáles de los mapas ofrecidos por las partes, que sí contienen algunos de los rasgos geográficos a que se refiere la pregunta 16, a su juicio son útiles para trazar la línea divisoria entre Nueva España y Guatemala planteada por Antonio García Cubas, misma que aparece referida en el Diario Oficial de la Federación de 1° de enero de 1894. Al dar respuesta a esta pregunta deberá identificar cuáles son estos mapas, haciendo uso de la clasificación contenida en la tabla a que se refiere la pregunta 16.

19. Diga el perito, en su caso, después de analizar e interpretar los mapas a que se refiere la pregunta anterior, así como los que hubieren sido recabados como prueba para mejor proveer, si existen contradicciones entre los mismos respecto de los rasgos geográficos que representan y su ubicación, en específico, los identificados en la pregunta 16. Al dar respuesta a esta pregunta deberá identificar cuáles son estos mapas, haciendo uso de la clasificación contenida en la tabla a que se refiere la pregunta 16.
20. Diga el perito, en su caso, si las contradicciones existentes entre los mapas a que se refiere la pregunta anterior pueden resolverse en función de su autor, esto es, si alguno merece mayor valor cartográfico y por qué. Al dar respuesta a esta pregunta deberá identificar cuáles son estos mapas, haciendo uso de la clasificación contenida en la tabla a que se refiere la pregunta 16.
21. Con base en los mapas que sí contienen algunos de los rasgos geográficos a que se refiere la pregunta 16, ya sea que hubieren sido ofrecidos por las partes o recabados de oficio durante la instrucción, elabore el perito un mapa de su autoría, en donde trace la "Línea divisoria entre la Nueva España y Guatemala", a que se refiere el documento elaborado por Antonio García Cubas, misma que aparece referida en el Diario Oficial de la Federación de 1° de enero de 1894. Dicho mapa deberá sujetarse a las siguientes reglas:
 - a) *Limitar la extensión de la superficie de Guatemala desde los 7° 54' hasta los 17° 49' de latitud Norte, tal como se acordó en 1787 según Antonio García Cubas.*
 - b) *Considerar como punto principal de la línea divisoria entre México y Guatemala, el rasgo geográfico identificado como "El Chilillo", así como la antigua "Misión de Chiriqui", trazando una línea meridional.*
 - c) *Identificar en longitud y latitud cada uno de los rasgos geográficos a que se refiere la pregunta 16, utilizando la Red Geodésica Nacional de INEGI.*

22. De acuerdo al resultado del mapa elaborado conforme a la pregunta anterior, el perito deberá elaborar un nuevo mapa, en donde traslade la línea que dividía la Nueva España de Guatemala, a un mapa actual de la República Mexicana conforme a la Red Geodésica Nacional de INEGI, especificando qué localidades quedan ubicadas de cada lado de la línea limítrofe.
23. Utilizando el mapa a que se refiere la pregunta anterior, el perito deberá ubicar las coordenadas del Municipio de Belisario Domínguez, conforme al anexo técnico de su creación.
24. Conforme al mapa antes señalado, deberá concluir el perito en qué territorio se ubica el Municipio de Belisario Domínguez, esto es, en Chiapas o en Oaxaca.

PREGUNTAS ADICIONALES FORMULADAS POR EL ESTADO
DE TABASCO, ADMITIDAS PARA EL DESAHOGO
DE LA PRUEBA PERICIAL EN GEOGRAFÍA Y CARTOGRAFÍA

- Que diga la perito con la información aportada por los Estados de Oaxaca y Chiapas, así como la que recabe en la visita que se realice en los sitios en donde se llevará a cabo el desahogo de la prueba de inspección judicial asociada de la prueba pericial en materia de geografía y cartografía, si existe el denominado "Cerro de los Mixes", ubicado a los 17° 24´ de latitud Norte.
- Tomando en cuenta las coordenadas de la posición geográfica definidas por el Estado de Tabasco en el escrito de fecha veintitrés de junio del dos mil quince, emitido como tercero interesado, dirá la perito si con base en los trabajos de gabinete desarrollados y los físicos del peritaje en geografía y cartografía que se desahoguen dentro del presente expediente, puede llegar a la conclusión técnica de que el Estado de Tabasco limita únicamente con los Estados de Chiapas y Veracruz, a través del denominado "Cerro Mono

Pelado", que es conocido como punto trino de colindancia entre dichas entidades federativas.

- Que determine el perito si la línea límite que precisa el Estado de Oaxaca corresponde a los planos que obran en los autos, y en su caso establecer las diferencias.
- Que determine el perito si la línea límite que precisa el Estado de Oaxaca se ubica dentro de los límites territoriales de dicha Entidad Federativa, o bien dentro de los límites territoriales del Estado de Tabasco, Estado de Chiapas o Estado de Veracruz.
- Tomando en cuenta las coordenadas de la posición geográfica definidas por el Estado de Tabasco en el escrito de fecha veintitrés de junio del dos mil quince, emitido como tercero interesado, dirá el perito si con los trabajos de gabinete desarrollados y los físicos del peritaje en geografía y cartografía que se desahoguen dentro del presente expediente, puede llegar a la conclusión técnica de que el Estado de Tabasco limita con los Estados de Chiapas y Veracruz, a través del denominado "Cerro Mono Pelado", que es conocido como punto trino de colindancia entre dichas entidades federativas."

Bibliografía

BUENROSTRO, Felipe, *Historia del primer y segundo congresos constitucionales de la República Mexicana: extracto de todas las sesiones y documentos relativos*, Tipografía Literaria de Filomeno Mata, México, 1881.

DE PUGA, Vasco, *Provisiones, cédulas, instrucciones para el gobierno de la Nueva España*, Cultura Hispánica, Madrid.

DUBLÁN, Manuel y LOZANO, José María, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, Imprenta del Comercio, México, 1876.

GARCÍA AGUIRRE, Miguel Ángel, *Chimalapas: La defensa del territorio y de los bienes naturales como un factor de identidad indígena*, Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano, Brot fur die Welt, 2015.

GARCÍA CUBAS, Antonio, *Atlas Geográfico, Estadístico e Histórico de la República Mexicana*, Imprenta de J.M. Lara, calle de la Palma, núm 4., 1856.

GÓMEZ-MARTÍNEZ, Emanuel, "Conflictos territoriales en Los Chimalapas", en TREJO-BARRIENTOS, Leopoldo y ALONSO-BOLAÑOS, Marina, *Los zaques de Oaxaca. Un viaje por Los Chimalapas*, INAH-Conaculta, México, 2008.

FLORES CASTILLO, Adriana Y. "Chiapas a través de sus constituciones", en *Chiapas. Historia de las Instituciones Jurídicas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2010.

JUARROS, Domingo, *Compendio de la historia de la Ciudad de Guatemala*; por D. Ignacio Beteta (impresión), Guatemala, 1808.

LUNA LEAL, Marisol, "Conflictos Territoriales en México. Una Aproximación", Tirant lo Blanch, Madrid, 2019.

MARVÁN LABORDE, Ignacio, *Nueva Edición del Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, Tomo II, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2005.

MORA, Jose María Luis, *México y sus revoluciones*, Porrúa, México, 1950.

O' GORMAN, Edmundo, *Historia de las Divisiones Territoriales de México*, Editorial Porrúa, México, 2012.

OROZCO Y BERRA, Manuel, *Apuntes para la historia de la geografía en México*, Imprenta de D. Díaz de León, México, 1881.

SEGURA, José Sebastián, *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano*, Tomo IV, No. 111, 1865.

SEGRESTE RÍOS, Sergio y MARTÍNEZ ALAVEZ, Abraham, *Las Constituciones Políticas de Oaxaca*, LVII Legislatura Constitucional del H. Congreso del Estado libre y soberano de Oaxaca, 2010.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *Los debates parlamentarios en torno al Acta Constitutiva de la Federación de 1824 y Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824*, Cámara de Diputados, México, 2014.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1998*, Editorial Porrúa, México, 1998.

ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, Senado de la República, México, 2007.

Informe del C. Ignacio Mariscal. Secretario del Despacho de Relaciones Exteriores, rendido ante el Senado Acerca del Tratado de Límites entre Yucatán y Belice con un apéndice de notas y piezas justificativas. Anexo núm. 5. pp. 41-45, México. Imprenta de F. Díaz de León. Secs. Sociedad Anónima. Esquina de San Juan de Letrán y Rebeldes, 1893.

Precedentes referidos

Controversia constitucional 3/1998. Versión Taquigráfica, de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el lunes 30 de septiembre del 2002.

Controversia constitucional 51/2004. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 13 de junio de 2006.

Recurso de Reclamación 7/2012-CA, derivado de la Controversia Constitucional 5/2012. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2 mayo de 2012.

Recurso de Reclamación 10/2014-CA, derivado de la Controversia Constitucional 21/2014. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 11 de junio de 2014.

Recurso de Reclamación 42/2014-CA, derivado de la Controversia Constitucional 121/2012. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 12 de agosto de 2015.

Recurso de Reclamación 79/2017-CA, derivado de la Controversia Constitucional 121/2012. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 23 de mayo de 2018.

Recurso de Reclamación 165/2019-CA, derivado de la Controversia Constitucional 226/2019. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 11 de marzo de 2020.

Controversia constitucional 121/2012. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 16 de noviembre de 2021.

Trabajos legislativos referidos

Reforma constitucional del 17 de marzo de 1987.

Exposición de Motivos. Cámara de Origen: Senadores. 30 de Octubre de 1986. Iniciativa del Ejecutivo.

Reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994.

Exposición de Motivos. Cámara de Origen: Senadores. 5 de diciembre de 1994. Iniciativa del Ejecutivo.

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos. Cámara de Origen: Senadores. 6 de Abril de 1995. Iniciativa del Ejecutivo.

Reforma constitucional del 8 de diciembre de 2005.

Exposición de Motivos. Cámara de Origen: Senadores. 7 de octubre de 2004. Iniciativa de Senadores. Grupo Parlamentario del PRI.

Reforma constitucional del 15 de octubre 2012.

Exposición de Motivos. Cámara de Origen: Senadores. 28 de abril de 2008. Iniciativa de Senador (Grupo Parlamentario del PRI). Iniciativa de Ley que reforma los artículos 46, 76 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a cargo del Senador Ramiro Hernández García del Grupo Parlamentario del PRI.

Opinión de la Comisión de Límites de las Entidades Federativas, a la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 46, 76 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Senador Pedro Joaquín Coldwell, en la sesión ordinaria celebrada el 28 de abril de 2008. Senado de la República. 12 de septiembre de 2009.

Exposición de motivos. Cámara de origen: Senadores. México, D.F. jueves 24 de marzo de 2011. Iniciativa de Senadores de Diversos Grupos Parlamentarios.

Exposición de Motivos. Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 46, 76 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de conflictos de límites territoriales entre entidades federativas. Cámara de Origen: Senadores. 19 de octubre de 2010. Grupo Parlamentario del PAN.

Agradecimientos

El Ministro José Fernando Franco González Salas agradece a todo el personal de su ponencia, que desde finales de 2012 y hasta noviembre de 2021, apoyó en los trabajos de trámite de la controversia constitucional 121/2012, materia de este libro; al igual que a los integrantes de la Sección de Trámites de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad, por su asistencia durante el tiempo que duró la instrucción.

Se hace un especial reconocimiento y agradecimiento al hoy Juez de Distrito Jonathan Bass Herrera, y al hoy Magistrado de Circuito Roberto Fraga Jiménez, quienes sucesivamente ocuparon el cargo de Coordinador de Ponencia, así como al Secretario de Estudio y Cuenta Pablo Raúl García Reyes, por todo el trabajo delicado y profundo que realizaron durante el trámite y elaboración del proyecto de sentencia para la controversia constitucional antes identificada; y adicionalmente al Magistrado Fraga y al Secretario García, su dedicación y apoyo en la elaboración de este libro.

Finalmente agradezco al Presidente, Ministras y Ministros su participación en los debates del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que

sin duda abonaron, más allá de coincidencias o diferencias que existieron, a lograr una decisión histórica, al ser la primera controversia de límites territoriales entre dos entidades federativas en la historia del Estado Mexicano de la que se tenga conocimiento, resuelta por vía jurisdiccional.

La formación editorial de esta obra fue elaborada por la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis. Se utilizaron tipos ITC Berkeley Oldstyle de 8, 9, 10, 11, 12 y 16.5 puntos. Diciembre de 2022.

En este libro se hace una crónica muy sintética del conflicto de límites entre dos Estados de la República Mexicana: Oaxaca y Chiapas. En el cual, a lo largo de casi nueve años, por primera vez y no sin problemas, se llegó a una decisión de fondo con carácter de definitiva e inatacable, del más Alto Tribunal del país en una controversia constitucional en materia de conflicto de límites entre dos entidades federativas.

Se pretende, con esta obra, que cualquier interesado e interesada, no solamente los conocedores del derecho, puedan entender las bondades; pero a la vez, las dificultades que puede tener una vía de solución jurisdiccional al alcance de las entidades federativas, con un marco constitucional y legal que no establece de manera clara el trámite procesal que debe llevarse a cabo, para resolver por la vía del derecho, los reclamos que se presenten por las entidades sobre sus diferencias respecto de cuáles deben ser los límites territoriales que corresponden a cada una de ellas.

