

266

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

**FACULTAD DE DERECHO**



**LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES  
COMO MEDIO PARA RESOLVER LOS CONFLICTOS  
LIMÍTROFES ENTRE LOS ESTADOS DE LA  
REPÚBLICA MEXICANA**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA:  
GERARDO JUÁREZ LOZANO**

277711



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**Mi eterno agradecimiento:**

A mis Padres y hermanos por su gran cariño y apoyo a lo largo de mi vida de estudiante.

**Mi agradecimiento:**

A mis amigos por sus sueños, no los dejen,  
a Suárez por su experiencia y apoyo,  
a Salvador y a Fernando por ser equipo,  
al Lic. Jesús Martínez por su paciencia,  
al maestro Felipe Rosas por su tiempo,  
a mi tío Tocho por su consejo,  
y a Rebeca, no nada más le dedico esta tesis; sino mi vida entera.



VERDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

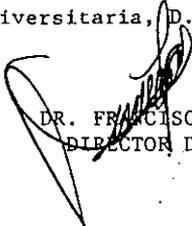
ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero GERARDO JUAREZ LOZANO, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES COMO MEDIO PARA RESOLVER LOS CONFLICTOS LIMITROFES ENTRE LOS ESTADOS DE LA REPUBLICA MEXICANA, bajo la dirección del suscrito y del Lic. Jesús Martínez García, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Martínez García, en oficio de fecha 14 de abril de 1999 y el Lic. Felipe Rosas Martínez mediante dictamen de fecha 17 de febrero del 2000, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis, y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, D.F., febrero 23 del 2000.

  
DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO

NOTA DE LA SECRETARIA GENERAL: El interesado deberá de iniciar el trámite para su titulación dentro de 6 meses siguientes (contados de día a día) a aquel en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedido por circunstancias graves, todo lo cual califica a la Secretaría General de la Facultad.

FACULTAD DE DERECHO.  
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL  
Y DE AMPARO.

Dr. Francisco Venegas Trejo.  
Director del Seminario de Derecho  
Constitucional y de Amparo.  
Universidad Nacional Autónoma de México.  
P r e s e n t e .

Muy querido Maestro:

Por medio de esta misiva me estoy permitiendo manifiestar a usted, para los fines a que haya lugar, que el alumno GERARDO JUANES LOZANO ha concluido el trabajo que, a guisa de tesis profesional lleva como título "LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES COMO MEDIO PARA RESOLVER LOS CONFLICTOS LIBITROFES ENTRE LOS ESTADOS DE LA REPUBLICA MEXICANA", bajo mi dirección y asesoría. En tal virtud, me permito someterlo a su consideración, para los efectos de su aprobación si así lo juzga usted pertinente.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle mis respetos y profundo afecto.

Atentamente  
"ACR MI ENLA LA BETA-SB ES TRINO.  
Ciudad Universitaria, a 14 de abril de 1977.

Lic. Jesús Martínez García.  
Profesor de la Facultad de Derecho.

"/".

Rec. 16-12-99  
Int.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO  
P R E S E N T E

Distinguido Doctor:

Me permito informar a Usted que he revisado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES COMO MEDIO PARA RESOLVER LOS CONFLICTOS LIMITROFOS ENTRE LOS ESTADOS DE LA REPUBLICA MEXICANA", elaborada por el alumno GERARDO JUAREZ LOZANO.

El trabajo de Referencia denota en mi opinión una exhaustiva investigación y en consecuencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

A T E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, D.F., a 17 de febrero del 2000.

*Felipe Rosas Martínez*  
LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ  
Profesor Adscrito al Seminario  
de Derecho Constitucional y de  
Amparo.

# **Las Controversias Constitucionales como medio para resolver los conflictos limítrofes entre los Estados de la República Mexicana.**

## **I. Los límites de los Estados en las Constituciones**

a) Constitución Política de la Monarquía Española - Cádiz de 1812.....	1
b) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.....	5
c) Constitución Centralista de 1836.....	9
d) Bases de organización Política de la Nación Mexicana de 1843.....	11
e) Constitución Política de la República Mexicana de 1857.....	13
f) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	16

## **II. Criterios para la determinación de límites**

a) Época Colonial.....	28
b) México Independiente.....	29

## **III. Formas actuales de resolver conflictos limítrofes**

a) Convenio amistoso.....	45
b) Controversia Constitucional.....	53

## **IV. Controversias Constitucionales (Procedimiento)**

a) Partes.....	58
b) Pruebas.....	72
c) Audiencia.....	76
d) Efectos de la sentencia.....	80
e) Análisis del artículo 105 fracción I.....	85

**V. Análisis de los Casos Quintana Roo vs. Campeche y Quintana Roo vs. Yucatán**

a) Creación del Estado de Yucatán.....	91
b) Creación del Estado de Campeche.....	94
c) Creación del Estado de Quintana Roo.....	97
d) 1.- Planteamiento toral de la demanda de Quintana Roo vs. Campeche y contestación de Campeche.....	103
2.- Planteamiento toral de la demanda de Quintana Roo vs. Yucatán y contestación de Yucatán.....	109
e) Indefinición de límites.....	112
f) Propuesta de solución.....	113
<b>Conclusiones.....</b>	<b>115</b>

**Bibliografía**

## **I Los límites de los Estados en las Constituciones**

### **a) La Constitución de Cádiz de 1812**

En la Nueva España en los primeros años del siglo XIX, el clero poseía fuertes capitales impuestos sobre propiedades rústicas. No era acreedor exigente, aseguraba el dinero mediante hipotecas, aguardaba pacientemente el hundimiento total del propietario o su restablecimiento económico, de este modo la Iglesia se había convertido en la fuente principal del crédito agrícola.

La agricultura mexicana producía azúcar en ingenios trabajados en mayoría por hombres libres, a diferencia de la economía esclavista de las Antillas.

Los principales cargos de la magistratura civil eran ocupados por españoles; solo en algunos ayuntamientos existía predominio criollo. La conducta poco honrada de los últimos virreyes rebajó la consideración del público. Entre el alto y el bajo clero la división era honda: en la guerra civil los sacerdotes humildes adoptaron el partido de la independencia y los prelados y la inquisición defendieron la causa española.

La revolución criolla esbozó un programa destinado a reformar las bases del Estado colonial: democratización de la agricultura, libertad de comercio e industria, supresión de estancos y gravámenes hacendarios, libertad de los esclavos, supresión de tributos personales,

FE DE ERRATAS de la tesis intitulada:

LAS CONTROVERSIAS  
CONSTITUCIONALES COMO MEDIO PARA  
RESOLVER LOS CONFLICTOS  
LIMÍTROFES ENTRE LOS ESTADOS DE LA  
REPÚBLICA MEXICANA.

Presentada por Gerardo Juárez Lozano.  
Para obtener la Licenciatura en Derecho.  
Abril-2000, Campus C.U., U.N.A.M.

## INTRODUCCIÓN:

La práctica laboral y principalmente el litigio, me han llevado estos últimos meses a incursionar por algunos de los juicios más interesantes y trascendentes, a mi parecer, como lo son “El Juicio de Amparo”, “La Controversia Constitucional” y “La Acción de Inconstitucionalidad”, los cuales están consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como mecanismos para hacer que las disposiciones de esta ley suprema tengan una eficacia real.

El objeto de esta investigación es profundizar en uno de estos métodos de control constitucional, precisamente al que se refiere la fracción I del artículo 105 de nuestra Constitución Federal, analizando, para este fin, un conflicto de límites entre Estados de la República Mexicana, con el afán hipotético de proponer una solución real y efectiva a un problema de tal índole; no precisamente haciendo las veces del Ministro ponente de la controversia que nos ocupará, sino proponiendo una solución visualizando a través de la gran omisión legislativa que existe en nuestro país en relación a los límites de los estados integrantes de la Federación, es decir, plantear una

solución de fondo al gran problema histórico de diferencias de límites entre Estados, las cuales se han producido como resultado de decisiones, arreglos y hasta caprichos políticos que se ejecutaron en su momento sin base científica.

Para demostrar dicha hipótesis es necesario examinar los capítulos referentes de cada una de las constituciones federales que han tenido vigencia en nuestro país o que han pretendido tenerla, desde la de Cádiz de 1812, hasta la de 1917.

De igual manera es importante examinar los criterios que se han utilizado en dichas constituciones para la determinación de los límites de los estados integrantes de la Federación.

Posteriormente, abordaremos las formas actuales de resolver conflictos limítrofes como lo son el convenio amistoso regulado por el artículo 46 de la Constitución General de la República y el juicio de controversia constitucional a que hace mención el artículo 105, fracción I, del mismo ordenamiento.

También, analizaremos el procedimiento del juicio mencionado en el párrafo anterior (partes, pruebas, audiencia, efectos de la sentencia), así como el contenido del artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal.

Se hará una breve exposición de los puntos relevantes de los escritos de demanda y contestación de los juicios de controversia constitucional seguidos

por el Estado de Quintana Roo vs. Campeche y Quintana Roo vs. Yucatán, y se realizará una propuesta de solución del caso a estudio.

Por último, cabe mencionar que el método o procedimiento que se utilizó para demostrar dicha hipótesis fue la investigación documental, consistente en libros y documentos jurídicos e históricos, todos de acceso al público.

acceso de los hijos del país a los altos empleos civiles, eclesiásticos y militares; en resumen, la revolución burguesa en un país señorial, minero, de variadas razas, castas y jerarquías, extenso y pobremente poblado. La abrumadora tarea esperaba a los incipientes parlamentos.<sup>1</sup>

La Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, es el antecedente inmediato del primer documento constitucional del México independiente, es por eso que en esta tesis consideramos necesaria la transcripción de los artículos que regulan el tema que nos ocupa.

Es importante hacer alusión a que este documento fue promulgado el 19 de marzo de 1812 por la Monarquía Española, para efectos de ser vigente en España y, evidentemente, en todas sus colonias esparcidas por todo el mundo. El maestro Emilio O. Rabasa, en su libro intitulado "Historia de la Constitución Mexicana", no menciona esta Constitución, ya que no es una constitución aplicable para el México independiente, sino para la Nueva España.<sup>2</sup>

A continuación se transcriben los artículos relativos al territorio de las Españas, mismos que contemplaban a Nueva España, Nueva Galicia y la Península de Yucatán:

---

<sup>1</sup> Zavala Silvio, Apuntes de historia Nacional, 1808-1974, Ed. Fondo de Cultura Económica, 5a Edición, 1990, p.p 11 - 15.

<sup>2</sup> Rabasa Emilio O, Historia de las Constituciones Mexicanas, III, UNAM, Cd. Universitaria México 1997, p. p. 7 - 9

## Título I, capítulo I, "De La Nación Española"

Artículo 1º.- La nación Española es la reunión de todos los españoles en ambos hemisferios.

Este artículo es referente a alcance que pretendía abarcar la Constitución de Cádiz en 1812, al hacer mención que la nación española es la reunión de todos los españoles en ambos hemisferios, es decir, en el norte y en el sur. Cabe mencionar que por parte de la Nueva España no surtió sus efectos dicha ley fundamental española, ya que como es de todos sabido, en el año de 1810 se declaró la Independencia de México.

## Título I, capítulo II "De los Españoles"

Artículo 5º .- Son españoles todos los hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de España y los hijos de éstos.

Este precepto hace referencia a los dominios que poseía el país ibérico en el año de 1812, como lo era la Nueva España, quedando sin efecto para ese territorio este artículo, ya que quién nacía en la Nueva España era legalmente mexicano.

## Título II, Capítulo I, "Del territorio de las Españas"

Artículo 10º.- El territorio español comprende en la Península con sus posesiones e islas adyacentes, Aragón, Asturias, Castilla La Vieja, Castilla La Nueva, Cataluña, Córdoba, Extremadura, Galicia, Granada, Jaén, León, Molina, Murcia, Navarra, Provincias Vascongadas, Sevilla y Valencia, Las Islas Baleares y las Canarias, con las demás posesiones de África. *En la América Septentrional, Nueva España con la Nueva - Galicia y Península de Yucatán*, Guatemala, provincias internas de Oriente, provincias internas de Occidente, Isla de Cuba con las dos Floridas, la parte Española de la Isla de Santo Domingo y la Isla de Puerto Rico, con las demás adyacentes a estas y al continente en uno y otro mar. En la América meridional, la Nueva Granada, Venezuela, el Perú, Chile, provincias del Río de la Plata y todas las islas adyacentes en el mar Pacífico y en el Atlántico. En el Asia, las Islas Filipinas y las que dependen de su gobierno.

Este artículo precisa los territorios que se consideraban colonias españolas, siendo la Nueva España una de éstas. Este precepto era excesivo en el sentido de que varias de esas posesiones gracias a los movimientos independientes que se suscitaron en aquella época, dejaron de ser territorio español.

Artículo 11º .- Se hará una división más conveniente del territorio español por una Ley Constitucional, luego que las circunstancias políticas de la nación lo permitan.<sup>3</sup>

Después de los comentarios a los artículos antes transcritos, podemos observar que éste precepto, fue a todas luces inoperante, ya que nunca jamás la corona española tuvo incidencia en el México Independiente.

## **b) La constitución de 1824**

Independizado el país, comenzó la violenta vida política de México. Los partidos continuaban divididos como antes de la independencia; los europeos y criollos de alta posición seguían esperando el advenimiento de un príncipe europeo y eran llamados borbonistas. Los herederos de los insurgentes, Guerrero y Victoria, consideraban más peligrosa la monarquía de Iturbide que la del vanamente invocado príncipe de la casa Borbón y por esto, en las logias escocesas, se unían sus antiguos adversarios para oponerse al partido iturbidista.

La instauración del Congreso agravó la situación. Fue inaugurado el 24 de febrero de 1822. Los diputados declararon que representaban la soberanía nacional y afirmaron a la religión católica como única y exclusiva.

---

<sup>3</sup> Constitución Política de la Monarquía Española promulgada el 19 de marzo de 1812.

Poco tiempo después de surgir las primeras dificultades del órgano legislativo, las tropas y el pueblo proclamaron emperador a Iturbide el 18 de mayo de 1822.

En el acto del juramento del cargo imperial ante el congreso, reconoció dimanar su poder de la divina providencia y del Congreso de Representantes de la Nación. Prometió defender la religión católica, acatar la Constitución que promulgaría la asamblea, abstenerse de cobrar impuestos, no decretados por el Congreso, respetar las propiedades, la libertad política de la nación y la personal de cada ciudadano.

La Constitución promulgada el 4 de octubre de 1824, corroboró los principios del Acta Constitutiva: El Supremo Poder Ejecutivo lo desempeñaría un solo individuo titulado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; habría un Vicepresidente y ambos durarían en el mando 4 años.<sup>4</sup>

Reiterado ha sido el concepto de que los primeros documentos constitucionales de México Independiente (Acta Constitutiva y Constitución de 1824) fueron copia y síntesis de la Constitución Norteamericana de 1787 y de la Española de 1812. La importación del federalismo fue de la norteamericana, en tanto que la intolerancia religiosa, la soberanía nacional, etc, se tomaron de la de Cádiz.

---

<sup>4</sup> Zavala Silvio, Apuntes de historia Nacional, 1808-1974. Ed. Fondo de Cultura Económica, 5a Edición, 1990, p.p 58 – 63.

El antecedente norteamericano que nos atañe en este estudio, es el contenido en la Constitución de 1787, relativo a la instauración de la República Federal, mediante la unión de estados autónomos y con delimitaciones exactas de las potestades nacional y locales.

De igual manera el antecedente español de nuestro interés, es el contenido en la Constitución de Cádiz de 1812, en su título II, relativo al territorio de las Españas, su religión y su gobierno, y de los ciudadanos españoles.

En el año de 1824 surgen los documentos que postulan el federalismo, con lo que se establece específicamente una nueva forma de gobierno; que estatuyen la soberanía nacional, que estipulan algunos derechos en favor del hombre y del ciudadano, y que norman la división y el equilibrio de los poderes. Todas estas y otras instituciones novedosas, que habrían de configurar a la nación emergente, se encuentran en el Acta Constitutiva y en la Constitución de 1824.<sup>5</sup>

La Constitución de 1824, en su título I, sección única, llamada "de la Nación Mexicana, su territorio y religión", artículo 2º.-, a la letra dice: 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 de provincias internas de oriente y Occidente, y el de la Baja y Alta California, con los terrenos anexos e

---

<sup>5</sup> Rabasa Emilio O. Op cit. p. p. 21 - 31.

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.

En este artículo, podemos ver el primer antecedente de delimitación territorial en nuestro país. Se mencionan los límites fronterizos, dejando pendiente la labor legislativa para demarcar con detalle los límites internos de la República Mexicana.

De igual manera, en su título II, sección única, llamada "de la forma de gobierno de la nación, de sus partes integrantes, y división de su Poder Supremo, artículo 5º; a la letra dice: las partes de esta Federación son los estados y *territorios* siguientes: El estado de las Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Texas, el de Durango, el de Guanajuato, el de México, el de Michoacán, el de Nuevo León, el de Oajaca, el de Puebla de los Angeles, 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 Fé de Nuevo México. Una Ley Constitucional fijará el carácter de Tlaxcala.

Este otro artículo, menciona a los estados y territorios que conforman a la Federación, sin detallar con precisión sus colindancias.

Por último, el título V, "del Poder judicial de la Federación", sección tercera, llamada "de las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia" , menciona, en su artículo 137, fracciones I, II, IV y V, las

atribuciones del mismo, que a la letra dice: ... *conocer de las diferencias que puede haber de uno a otro estado, de un estado con los vecinos de otros* o entre particulares por cuestiones de tierra; disputas por contrato de gobierno; dirimir competencias suscitadas entre Tribunales de la federación, entre éstos y los de los estados y entre estados; delitos de altos funcionarios federales, gobernadores de los estados, diplomáticos, etc...<sup>6</sup> Podemos observar que desde aquel entonces, la Constitución, es decir, la Ley Suprema de México, contemplaba la posibilidad de que la Corte dirimiera conflictos suscitados entre un estado y otro.

### **c) Constitución de 1836**

El nuevo Congreso se reunió para tratar de solucionar la forma de gobierno. Ahora la discusión no tendría el optimismo del 24, más bien sería cauta, temerosa, porque quería evitar los errores. La respuesta parecía ser el centralismo y los constituyentes pusieron sus mejores luces para cumplir su cometido; pero, por supuesto habría resistencia. Los problemas hacendarios y los gastos militares formaban un círculo vicioso: sueldos retrasados creaban malestar, y el malestar la posibilidad de pronunciamientos, mal endémico al que popularmente se llamaría “la bola”.

El Congreso estableció el centralismo con un decreto provicional, y se enfrascó en elaborar otra constitución. 18 meses de discusiones públicas y secretas dieron forma, por fin, a fines de 1836, a las 7 leyes. El

---

<sup>6</sup> La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824

nuevo estatuto era un documento complicado que convertía a los estados en departamentos, conjuntas electivas responsables ante el Congreso General, y gobernadores nombrados por el Supremo Poder Ejecutivo. El Gobierno Central estaba constituido por los tres poderes tradicionales, más uno nuevo, el Supremo Poder Conservado, que debía nada menos que evitar los abusos ejercidos en la práctica de los poderes Ejecutivo y Legislativo. El periodo presidencial se extendió a 8 años, esto con el objeto de evitar los desórdenes que acarreaban las elecciones.<sup>7</sup>

El período de vigencia de las leyes constitucionales de 30 de diciembre de 1836, motiva este apartado. Concluye el 13 de junio de 1843, fecha en que fueron sancionadas las bases de organización política de la República Mexicana que, a su vez, constituyen la ley fundamental del segundo periodo del sistema centralista.

La división del territorio se hizo, como era natural, tomando por base la existencia de la última época de la federación, declarándose que el territorio quedaba dividido en tantos departamentos cuantos eran los estados (Artículo 1º), con las variaciones siguientes: "artículo 2º El que era estado de Coahuila y Tejas se divide en dos departamentos, cada uno con su respectivo 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 en la Ciudad de este nombre".

---

<sup>7</sup> Zoraida Vázquez Josefina, Historia General de México, Tomo 3, Primera reimpression, Ed. Colegio de México, 1981, México D.F., p. p. 29- 30

Atentas estas disposiciones, la división del Territorio Nacional, en 30 de diciembre de 1836, queda formada por los 24 Departamentos siguientes:

Aguascalientes, Californias, Chiapas (de las), Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo León, Nuevo México, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas (de las) Tejas, Veracruz, Jalisco, Yucatán y Zacatecas.<sup>8</sup>

Esta constitución hacía mención de que el territorio nacional se componía de veinticuatro Departamentos, sin especificar las colindancias entre cada uno de ellos.

#### **d) La Constitución de 1843**

En 1841, desterrados Gómez Farías y Bustamante, vuelve Santa Anna al poder. La desarmonía del país exigió el gobierno de quien está en perpetua transición. El 6 de enero de 1843 se reúne una junta de notables y el 12 de julio se expide nueva Constitución Centralista. Este documento, mantiene la división territorial a base de departamentos, establece la intransigencia religiosa; proscribe la esclavitud; acepta una cámara de Diputados y otra de Senadores, el Presidente de la República duraría cinco años en su cargo y sería electo por la mayoría de las

---

<sup>8</sup> O'Gorman Edmundo, Historia de las Divisiones Territoriales de México, Ed. Porrúa, México 1966, p. p.83 - 87.

asambleas departamentales. Santa Anna obtuvo la presidencia en los primeros comicios celebrados de acuerdo a esta Constitución.<sup>9</sup>

El tiempo de vigencia de las Bases de Organización Política de la República Mexicana, es el período que ahora nos corresponde estudiar. Dicha ley, promulgada el 13 de junio de 1843 rigió al país hasta la expedición del decreto de 2 de agosto de 1846, por el cual se dispuso que rigiera de nuevo la Constitución de 1824, mientras se publicaba la nueva, con lo que se adoptó por segunda vez el sistema Federal.

La división territorial consagrada por el Código Fundamental que estamos considerando es enumerativamente la misma de la etapa anterior, es decir, se dividió la República en los 24 Departamentos siguientes:

Aguascalientes, Californias, Chiapas, (de las), Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo León, Nuevo México, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, (de las) Texas, Veracruz, Xalisco, Yucatán y Zacatecas.

Sin embargo, no porque fuesen los mismos 24 Departamentos, puede decirse que en las Bases de organización no se haya hecho alguna innovación; hemos dicho que la anterior división territorial había quedado como definitiva por una ley de 30 de junio de 1838; en cambio, en las bases de organización la división se consideraba provisional en

---

<sup>9</sup> Zavala Silvio, Apuntes de historia Nacional, 1808-1974, Ed. Fondo de Cultura Económica, 5a Edición., 1990, p.p 83 - 84..

espera de una ley que arreglaría para lo futuro el número y límites de los departamentos. Además, en la división de 1836 no se consagraban excepciones, sino que la división era uniforme, en tanto que en la de 1843, los Departamentos de California y Nuevo México, aunque nominalmente iguales a los demás, estaban considerados como excepcionales reclamando una administración con sujeción más inmediata a las supremas autoridades, lo cual, sin decirse, los colocaba en calidad de territorio. Por último, en el párrafo final del artículo que se ha venido examinando, se dejaba la facultad para crear nuevas excepciones cuando así lo exigieren las circunstancias particulares.<sup>10</sup>

### **e) La Constitución de 1857**

El Presidente Juan Alvarez, de conformidad con lo dispuesto por el Plan de Ayutla, expidió en octubre de 1855 la convocatoria a un congreso extraordinario, para el cual se elegirían 155 diputados propietarios e igual número de suplentes. La mayoría de los diputados pertenecía al partido moderado. Hubo una selecta minoría de liberales puros y no pocos conservadores. El Presidente Comonfort en alguna ocasión expresó las grandes esperanzas que la nación cifraba en aquella asamblea, y la firma y resolución del gobierno para sostenerla como legítima emanación de la voluntad nacional.

---

<sup>10</sup> . O'Gorman Edmundo, Historia de las Divisiones Territoriales de México. Ed. Porrúa, México 1966, p. p.83 - 87.

Esta Constitución fue la primera que incluyó un capítulo de garantías individuales o derechos del hombre, y un sistema jurídico de protección de dichas garantías o derechos, es decir, fue esta una de las conquistas del movimiento reformista.<sup>11</sup>

La constitución de 1857 fue un esfuerzo notable del partido Liberal por encontrar nuevas fórmulas de convivencia entre los mexicanos, que permitieran la existencia de una nación respetable, capaz de conservar su autonomía ante el naciente imperialismo de los Estados Unidos. Representa, en el ámbito normativo, el anhelo de crear una auténtica libertad en México, de acuerdo con los principios de la Revolución Francesa y del Liberalismo Europeo.

Sin embargo, a pesar de sus méritos y de la buena fe de sus constituyentes, la Constitución de 1857 no puede considerarse como un éxito definitivo. Elaboraron un instrumento jurídico de corte racionalista, con algunos ribetes románticos, ajeno totalmente a la realidad nacional, que desconocía nuestra historia y soslayaba nuestros más graves problemas políticos y sociales.

A continuación transcribiremos los artículos que nos incumben en este trabajo a estudio:

## Título II, sección II, "De las Partes Integrantes de la Federación y del Territorio Nacional"

---

<sup>11</sup> Días Lilia, Historia General de México, Tomo 3, Primera reimpresión, Ed. Colegio de México, 1981, México D.F., p. p. 99 - 103.

Artículo 42º.- El territorio Nacional comprende el de las partes integrantes de la Federación, y además, el de las islas adyacentes en ambos mares.

Artículo 43º.- 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.

Este artículo, menciona a los estados que integraban a la Federación, sin detallar con precisión las colindancias entre sí.

Titulo III " De la división de Poderes", sección III, "  
Del Poder Judicial",

Artículo 97.- Corresponderá a los tribunales de la Federación conocer:

IV.- De las que se susciten entre dos o más Estados.

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

Este precepto constitucional en sus fracciones IV y V, hace mención de la facultad que tenían los tribunales de la Federación para conocer o dirimir las controversias que se suscitasen entre uno o más estados entre sí. Podemos considerar que es el primer intento legislativo en el México independiente, de lo que hoy conocemos como controversia constitucional.

Título V: "De los estados de la Federación".

Artículo 110º.- 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. <sup>12</sup>

De igual manera, este artículo concebía al convenio amistoso como medio para resolver conflictos de límites entre los estados de la República Mexicana, siempre y cuando fuera aprobado el Congreso de la Unión, siendo este el primer indicio legislativo del México independiente, que pretendía dar una solución al problema limítrofe que desde aquel entonces se suscitaba entre diversas entidades federativas.

#### **f) La Constitución de 1917**

Después de la muerte de Madero y Pino Suárez ocurrieron una serie de movimientos rebeldes, condenando los crímenes de que fueron víctimas el Presidente y el Vicepresidente de la República. Aunque el movimiento

constitucionalista tomó este nombre porque se proponía restaurar la Constitución de 1857, durante la lucha armada, que duró varios años, se presentaron con mayor agudeza los problemas sociales. Por ello se decidió convocar a un congreso constituyente, mismo que inició sus juntas el 21 de noviembre de 1916. El proyecto de reformas presentado por el Señor Venustiano Carranza, fue elaborado por elementos moderados.<sup>13</sup>

El 5 de Febrero de 1917, cuando se promulgó la Constitución de Querétaro se inició nuestra historia contemporánea, es decir, es el principio de una nueva era en la vida del Derecho Constitucional.

A continuación transcribimos los artículos referentes al tema de este estudio:

## Título II, capítulo II "De las Partes Integrantes de la Federación y del Territorio Nacional"

Artículo 43.- Las partes integrantes de la Federación son los estados de Aguas Calientes, 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, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán ,

---

<sup>12</sup> Constitución Política de la República Mexicana de 1857.

<sup>13</sup> Diccionario Porrúa, Primera Edición, Ed. Porrúa, México, 1976, p. p. 505 - 506

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

A diferencia de la Constitución de 1857 que se integraba por veinticinco estados y un territorio federal, esta ley fundamental de 1917 se componía de veintinueve estados y dos territorios federales.

Artículo 45.- Los Estados y Territorios de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a estos.

Artículo 46.- Los Estados que tuviesen pendientes cuestiones de límites, las arreglaran o solucionarán en los términos que establece esta constitución.

#### Capítulo IV " Del Poder Judicial"

Artículo 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 aquellos en que la Federación fuese parte.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Nos podemos dar cuenta en este precepto, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el órgano jurisdiccional que tiene la facultad para resolver conflictos que se llegaran a suscitar entre dos o más estados, como podría ser un conflicto de limítrofe.

En los siguientes cuadros podemos observar las reformas que han sufrido los artículos 43, 45, 46 y 105 de la Constitución de 1917 a la fecha:

Artículo 43°	Promulgación	Publicación	Inicio de Vigencia	Contenido de la Reforma
Se reforma el único párrafo	22 /I/ 31	7/II/31	Se aplica el artículo 3° del Código Civil	Divide Baja California en territorio Norte y territorio Sur
Se reforma el único párrafo	14/XII/31	19/XII/31	Se aplica el artículo 3° del Código Civil	Suprime el territorio de Quintana Roo como parte integrante de la Federación
Se reforma el único párrafo	11/I/35	16/I/35	A partir de la fecha de su publicación	Reincorpora el territorio de Quintana Roo como parte integrante de la Federación
Se reforma el único párrafo	31/XII/51	16/I/52	El día de su publicación	Erige en estado el territorio norte de Baja California
Se reforma el único párrafo	7/X/74	8/X/74	El día de su publicación	Suprime la figura de territorio y se erigen en estados federativos los territorios de Baja California Sur y Quintana Roo.

Artículo 45°	Promulgación	Publicación	Inicio de Vigencia	Contenido de la Reforma
Se reforma todo el artículo.	22/I/31	7/II/31	Se aplica el artículo 3° del Código Civil	Incluye la especificación de cuál

				es la línea divisoria entre los territorios norte y sur de la Baja California, siendo el paralelo 28° de Latitud norte
Se adicionan cuatro párrafos.	14/XII/31	19/XII/31	Se aplica el artículo 3° del Código Civil	Los estados de Yucatán y Campeche amplían su superficie con parte del territorio de Quintana Roo
Se adicionan dos párrafos.	10/I/34	22/III/34	Se aplica el artículo 3° del Código Civil	Establece que la jurisdicción de las Islas de Cozumel, Cancún, Mujeres, Blanca, Contoy y Holbox pertenecen al estado de Yucatán y los islotes y callos situados desde la Bahía de la Ascensión pertenecen al estado de Campeche.
Se reforma todo el artículo.	11/I/35	16/I/35	El día de su publicación	Dispone que los estados y territorios de la Federación conservarán su extensión y límites que tenían antes de las Reformas Constitucionales del 4/XII/31 y 10/I/34. Se aclara la línea divisoria entre los territorios norte y sur de la Baja California.
Se reforma todo el artículo.	31/XII/51	16/I/52	Al día siguiente de su publicación	Queda como sigue: Los estados de la federación conservarán su extensión y límites

				siempre que no haya dificultad en cuanto a estos.
Se reforma todo el artículo.	3/X/74	8/X/74	Al día siguiente de su publicación.	La reforma suprime la palabra territorios.

Artículo 46	Promulgación	Publicación	Inicio de Vigencia	Contenido de la Reforma
Se reforma el párrafo I	25/II/87	17/III/87	Al día siguiente de su publicación	Dispone que los estados pueden arreglar entre sí sus respectivos límites, con la aprobación del Congreso de la Unión.

Artículo 105	Promulgación	Publicación	Inicio de Vigencia	Contenido de la Reforma
Se reforma todo el artículo	19/VI/67	25/X/67	28/X/68	Se adiciona que los casos en que la Federación se aparte, la Suprema Corte, será por disposición de la Ley.
Se reforma todo el artículo	21/X/93	25/X/93	30 días después de su publicación.	Se le faculta para resolver entre uno o más estados y el Distrito Federal o entre los poderes de un mismo estado o entre órganos de Distrito Federal
Se reforma todo el artículo.	30/XII/94	31/XII/94	Al día siguiente de su publicación.	Se faculta a la Suprema Corte para conocer sobre las controversias entre la Federación estados, municipios y poderes federales.
Se reforman al encabezado del párrafo 3º que se	21/VII/96	22/VII/96	Al día siguiente de su publicación, con excepción de los que	Se suprime el caso de excepción, referente a la imposibilidad de la

<p>recorre con el mismo texto para quedar como párrafo 5º, así mismo se adicionan un inciso f) y dos párrafos, 3º y 4º fracción II.</p>			<p>se refiere a las legislaciones electorales de los estados, que por los calendarios vigentes de sus procesos la jornada debe celebrarse antes del 1/IV/97, entraran en vigor a partir del 1/1/97</p>	<p>SCJN para conocer y resolver sobre acciones de inconstitucionalidad en materia electoral. Faculta a los partidos políticos para ejercitar las acciones de inconstitucionalidad. Establece que las leyes electorales federales, tanto como locales, se deberán promulgar y publicar en 90 días de anticipación al inicio del proceso electoral que registrarán. <sup>15</sup></p>
---	--	--	--	---

Es menester, transcribir las siguientes Tesis que ilustran el tema del ámbito de validez, tanto de las normas locales como de las federales, en cuanto a territorio y soberanía se refiere:

Novena Epoca

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: IV, Noviembre de 1996

Tesis: 2a. C/96

Página: 243

<sup>15</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, Diciembre de 1996.

## "REGIMENES JURIDICOS FEDERAL Y LOCAL. SU AMBITO DE VALIDEZ.

Los artículos 42 a 48 de la Constitución Federal, establecen las partes que integran la Federación y el territorio nacional, conformado éste por territorio continental, territorio insular, mar territorial, plataforma continental y zócalos submarinos, de lo que se deriva un carácter de continuidad, no sólo geográfico, sino también del ámbito espacial de validez del orden jurídico de la Federación. Esta misma noción de continuidad se actualiza con relación a las entidades federativas y el Distrito Federal, respecto de los cuales, por razón de territorio, consecuentemente, sólo se surte la competencia local en términos de lo dispuesto por el artículo 121 constitucional, aspecto que revela la importancia que tienen los límites o fronteras, dado que su determinación geográfica permite saber dónde comienza y en qué lugar acaba el territorio de un Estado federado o del Distrito Federal, para establecer el principio y el fin del ámbito espacial de validez de su orden jurídico, lo cual se traduce, a su vez, en aquel

espacio en el que el poder público correspondiente podrá ejercer sus funciones."

Amparo en revisión 524/96.- Patricia Elena Caballero Salazar y otros.- 27 de septiembre de 1996.- Cinco votos.- Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.- Secretario: Roberto Lara Hernández.

Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 127-132 Primera Parte

Página: 227

"LEYES LOCALES. EMANAN DEL EJERCICIO DEL PODER SOBERANO DE LOS ESTADOS DE LA UNIÓN.

La Ley Fundamental del país, al consignar la forma de gobierno del pueblo mexicano (artículo 40), señala que ésta es la de una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la propia Constitución y que, al regular el ejercicio del poder soberano (artículo 41), establece que dicho poder se ejerce por

medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos en la propia Carta Magna y las Constituciones particulares de los Estados; postulados éstos que indudablemente consagran la autonomía de las entidades federativas en cuanto a su régimen interno, así como el ejercicio soberano del poder local. Por lo tanto, atentas las razones anteriores, resulta incuestionable que la facultad de las legislaturas de los Estados para expedir leyes que habrán de regir dentro de sus límites territoriales, emana única y exclusivamente del ejercicio del poder soberano que en cuanto a sus regímenes interiores les es propio; razón por la cual no puede sostenerse válidamente que una ley local encuentre su origen en una delegación de facultades concedida por los Poderes federales en favor de los Estados, ya que, amén de que constitucionalmente no es posible que los Poderes de la Unión deleguen en favor de los Estados facultades que les son propias -salvo los casos previstos en el artículo 118 de la Carta de Querétaro-, ello se

traduciría en una manifiesta contravención del sistema de gobierno y, especialmente, en un evidente atentado a la autonomía de las entidades federativas; atributo que constituye la esencia y la razón de ser del sistema federal."

Amparo en revisión 5261/76. "Gas de Huatusco", S. de R. L. 7 de agosto de 1979. Unanimidad de 18 votos. Ponente: Jorge Iñárritu.

## II Criterios para la determinación de límites

El tema que motiva el presente estudio, forzosamente debe de ir acompañado de un resumen histórico de las divisiones territoriales de México durante su vida independiente; pero como resultaría incompleta la exposición si no se diera alguna idea, así sea la más sintetizada, sobre el mismo asunto en la época de la dominación española, considero necesario ocuparme de ella a manera de introducción.

Es pertinente señalar la gran diferencia que en esta materia existe entre el tiempo de la Colonia y el de México como nación independiente, es decir, la división territorial en la época de la dominación española carece del aspecto político, que es la esencia de la del México independiente, puesto que no se presenta ese determinismo constitucional que plantea, imperativo en un sistema republicano como el nuestro.

Es por eso que hay que tener claramente afirmado que se habla de dos cosas distintas, cuando se hace referencia a las divisiones territoriales coloniales y a las de México independiente, e igualmente importante saber que las primeras son únicamente antecedente geográfico y no ideológico de las segundas.

Para nuestros propósitos conviene advertir que la división del territorio Republicano, encuentra siempre y exclusivamente su origen en la ley (por cierto deficiente), y que, en cambio, en el caso colonial, las disposiciones legales tocante a esta cuestión no tienen esa finalidad, sino únicamente contemplar una situación de facto.

En otras palabras, en la Colonia se trata de una necesidad de hecho; en cambio, en la República, de una necesidad de derecho. En la Colonia, las provincias surgen como resultado de fenómenos históricos reflejados sobre el territorio y reclaman un reconocimiento legal; en cambio, en la República las entidades se crean o desaparecen por ministerio de ley.

#### **a) Epoca colonial**

En la época colonial existieron varios criterios para determinar las divisiones territoriales; en este caso, mencionaremos brevemente la más importante de ellas, que fue *la división eclesiástica*, dentro de la que se distinguen varias clases:

En primer término, *la propiamente dicha*, o sea, la que divide y subdivide el territorio en porciones sujetas a jurisdicciones correspondientes a la jerarquía propia de la iglesia.

En segundo término, *la división en las llamadas provincias de evangelización*, formadas por determinadas regiones encomendadas a las órdenes monásticas para la difusión y arraigo de la Religión Católica entre los infieles.

Y, por último, *la división judicial eclesiástica*, motivada por el Distrito de los tribunales del Santo oficio.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> O'Gorman Edmundo, op cit, p.p. 4- 5.

## **b) México independiente**

**En seguida nos ocuparemos del criterio que se utilizó en la Constitución de 1824 en materia de división territorial.**

Después de haberse expedido el Acta Constitutiva, el Congreso puso a discusión, en abril de 1824, el proyecto intitulado Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos, fechado el 6 de marzo de ese año, mismo que contiene únicamente el artículo 1º referente a la materia de este estudio, el que, sin establecer división alguna ni enumerar las partes integrantes del territorio, se limitó a declarar que este abraza lo que antes se llamaba Capitanía General de Yucatán, lo que formaba el reino de Nueva España, lo que en otro tiempo se conocía con el nombre de Provincias Internas de Oriente y Occidente y la Península de California. Puesto a discusión en lo particular, se reformó el encabezado propuesto con la supresión de la palabra "federativa", quedando, en consecuencia, el más simple de "Constitución de los Estados Unidos Mexicanos". El Congreso en seguida se ocupó del articulado del proyecto; pero encontrando poco satisfactorio el artículo 1º, lo retiró la comisión el 8 de abril, para presentar más tarde un nuevo proyecto del título primero. Este se componía de dos artículos que en lo sustancial contenían lo mismo que el que se había retirado, proponiéndolo dividido en dos, con algunas aclaraciones y adiciones. Fueron discutidos y habiendo merecido la aprobación de la Asamblea, pasaron a formar parte del texto definitivo como artículos 1º y 2º, del Título Primero, de la Constitución. El Congreso consideró, al discutirse el título segundo del

proyecto, que era indispensable hacer la designación nominal de los estados que integran a la Federación. Cuatro diputados presentaron un nuevo proyecto de un artículo en el que se numeraron los estados y territorios pertenecientes a la Federación. Más adelante, el 2 de octubre del mismo año, la Comisión presentó un nuevo proyecto del artículo que mencionó la división territorial (artículo 5º), y fue aprobado en todos sus términos, quedando así en el texto definitivo: (dicho artículo 5º de la Constitución de 1824, se encuentra transcrito en el inciso b) del Capítulo I, de esta tesis(página 8).

La diferencias que existen entre el texto del primer proyecto y del que fue aprobado por el Congreso, consisten en que en el primero no figuró Chiapas como parte del territorio nacional y que el artículo definitivo se hizo acerca de Tlaxcala.

Los motivos que determinaron estas diferencias fueron que los días 12 y 14 de septiembre de ese mismo año se decidió la unión de Chiapas a México como provincia incorporada al territorio de la República en calidad de Estado. Y el otro se le atribuye a la tenaz insistencia, por parte de los pueblos de Tlaxcala, en que fuesen considerados como una entidad separada; esa cuestión seguramente dio lugar a muchas cuestiones, puesto que a pesar de que en el acta constitutiva Tlaxcala estaba considerada como Estado independiente, no tuvo la misma suerte en la Constitución y sólo logró una solución a medias al obtener que se dejara el punto para resolver más tarde.

La Constitución duró vigente 11 años, durante los cuales se expidieron leyes importantes en materia de división territorial que vinieron a modificar la establecida en este código.

A continuación analizaremos las Leyes Constitucionales de 1836 en materia de división territorial.

El primer centralismo, es decir, el período de vigencia de las leyes constitucionales de 30 de diciembre de 1836, concluye el 13 de junio de 1843, fecha en que fueron sancionadas las bases de organización política de la República Mexicana que, a su vez, constituyen la ley fundamental del segundo periodo del sistema centralista.

En consecuencia, expondré lo que las leyes constitucionales decían con relación al punto de estudio.

La sexta ley, intitulada "División del territorio de la República y Gobierno Interior de sus Pueblos", se ocupa de división territorial en los artículos 1º y 2º. El primero ordenó que la República se dividiera en departamentos, estos en distritos, los que, a su vez, quedarían formados de partidos. El segundo precepto dispuso que, durante los meses de abril, mayo y junio del segundo año, decisiones del primer congreso constitucional, se haría la división del territorio en departamentos por una ley especial que tendría el carácter de constitucional. De estas dos disposiciones se deduce que se fijaban las bases generales para la división y subdivisión del territorio; que por de pronto se hacía la división en departamentos conforme a la octava de las bases orgánicas, lo

que nos remite al examen de esa ley como complementaria de la que se comenta, y que el asunto se dejaba para resolverse en definitiva por el Congreso Constitucional, fijándose un término para ese efecto. Estos artículos dan claramente una idea de la premura con que se expidieron estas leyes, y fácil es adivinar cómo fueron las discusiones, si es que las hubo a este respecto, por lo que estimo no es sensible la falta de los antecedentes parlamentarios.

La octava base orgánica a que nos remite el artículo 1º, es una ley que forma cuerpo aparte de Las Siete Leyes Constitucionales, sancionada como ley independiente, por más que en el citado artículo 1º se le designe como octava base. Se compone de siete artículos, de los que sólo los dos primeros nos interesan directamente, toda vez que los cinco restantes se refieren a medidas de gobierno, con excepción del artículo 6º, que concede facultad a las Juntas Departamentales para que dividan, principalmente, sus respectivos departamentos.

La división del territorio se hizo, como era natural, tomando por base la existencia en la última época de la Federación, declarándose que el territorio quedaba dividido "entre tantos Departamentos cuantos eran los Estados" (artículo 1º), con las variaciones siguientes: "Artículo 2º.- El que era Estado de Coahuila y Tejas, se divide en dos Departamentos, cada uno con su respectivo 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".

La división territorial, en 30 de diciembre de 1836, queda formada por 24 departamentos, mismos que están transcritos en el inciso c) del capítulo I de esta tesis(página 11).

El 13 de junio de **1843** se dictaron las "Bases de Organización Política de la República Mexicana" y fueron vigentes hasta la expedición del decreto de 2 de agosto de 1846, por el cual se dispuso que rigiera de nuevo la Constitución de 1824, mientras se publicaba la nueva, con lo que se adoptó por segunda vez el Sistema Federal.

La Honorable Junta Nacional Legislativa designó una Comisión para formular un proyecto de Constitución. Después de aclarado el punto relativo a si la Junta había ido convocada para formar bases que contuvieran una organización completa de la república sin necesidad de que tuviera después que hacerse otra ley constitucional, o simplemente, bases para que sobre ellas recayere después la organización de la República, la Comisión presentó su proyecto, de fecha 20 de marzo de 1843, el que pasó a discutirse, en lo particular, en sesión de 8 de abril del mismo año.

El proyecto contenía dos artículos relativos al territorio nacional. Uno, el artículo 2º, enunciaba, en términos generales, la comprensión del territorio de la República, sin determinación de límites, y sólo enumerando como hasta entonces se había hecho, las diversas porciones territoriales con sus antiguos nombres coloniales; el otro, el tercero, se refería a división territorial en los siguientes términos: Artículo 3º.- El número de los departamentos y sus límites se arreglarán definitivamente

por una ley, continuando por ahora como existen. La Baja California, Colima y Tlaxcala, quedarán gobernados separadamente y la ley arreglará su gobierno particular señalando cuáles facultades de las que esta constitución asigna a los departamentos, se ejercerán por sus autoridades respectivas.

Este artículo pasó a debate en lo particular en sesión del 10 de abril de 1843 y se dividió, para su discusión, en dos partes, comprendiendo, la primera, hasta la palabra "existen", y habiendo lugar a votar, se aprobó por unanimidad. En la misma sesión se continuó la discusión de la segunda parte, que comprendía el resto del artículo y se habló en contra y en pro, alegándose, en contra, que los gobiernos de excepción, en lugar de favorecer, resultaban perjudiciales, como sucedió en los territorios en la época de la Federación, y que el daño resultaba más grave si se aprobaba el proyecto, porque en la Constitución no se fijaba el gobierno especial que trataba de implantarse para esos territorios, dejándose, para una ley secundaria, que podría tardar en expedirse. A favor se contestó que no podía inferirse que no fuese conveniente el gobierno de excepción para algunas regiones por el mal resultado de los gobiernos de los territorios en el Sistema Federal, y que era forzoso reconocer la necesidad de tales gobiernos, medió entre el de una prefectura y el de un Departamento, siempre que las circunstancias particulares lo exigiesen. Se discutió la designación particular que se hacía en el artículo de Colima y Tlaxcala, apoyando unos diputados su separación y, otros, la necesidad de su unión a alguno de los departamentos, y declarado suficientemente discutido no hubo lugar a votar, pasando el artículo a la Comisión. No fue sino hasta el 2 de junio, en sesión de esa fecha, cuando se presentó el

nuevo proyecto de la segunda parte del artículo, que quedó aprobado en los siguientes términos: "Las Californias y Nuevo México podrán ser administrados con sujeción más inmediata al gobierno, que el resto de los departamentos, si así pareciese al Congreso, quien dará las reglas para su administración. Lo mismo podrá verificarse en uno y otro punto litoral que así lo exigiere por circunstancias particulares.

Con la primera parte, aprobada con anterioridad, pasó en esta forma el precepto como artículo 3° del Título Primero de las Bases de Organización Política de la República Mexicana.

Al redactar la Comisión el artículo 3° de su proyecto, quiso respetar la división territorial existente, considerando prudente dejar el asunto para una ley que en definitiva arreglara el número y límites de los Departamentos; pero, a pesar de esto, comprendió la necesidad de crear gobiernos de excepción para la Baja California, Colima y Tlaxcala, por las especiales circunstancias en que estos se encontraban.

Por lo que se refiere a la designación particular que se había hecho en el primer proyecto, se abandonó la idea de separar a Tlaxcala y Colima de los departamentos de México y Michoacán, a los que, respectivamente, estaban agregados porque la nueva solución no era suficientemente amplia y resultaba indispensable crear, a estas regiones, como Departamentos lo cual, por razones prácticas se consideró imposible, pues la simple facultad de administrar con más sujeción al gobierno, no era bastante para garantizar su existencia departamental.

Esta solución con la Facultad que se consignaba en la última parte del artículo, dejaba la puerta abierta para que en forma práctica, y sin violar los principios, pudiera el gobierno atender a las circunstancias especiales de determinadas regiones del País cuando el caso lo requería.

En verdad, era admitir la existencia de territorios sin darles este nombre o cualquier otro que pudiera aparecer contrario a los principios del Sistema Centralista.

En consecuencia, la división territorial quedó enumerativamente igual que la de 1836 (véase el inciso c) del capítulo I de esta tesis). Sin embargo, sí se hizo una innovación en referencia a la anterior, en el sentido de que la división se consideraba provisional en espera de una ley que arreglaría, para lo futuro, el número y límites de los Departamentos. Y, además, en el párrafo final del artículo que se ha venido examinando, se dejaba la facultad para crear nuevas excepciones cuando así lo exigieran las circunstancias particulares.<sup>17</sup>

A continuación corresponde mencionar el criterio que se adoptó en materia de división territorial adoptado en la Constitución Federal sancionada el día 5 de febrero de 1857:

En sesión del 16 de junio de 1856, la Comisión encargada de formar un proyecto de constitución, presentó su dictamen, consultando, por lo que toca a división territorial, que: "Las Partes integrantes de que

---

<sup>17</sup> O'Gorman Edmundo, op cit, p. p. 90 - 96.

se compone la Federación, son: los estados de Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, y el del Valle de México, que se formará de los pueblos comprendidos en los límites naturales de dicho valle, y los territorios de la Baja California, Colima, Isla del Carmen, Sierra Gorda, Tehuantepec y Tlaxcala" (artículo 49).

Es decir, se conserva la división territorial consagrada en el Estatuto Orgánico, o sea, la misma del centralismo que había sido respetada en el Plan de Ayutla, con la única diferencia de que se erigió un nuevo estado, el del Valle de México.

El día 4 de julio de 1856 comenzó la discusión, en lo general, del proyecto de Constitución y en sesión del día 9 de ese mismo mes se abre el debate sobre los artículos en particular. En resumen, los puntos esenciales que consideró la Comisión encargada fueron: el relativo a los territorios y opinó por la supresión de ellos, aspirando a mayor uniformidad en la división territorial; sólo hacía excepción de la Baja California; el relativo como consecuencia de la anterior, a la erección en Estados de Tlaxcala y Colima; el de la traslación de los Supremos Poderes a otra ciudad, considerando que Querétaro era la más adecuada para ese fin; el referente a la erección del Estado del Valle de México, como forzosa consecuencia de lo anterior.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> O'Gorman Edmundo, *op cit*, p.p. 129 - 133

En forma muy concisa estos son los antecedentes del tema de división territorial consignado por la Constitución de 1857. Dicha división se encuentra plasmada en el inciso d) del capítulo I de esta tesis.

Ahora estudiaremos algunos preceptos de la Constitución de 5 de febrero de **1917**, relativos a la división territorial .

En atención a la Constitución que vamos a examinar, tiene por antecedente el proyecto de reformas a la Constitución de 1857, presentado a la deliberación del constituyente por el Señor Venustiano Carranza, entonces primer jefe del Ejército Constitucionalista, y resulta que aquella sigue la misma enumeración de ésta. En efecto, el Código de 1917, al legislar sobre división territorial, consagra, igual que la Constitución de 1857, siete artículos.

El 1º de diciembre de 1916, en la ciudad de Querétaro, el Congreso Constituyente, y declarado abierto el periodo único de sesiones, el Señor Carranza dió lectura al informe que acompañó a su proyecto de reformas a la Constitución de 1857, el cual por lo que se refiere a las partes integrantes de la Federación, se propuso en los siguientes términos: (artículo 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, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Distrito Federal, territorio de la Baja California y territorio de Quintana Roo".

Como podemos observar, conforme a este primer proyecto de la Constitución de 1917, en materia de división territorial, la Federación se compone de 5 Estados y un Territorio más: Campeche, Coahuila, Hidalgo, Morelos, Nayarit y Territorio de Quintana Roo. Más adelante se presentaron varios dictámenes en diferentes sesiones, hasta concluir que se anexará, en el artículo 43, el Distrito Federal como un territorio más de la Federación, no como Estado.<sup>19</sup>

Los artículos que regulan el tema de Partes Integrantes de la Federación y del Territorio Nacional en la Constitución vigente en nuestros días, sufrieron, después de la de 1917, seis reformas: la de 1931, 1934, 1935, 1952, 1960, 1963, en donde queda suprimida la figura de Territorios Federales, únicamente dentro de éstas contemplándose el Distrito Federal, que es la cede de los Poderes de la Unión. Baja California Sur y Quintana Roo pasando a ser estados Federativos. A continuación, examinaremos las reformas acontecidas en la división política territorial antes mencionadas:

1.- Reforma a los artículos 43 y 45 constitucionales, publicada en el Diario Oficial del 7 de febrero de 1931. El territorio de Baja California se dividió en dos, con los nombres de Territorio Norte y Territorio Sur de Baja California. En la reforma al artículo 105 se dispuso que la línea divisoria de esas entidades fuera el paralelo 28 grados de latitud norte.

---

<sup>19</sup> O'Gorman Edmundo, op cit, p.p. 147 - 155.

2.- Reforma a los mismo artículos, publicada en el Diario Oficial de 19 de diciembre de 1931. Desaparece el territorio de Quintana Roo, y se dispuso la distribución de su territorio entre los Estados de Yucatán y Campeche, con descripción de los nuevos límites de ambas entidades.

3.- Reforma al artículo 42 constitucional, publicada en el Diario Oficial de 18 de enero de 1934. Desaparece del enunciado de las porciones que forman el territorio nacional la isla de la Pasión, también y mejor conocido como la Isla Clipperton, por haber pasado el dominio de Francia a consecuencia de que México acató el laudo pronunciado por el Rey de Italia en el arbitraje internacional a que sometieron la disputa los dos países.

4.- Reforma al artículo 45 constitucional, publicada en el Diario Oficial del 22 de marzo de 1934. Se declaran de jurisdicción local algunas islas, islotes y cayos adyacentes en favor de los Estados de Campeche y Yucatán, y, por lo que se refiere a este último, se declara expresamente que la extensión superficial de las islas y cayos que caen bajo su jurisdicción se considerará comprendida dentro de los límites de dicha entidad federativa.

5.- Reforma a los artículo 43 y 45 constitucionales, publicada en el Diario Oficial de 16 de enero de 1935. Se erige de nuevo el territorio de Quintana Roo que había desaparecido por la reforma del artículo 43 de 19 de diciembre de 1931, y consecuentemente, se formó el artículo 45 en el sentido de que los Estados de Yucatán y Campeche quedarían con los límites que tenían antes de aquella reforma.

6.- Reforma a los artículos 43 y 45 constitucionales, publicada en el Diario Oficial de 16 de enero de 1952. Se erige en Estado de la Federación el territorio norte de Baja California, y, en cuanto al artículo 45, se volvió al texto de su redacción original y de ese modo se confirmaron las variaciones territoriales que subsistieron en la fecha de esta reforma.

7.- Reforma a los artículo 42 y 48 constitucionales, publicado en el Diario Oficial del 30 de enero de 1960, pero que es de fecha 6 de ese mismo mes y año. Por lo que se refiere al primer precepto reformado, que contiene la declaración de lo que comprende el territorio nacional, la novedad consiste en que se hace una enumeración más cuidadosa y explícita de los territorios marítimos nacionales y en que se añade, por primera vez, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes, las aguas de los mares territoriales y el espacio situado sobre el territorio de la República. Por lo que se refiere al artículo 48, la reforma consiste en declarar de jurisdicción federal las partes del territorio nuevamente enunciadas en el artículo 42, pero manteniendo la excepción, ya antes admitida, de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los estados.<sup>20</sup>

8.- Reforma al artículo 43 constitucional publicada en el Diario Oficial de 8 de octubre de 1974. Se suprime la figura de territorio y se

---

<sup>20</sup> O'Gorman Edmundo, op cit, p.p. 157 - 160.

erigen en estado federativos los territorios de Baja California Sur y Quintana Roo.

9.- Reforma al artículo 45 constitucional, publicada en el Diario Oficial de 8 de octubre de 1974. La reforma suprime la palabra de "territorios".

10.- Reforma al artículo 46 constitucional publicado en el Diario Oficial de 17 de marzo de 1987. Dispone que los Estados pueden arreglar, entre sí, sus respectivos límites con la aprobación del Congreso de la Unión

11.- Reforma al artículo 44 constitucional, publicada en el Diario Oficial de 25 de octubre de 1993. Precisa que la Ciudad de México es el Distrito Federal, la sede de los Poderes de la Unión.<sup>21</sup>

El Historiador Edmundo O'Gorman, en su obra "Historia de las divisiones territoriales de México", la cual nos ha sido de gran utilidad en este capítulo, señala que en el año de 1865 surge la legislación imperial, y en materia de división territorial, nos brinda un buen ejemplo de su intención organizadora y constructiva, de la misma manera que en este punto, la de la República, muestra la anarquía y la desidia; características que se exhiben de relieve, cuando al colapso del gobierno monárquico, el de la República triunfante, anuló, de una plumada, sin más razones que el odio, la organización territorial del Imperio, única que

---

<sup>21</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, Diciembre de 1996, p. p. 194 - 195.

merece esa designación. En seguida transcribiremos las tres reglas que se adoptaron para la antes mencionada división territorial que proponía el Imperio:

1) La división en mayor número de fracciones políticas.

2) Dar a las mismas divisiones, siempre que lo permita la configuración del terreno, límites naturales entre sí.

3) Que poco más o menos cada fracción política, en el porvenir, pueda alimentar a un mismo número de habitantes.

Estos conceptos contrastan notablemente con todo lo demás que sobre el particular existe, y no se encuentra una frase de igual, buen sentido y buena fe, en tantas leyes, peticiones, documentos y debates de tantos congresos constituyentes. Desgraciadamente, en México y para México, la historia de la división de su territorio puede reducirse, con excepción de esta época, a una larga narración de pugnas entre diversas regiones del país para lograra mayor extensión territorial, en detrimento de otras, y con perjuicio del bien público. Cabe, pues, la honra a Maximiliano y a su gobierno, de haber sido el único régimen que intentó una división política territorial científica, piedra angular de toda buena administración, y elemento esencial en el éxito de todo régimen democrático.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> O'Gorman Edmundo Op cit. p. p. 162 - 165

Después de haber analizado las diversas constituciones y reformas que se fueron suscitando desde la Constitución de Cádiz de 1812 hasta nuestros días, podemos observar que ningún cuerpo legislativo supo prever la situación que hoy en día viven varios Estados de la República Mexicana con respecto a sus límites y colindancias, ya que nunca se legisló en la materia bajo las bases de un criterio en específico, es decir, México jamás fue planeado cartográficamente por sus gobernantes, sino que los Estados se fueron dividiendo, unos de otros, por intereses políticos de algunos cuantos; es por eso que, a simple vista, el mapa de nuestra República Mexicana es totalmente amorfo.

### III Formas actuales de resolver conflictos limítrofes

#### a) Convenio amistoso

Es necesario transcribir, literalmente, el artículo 46 constitucional, en los siguientes términos:

Texto vigente.

"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"

Este precepto, cuyo texto originalmente constituía el artículo 116 en la Constitución de 1917, sufrió una única reforma el 17 de marzo de 1987, para que el Capítulo II, del título segundo, intitulado "de las partes integrantes de la federación y del territorio nacional" cobrara cierta unidad y coherencia, quedando el artículo 116 dedicado a la organización política y régimen de gobierno de las entidades federativas.

La redacción del anterior artículo 46 ya no tenía mayor importancia y fue abrogado, debido a que se refería a problemas de límites entre los Estados que no se hubieren resuelto hasta antes de la iniciación de la vigencia de la actual Constitución, es decir, hasta antes del 1º de mayo de 1917.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Serrano Migallón Fernando, Constitución Política Mexicana, Comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. p. 536 - 539.

Este artículo establece que si existiesen cuestiones de conflictos limítrofes entre los Estados de la Federación, ya sea preexistentes o que se llegaran a dar por cuestiones naturales o de cualquier índole, dichas cuestiones podrán ser resueltas entre los Estados involucrados, siempre de una manera amistosa y con la aprobación del Congreso de la Unión. Las formas para llegar al arreglo pueden ser varias: por convenio, o utilizar los medios de solución de controversias privadas, como podría ser arbitraje, buenos oficios, negociación, conciliación, o, en último caso, la judicial.

Con el objeto de ilustrar mejor el tema, a continuación se transcribe la siguiente tesis:

Séptima Epoca

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 84 Sexta Parte

Página: 31

"LIMITES ENTRE LOS ESTADOS DE CHIHUAHUA Y SONORA. SU ARREGLO AMISTOSO.

La Ley número 38/71, de fecha 22 de octubre de 1971, publicada en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora, el sábado 23 de octubre de 1971, y el Decreto 24/71, de fecha 28 de octubre de 1971,

publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Chihuahua en el ejemplar número 87, el sábado 30 de octubre de 1971, que fijan coincidentemente los puntos definitivos del límite entre el Estado de Sonora y el de Chihuahua, no tienen todavía vida jurídica, en virtud de que su vigencia está sujeta a la aprobación del Congreso de la Unión, conforme a lo establecido en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que textualmente dice: "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", y las entidades federativas en ningún caso pueden fijar unilateralmente sus límites con otras entidades, sino que, de acuerdo con el artículo 46 de la mencionada Constitución, "los Estados que tuviesen pendientes cuestiones de límites las arreglarán o solucionarán en los términos que establece esta Constitución", siendo la solución, cuando ésta es voluntaria, los arreglos que pueden llevarse mediante convenios amistosos de un Estado con otro y siempre

que dichos convenios sean aprobados por el Congreso de la Unión según lo establece, como ya quedó expresado, el precepto constitucional número 116, pues conforme a lo dispuesto por la fracción I del artículo 121 de la mencionada Constitución, las leyes de un Estado sólo tienen efectos en su propio territorio y no pueden ser obligatorias fuera de él, y los dos ordenamientos legislativos citados, para que puedan ser reconocidos y para que surtan efectos en los dos Estados, y ante los restantes de la Unión Federal, requieren necesariamente la aprobación del Congreso de la Unión para tener vida jurídica."

#### TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.

Toca 539/74.- Armando Varela Hesse y coagraviados.- 8 de diciembre de 1975.- Unanimidad de votos.- Ponente: Carlos Villegas Vázquez.

Los métodos amistosos de solución de controversias son más flexibles, menos generadores de conflicto, el proceso más confidencial, la negociación es un intercambio de información, consultas y opiniones sobre cualquier asunto.

Los buenos oficios, su característica fundamental, es que la intervención de un tercero no es para decidir la controversia, sino para aproximar a las partes para que ellas mismas decidan; se exhorta a las partes a negociar, y una vez que esto se logra, los buenos oficios cesan.

Mediación es un proceso informal, donde un tercero neutral ayuda a las partes en conflicto a resolver la controversia, aunque sin tener el poder para imponer una solución, el mediador conduce las negociaciones, participa activamente y sugiere posibles soluciones, aunque las propuestas son emitidas de manera informal y con base en la información proporcionada por las partes involucradas.

Conciliación, es una de las más antiguas formas de resolver controversias y prueba fehaciente de su importancia son las reglas de conciliación expedidas por las Naciones Unidas en materia de Derecho Privado.

La diferencia entre la mediación y la conciliación es meramente de grado: el mediador sugiere una resolución y, si ésta no es aceptada por las partes, puede formular nuevas propuestas, mientras que el conciliador puede investigar los hechos y, al final, emitir un reporte con conclusiones y recomendaciones para resolver la controversia. Tanto la mediación como la conciliación son métodos de solución de controversias que podemos ubicar entre la negociación y el arbitraje, siendo su característica principal, igual que los buenos oficios, la intervención de un tercero neutral para resolver las controversias.

El arbitraje consiste en un medio privado de solución de controversias en el cual, las partes interesadas deciden elegir a un tercero como árbitro, comprometiéndose, de ante mano, a aceptar la solución que éste dé al conflicto. Cabe aclarar que, en este, caso la solución que se piense dar a la disputa limítrofe entre dos o más entidades federativas deberá llevar la conformidad del Congreso a fin de que fuera válida, y esto, en cualquier etapa que optaran amistosamente los Estados para buscar la solución de su conflicto, de acuerdo con el artículo 73, fracción IV, constitucional, en concordancia con este artículo 46.

En caso de que no se pudiese llegar a la solución amistosa de la diferencia territorial, y se tuviese que llegar a una etapa judicial, el marco competente de actuación será la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, de acuerdo a lo establecido por el artículo 105 constitucional.<sup>24</sup>

A continuación se transcribe una tesis, que ilustra un conflicto, derivado de un convenio de carácter limítrofe entre Estados de la República:

Novena Epoca

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: IV, Noviembre de 1996

Tesis: 2a. XCIV/96

Página: 227

---

<sup>24</sup> Serrano Migallón Fernando, Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, p. p. 879 - 881.

"CONVENIOS POR LIMITES ENTRE ENTIDADES FEDERATIVAS. ES IMPROCEDENTE EL AMPARO PROMOVIDO EN SU CONTRA CUANDO HAY LA IMPOSIBILIDAD DE CRISTALIZAR LOS EFECTOS DE SU CONCESION.

Cuando un convenio para la precisión y reconocimiento de límites territoriales celebrado entre gobiernos de entidades federativas y el decreto expedido por el Congreso de la Unión, por virtud del cual se aprobó, son reclamados por algunos habitantes de la porción territorial que resultó transferida, pretendiendo que se anulen a efecto de que el ámbito territorial en el que residen continúe bajo el gobierno anterior o retorne a éste, tal pretensión no puede ser materia del juicio constitucional ya que, en la hipótesis de que se concediera el amparo, ello implicaría, atendiendo al principio de relatividad de las sentencias constitucionales, que la insubsistencia de los actos reclamados se limitara a los quejosos y, en consecuencia, que siguieran surtiendo efectos respecto de aquellos propietarios o poseedores de predios que no acudieron al amparo, lo que de suyo implicaría que éstos quedarán sujetos a la jurisdicción de un gobierno, y los quejosos a

la de otro. La restitución establecida por el artículo 80 de la Ley de Amparo, en esta hipótesis, sólo podría lograrse dando efectos generales a la ejecutoria, lo cual contrariaría y desconocería la naturaleza propia de las sentencias pronunciadas en este tipo de juicios constitucionales, que sólo pueden beneficiar a las personas que promovieron el amparo, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que motivare la queja. Además, en el supuesto de que por aplicación del principio de relatividad sólo se protegiera a los peticionarios de garantías, se daría lugar a la coexistencia de dos jurisdicciones locales en un mismo territorio, lo cual trastocaría la organización federal de la República Mexicana, por cuanto a que por razón de territorio no se admite la jurisdicción de dos legislaturas locales, según lo dispone el artículo 121, fracciones I y II, de la Constitución Federal, independientemente de que se perdería de vista uno de los caracteres básicos de la división territorial que establecen los artículos 42, 44, 45 y 48 de la Carta Magna, como son la definición de las fronteras de los Estados integrantes de la Federación y el de

continuidad espacial del orden jurídico estatal."

Amparo en revisión 524/96.- Patricia Elena Caballero Salazar y otros.- 27 de septiembre de 1996.- Cinco votos.- Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.- Secretario: Roberto Lara Hernández.

## b) Controversia Constitucional

Una vez agotado el convenio amistoso por las partes interesadas, la instancia legal competente para dirimir un conflicto de límites, es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, vía el juicio de Controversia Constitucional, según lo establece el artículo 105 constitucional.

El juicio de Controversia Constitucional persigue, en un juicio simple, llano, exento de tecnicismos y sumario, constreñir la actuación de los Poderes u órganos previstos por la propia Constitución Política Mexicana; las partes, cuando la plantean, buscan hacer cesar una invasión al campo de acción que como autonomía, facultades o atribuciones, tienen concedida por la anulación de un acto de autoridad que es contrario a la constitución.<sup>25</sup>

Es menester transcribir literalmente el vigente artículo 105 constitucional, fracción I, que regula la Controversia Constitucional, en los siguientes términos:

---

<sup>25</sup> Arteaga Nava Elisur, *La Controversia Constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la Facultad Investigadora de la Corte, el caso Tabasco y otros*, Ed. Monte Alto, 1997, Tercera Edición, p. p. 14 - 17

## 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:

- 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;
- 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 controversia.

La declaración de invalidez de las resoluciones a las que se refieren las fracciones I y II de este artículo, no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de ésta Constitución.

Como se puede observar, de la simple lectura del artículo 105, fracción I, de la Constitución, no se define realmente lo que debe de entenderse por Controversia Constitucional, sino que únicamente se enumeran los órganos entre los que se podrían suscitar dichas Controversias.

Juventino V. Castro, señala que “son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, accionables por la Federación, los Estados, el Distrito Federal o cuerpos de carácter municipal, y que tienen por objeto solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos de otros entes oficiales similares, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien, reclamándose la resolución de diferencias contenciosas sobre los límites de los Estados; con el objeto de que se decrete la legal vigencia o la invalidez de las normas o actos impugnados, o el arreglo de límites entre Estados que disienten; todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política.”<sup>26</sup>

Amador Rodríguez Lozano, la define como “un procedimiento jurisdiccional de defensa constitucional, que tiene como objetivo tutelar los principios de la división de Poderes y del federalismo, resolviendo los conflictos entre los distintos órganos de poder, con el propósito de obtener una declaración general o particular de inconstitucionalidad, contra actos o disposiciones generales que sean violatorios de la propia Constitución.”<sup>27</sup>

Elisur Arteaga Nava, considera que “por virtud de la controversia constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación asume las funciones de defender la Constitución, definir su sentido e impedir que

<sup>26</sup> Castro Juventino V, El Artículo 105 Constitucional, Ed. Porrúa, México, 1997, p. 61.

<sup>27</sup> Rodríguez Lozano Amador, La actualidad de la Defensa de la Constitución (Memoria del Coloquio Internacional en celebración del sesquicentenario del Acta de Reformas Constitucionales de 1847, Origen Federal del Juicio de Amparo Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, SCJN, UNAM, México 1997, p. p. 258.

los entes y órganos de autoridad previstos por ella, rebasen su campo de acción e invadan el que ha sido asignado a otros. Aunque en ella hay un actor y un demandado, la acción se endereza directamente contra el acto; se persigue se declare su nulidad a través del expediente de invocar, fundar y probar causales de invalidez.”<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Arteaga Nava Elisur, Op cit. p. p. 9.

## **IV Controversias Constitucionales (Procedimiento).**

### **a) Las partes.**

Las partes, al igual que el juzgador son los sujetos principales de la relación jurídica procesal. Pero, a diferencia del juzgador (que es el sujeto procesal ajeno a los intereses en litigio), las partes son los sujetos procesales cuyos intereses jurídicos se controvierten en el proceso.

Alcalá - Zamora considera partes a los sujetos que reclaman una decisión jurisdiccional respecto a la pretensión que se debate en el proceso. La parte actora o acusadora es la que reclama una decisión jurisdiccional estimatoria de la pretensión: por el contrario, la parte demandada o acusada se encontrará en la posición de reclamar una decisión jurisdiccional desestimatoria de la pretensión de la contraparte.<sup>29</sup>

Sólo pueden ser partes en una controversia constitucional aquellos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos autoriza expresamente en su artículo 105, fracción I, ya sea como actores o como demandados. Estas autoridades, pertenecientes a la Federación, a las Entidades Federativas, al Distrito Federal y a los Municipios, es lo que hace que opere la competencia exclusiva del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ésta tomada como regla general, salvo que se

---

<sup>29</sup> Ovalle Favela José, Teoría General del Proceso, Segunda Edición, Ed. Harla, México 1994, p. p. 257- 258.

trate de un acto que afecte directa, expresa y limitadamente a un Poder u órgano de autoridad determinado y exista norma expresa que así lo permita, como lo hacen los incisos C), H) y K) de la fracción I del antes citado artículo 105.<sup>30</sup>

Juventino V. Castro, en su obra "El artículo 105 constitucional", elabora un análisis conceptual de las partes que intervienen en el juicio constitucional que nos ocupa, muy similar al que se hace en el artículo 10 de la ley reglamentaria del multicitado artículo 105, en los siguientes términos:

a) Como *actor*, la entidad, Poder u órgano que promueva la controversia constitucional. A este respecto resulta muy pertinente aclarar que los particulares no están legitimados para plantear una controversia de este tipo, y esta circunstancia es el origen de numerosas argumentaciones que se han suscitado entre algunos juristas para clarificar las diferencias entre el juicio de amparo y la controversia constitucional.

Es necesario recordar que las fracciones II y III del artículo 103 constitucional disponen otro tipo de amparo, mejor conocido entre los juristas como amparo - soberanía y conocido en la Corte como amparo por invasión de esferas. Es una referencia a aquellas leyes o actos de la autoridad federal que restrinjan o vulneren la soberanía de los estados (y desde 1994 la esfera de competencia del Distrito Federal) y leyes o actos

---

<sup>30</sup> Arteaga Nava Elisur Op cit, p. p. 19.

de las autoridades de los Estados, que restrinjan o vulneren la soberanía de la Federación.

Al respecto, Juventino V. Castro opina que, en realidad, las fracciones II y III del artículo 103 constitucional resultan obsoletas, ya que sí la invasión de esferas, tanto de la Federación como de los Estados puede plantearse legítimamente en virtud de que tal invasión viola garantías constitucionales individuales, bastaría que persistiera únicamente la fracción I del artículo antes citado. Esto es, que la invasión de esferas o atribuciones pueden impugnarse, bien por las personas individuales que se ven lesionadas en sus derechos, y en ese caso estamos dentro de un juicio de amparo; o bien, la invasión, vulneración o restricción son reclamadas por las entidades oficiales a que se refiere la fracción I del artículo 105 constitucional, y en este último caso, estaremos frente a un juicio distinto al de amparo y que llamaremos controversia constitucional.

Lo anterior deja clara la íntima conexión que existe entre el juicio de amparo y la controversia constitucional. En ambos se impugnan normas generales, y el concepto de la impugnación es el mismo: en los dos casos la norma se contrapone a la Constitución, lo que representa que la diferencia es la naturaleza de los demandantes que impugnan.<sup>31</sup>

b) Como parte *demandada*, la fracción II del artículo 10 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional señala, también, a otros

---

<sup>31</sup> Castro Juventino V, Op cit, p. p. 63

órganos públicos que hubieran emitido y promulgado la norma general, o pronunciado el acto que es objeto de la controversia. Es necesario recalcar que la parte demandada pudo haber dictado un acto (entiéndase como acto algún acuerdo, determinación, proveído, dictamen) o una norma de carácter general. Las leyes, reglamentos y decretos se han compactado para hacer una referencia a mandatos o disposiciones de naturaleza general, abstracta e impersonal, que tradicionalmente se atribuyen a las leyes, pero que en realidad son referidas a normas jurídicas generales, que obligan a todas las personas inmersas en la hipótesis reglamentaria, y cuyo incumplimiento daría como consecuencia la imposición coactiva o el cumplimiento forzoso en virtud de que ese atributo pertenece a todas las normas jurídicas.<sup>32</sup>

La determinación de las entidades públicas legitimadas de manera activa (actora) o pasiva (demandada), en lo que se refiere a las controversias constitucionales, está regulada por el artículo 10 de la citada ley reglamentaria, el cual dispone que será actor aquel que promueva la controversia, en demanda dirigida contra quien hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia, y tercero perjudicado (interesado), el orden u órgano que pudiera resultar afectado con la sentencia. Además, el párrafo tercero del apartado a) del artículo 102 constitucional dispone que "el Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias de acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución". Esto a efecto de representar el interés social, y debe entenderse que lo hace para la defensa del orden constitucional.

---

<sup>32</sup> Castro Juventino V, Op cit, p. p. 64.

De acuerdo con lo dispuesto por el precepto constitucional citado, las controversias constitucionales pueden referirse a actos concretos, o bien, a disposiciones normativas generales de cualquier naturaleza, por lo que la frase "disposiciones generales" establecida por el propio precepto debe entenderse en sentido material; es decir, que comprende leyes, reglamentos y tratados internacionales e, inclusive, preceptos constitucionales; pero en este último supuesto sólo por violaciones de carácter estrictamente formal. Sin embargo, la misma disposición fundamental mexicana, estableció la *prohibición* de que las citadas controversias constitucionales pudieran plantearse respecto de leyes o actos que se refieran a la materia electoral, sin que en nuestro concepto esa prohibición se apoye en un fundamento sólido, pues el posible temor de que se politice el conflicto carece de justificación, si se toma en cuenta que el examen que debe hacer la Suprema Corte es de carácter exclusivamente jurídico.<sup>33</sup>

El maestro Amador Rodríguez Lozano reflexiona, respecto del problema de la personalidad de las partes en el proceso relativo a las controversias constitucionales. En primer lugar, es necesario sugerir a las posibles partes, y quizá más que a ellas, a sus asesores jurídicos, que estén atentos en determinar de manera adecuada a quien corresponde la legitimación procesal. Hemos de recordar que el artículo 11 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional adopta una fórmula abierta en este tema al señalar que el actor, el demandado y, en su caso el tercero

---

<sup>33</sup> Fix - Zamudio Héctor, Introducción al estudio de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1998, p. p. 78 - 79.

interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

De igual manera comenta que, en la práctica, se ha notado que puede llegar a existir una confusión en cuanto a cual o a cuales funcionarios, dentro del municipio, tienen legitimación procesal, es decir, personalidad para representar al ayuntamiento en un litigio. Los municipios deben ser cuidadosos, puesto que el presidente Municipal puede no ser el funcionario encargado de representarlos en los litigios constitucionales. Este tipo de problemas u observaciones, relativos a la personalidad, son importantes debido a que la parte demandada podría oponer, como excepción, la falta de legitimación procesal de la parte actora, la cual, de considerarse fundada, podría dar lugar al desechamiento de la demanda por improcedente.

También dentro del tema de la personalidad procesal se puede presentar otro problema, como se desprende de la siguiente pregunta: ¿Qué pasa cuando la controversia constitucional es iniciada por ciertas autoridades y durante el juicio de controversia constitucional ocurre una elección y, en consecuencia, hay cambio de autoridades? Esta no debe ser una dificultad teórica. En este caso, el problema se resolvería con una sustitución procesal operada en virtud de un escrito en el cual las nuevas autoridades municipales ratificaran todo lo promovido y actuado por las autoridades anteriores.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Rodríguez Lozano Amador, Op cit, p. p. 264 - 266.

A continuación, se transcriben dos criterios, que ilustran el tema de la personalidad de los Estados:

Quinta Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: LXV

Página: 1650

"CONTROVERSIAS ENTRE UN ESTADO Y UNO O MAS  
VECINOS DE OTRO, COMPETENCIAS CON MOTIVO DE.

El artículo 104, fracción V, de la Constitución Federal, dice: "Corresponde a los tribunales de la Federación conocer de las controversias que surjan entre un estado y uno o más vecinos de otro;" pero este precepto legal se refiere estrictamente a la materia judicial, supuesto que establece la competencia de los tribunales de la Federación para conocer de controversias judiciales, y no tiene conexión alguna con el 55, fracción III, de la propia Constitución, que regula la vecindad en materia política. El primero de estos preceptos constitucionales emplea la palabra vecino, no en la acepción política, sino en la de persona, física o moral,

porque el mismo precepto no distingue y sujeta a aquella jurisdicción diversa a la del Estado con el que está en conflicto, que es lo que origina la intervención de un tribunal del fuero federal, cuya posición asegura la independencia del juzgador y pone a las partes en condiciones de igualdad. El artículo 104, fracción V, de la Ley Suprema del País, comprende, en la palabra "vecino", a las personas morales; y no existe una razón por la cual pudiera excluirseles, porque están capacitadas, del mismo modo que las personas físicas, para ejercitar acciones civiles ante los tribunales. Las sociedades mercantiles son personas morales del orden privado, o sea, son entidades ficticias; pero su personalidad jurídica se manifiesta y ejerce por medio de representantes, pues las entidades ficticias necesitan personas físicas, gerentes o administradores, que las representen, que obren en nombre de ellas, dado que las ficciones no obran ni pueden obrar por sí. Por otra parte, es un hecho real, no figurado, la permanencia de los representantes o administradores en un lugar determinado. Este hecho innegable determina la residencia y, consiguientemente, la

vecindad de las sociedades mercantiles. Este concepto de vecindad es más amplio que el de domicilio, porque se refiere no a un lugar, sino a un Municipio o a un Estado, y es la base de los cargos y tributos municipales y de varias funciones públicas o políticas, en tanto que el domicilio es sólo el asiento de una persona que la ley toma en cuenta para los emplazamientos y notificaciones, en los litigios del derecho privado. Ciertamente que el concepto de vecindad tiene conexión directa con el domicilio político; pero cuando se trata de personas que no son sujetos capaces de ejercitar derechos políticos, tal como sucede con las sociedades mercantiles, el hecho real de la residencia habitual, determinante de la vecindad, presenta dos aspectos: uno, con relación al municipio y al estado donde actúa, en cuanto la persona moral contribuye a los cargos municipales y reporta los impuestos locales, y otro, con referencia a las actividades civiles de la sociedad, supuesto que en el lugar donde reside su consejo de administración, desarrolla los fines para los cuales fue creada, actuando del mismo modo que una persona física, y recibe las notificaciones y

emplazamientos judiciales por conducto de las personas físicas que la representan. Es inadmisibile que las sociedades mercantiles carezcan de vecindad, tan solo porque su domicilio es electivo; esto, cuando mas, significa que no es necesaria la residencia habitual para constituir tal domicilio, pero no implica la carencia de la vecindad; en cambio, es innegable el hecho real de la permanencia en un lugar determinado del consejo de administración, dirección o representación de la persona moral, permanencia que produce la vecindad. Lo anterior demuestra que las personas morales de orden privado, sí pueden tener vecindad mediante la residencia en un estado de la república y que, por consiguiente, es aplicable la fracción V del artículo 107 de la Constitución Federal, cuando se trata de una contienda entre un Estado de la República y una sociedad mercantil que es vecina del propio Estado, cuyo Presidente del Consejo de Administración radica en un lugar de la propia entidad federativa. Por otra parte, el estado debe considerarse ya como el resultado de la diferencia entre gobernantes y gobernados, constituido en entidad soberana

abstracta de derecho, y cuya acción no tiene más límites que los que establece la misma ley que lo crea, ya como sujeto de derecho privado, en su carácter de persona moral de derecho civil cuando, al igual que los individuos particulares, ejecuta actos civiles que se fundan en derechos del propio estado, vinculados con sus intereses particulares, celebrando contratos o promoviendo ante las autoridades, en defensa de sus derechos o intereses patrimoniales; y es inexacto que la fracción V del artículo 104 de la Constitución se refiera exclusivamente a las controversias en que sea parte el estado autoridad, esto es, el estado soberano; y que no puede aplicarse dicha fracción a las acciones de derecho privado, que el estado entabla como persona moral civil; porque el carácter de autoridad que el estado representa, no servirá nunca de obstáculo para el ejercicio de personalidad moral civil, puesto que en los casos en que los estados hacen el papel de actor y reo en una controversia civil, o, de otro modo, cuando adquieren derechos y contraen obligaciones, se desnudan de ese carácter, para convertirse en personas morales, sin lazo ni vínculo alguno con la autoridad que

representan. Cuando un estado se presenta en juicio, no es la autoridad la que reclama, es la persona civil; y si para los efectos legales, en cuanto al procedimiento, el estado debe ser considerado en su carácter de persona de derecho civil, no por eso deja de ser el estado, el que litiga en defensa de sus intereses patrimoniales, y como la entidad estado comprende la doble representación de estado autoridad y estado persona de derecho civil, claro es que aunque litigue con este último carácter, no por ello deja de ser la entidad soberana estado, la que comparece en juicio. En consecuencia, aún cuando en el juicio que el estado entable contra un vecino de aquel, el propio estado solo tiene un interés pecuniario privado, en defensa de sus derechos patrimoniales; no por eso deja de ser, esa entidad federativa la parte actora; y tiene perfecta y exacta aplicación lo dispuesto en la fracción V, primera parte, del artículo 104 constitucional y la competencia toca a los tribunales federales."

Tomo LXV. Gobierno Del Estado De Veracruz. Pág. 1650. 5 De Agosto De 1940. Unanimidad De 17 Votos. Tomo XXXVII Pág. 796.

Tomo: XXIII

Página: 624

Quinta Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

## "CONFLICTOS ENTRE UN ESTADO Y LOS VECINOS DEL OTRO.

El Estado, como entidad abstracta, de derecho, simboliza y concreta una colectividad humana, con atributos y caracteres especiales, constituyendo una entidad soberana, que no tiene más límites en su acción, que la misma ley que lo crea. Por una ficción doctrinaria se da otro carácter al Estado, cuando, en vez de actuar como soberano, interviene como sujeto de derecho privado, con las limitaciones y obligaciones de los demás individuos, porque los intereses que dan nacimiento a sus derechos, no se fundan en la soberanía, ni en una causa colectiva, sino en un interés particular de su patrimonio. Sin embargo, hay que observar que, aún con este carácter, no deja de ser la entidad soberana, cuando se presenta en un juicio a defender su derecho patrimonial, lo

que se hace evidente por el hecho de que los procedimientos de ejecución en su contra, deben ser tales que se encausen dentro de un carril que respete su soberanía; por otra parte, no pueden ser cosas diferentes el Estado y su Hacienda Pública; que no es sino una ficción para referirse a la parte patrimonial de una entidad soberana; por tanto, los conflictos que surjan entre un Estado y los vecinos de otro, por razones de los intereses patrimoniales del Estado, son de la competencia de los jueces Federales. No es obstáculo para lo asentado anteriormente, que el conflicto surja entre un Estado y uno o más vecinos del Distrito Federal, porque dicho Distrito es una de las partes integrantes de la Federación, y racionalmente debe entenderse que la fracción V del artículo 104 constitucional, se refiere no sólo a los vecinos de los Estados, sino también a los del Distrito Federal; tanto más, cuanto que el ánimo de los constituyentes de 1857, fué que estas controversias fueran resueltas con toda parcialidad, lo que no se conseguiría si quedaran sujetas a la decisión de los tribunales del Estado litigante; pues aunque teóricamente los tribunales son

independientes del Poder Ejecutivo y del Legislativo, con dificultad pueden substraerse a su influencia en un asunto que les interesa. Los anteriores razonamientos se robustecen si se tiene en cuenta que el artículo 1o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se refiere a las mismas controversias de que trata el artículo 104 constitucional, y no dice que la competencia de los tribunales Federales se contraiga a los conflictos que surjan entre un Estado y los vecinos de otro y que revistan un carácter de derecho público, ni podría decirlo, porque tales conflictos nunca podrían presentarse, sino en el caso de amparo por violación de garantías; que es cosa distinta de las controversias de que habla."

TOMO XXIII, Pág. 624. Neyra Vda. de Castillo Amalia.- 17 de julio de 1928.

## **b) Las Pruebas**

La palabra prueba, en el campo jurídico y específicamente en el procesal, tiene los siguientes significados:

1.- La palabra prueba se emplea para designar *los medios de prueba*, es decir, los instrumentos con los que se pretende lograr el cercioramiento del juzgador acerca de los hechos discutidos en el proceso.

2.- También se utiliza la palabra prueba para referirse a la *actividad* tendiente a lograr ese cercioramiento, independientemente de que éste se logre o no.

3.- Por último, con la palabra prueba se hace referencia al *resultado* positivo obtenido con la actividad probatoria. De este amañera se afirma que alguien ha aprobado, cuando ha logrado efectivamente el cercioramiento del juzgador.<sup>35</sup>

La controversia constitucional se ocupa de conflictos en materia de constitucionalidad. Por lo mismo, pudiera suponerse que no hay necesidad de ellas y que habría que estarse sólo a lo que disponga la Constitución en relación con la diferencia planteada; en muchos casos esto pudiera ser cierto, pero ante los pocos que sí las requieran, como es el caso a estudio, se han establecido principios que regulan la materia.

Las partes pueden ofrecer y el Ministro Instructor admitir, toda clase de pruebas, excepto las que sean contrarias a derecho, como lo establece el artículo 3º de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Mexicana. La ley faculta al Ministro Instructor a desechar

---

<sup>35</sup> Ovalle Favela José, Derecho Procesal Civil, Sexta Edición, Ed. Harla, México 1994.

de plano las pruebas que no guarden relación con la controversia o no influyan en la sentencia definitiva; la fórmula, a mi pensar, es deficiente, ya que debió de habersele facultado para prescindir y agotar este capítulo cuando, a su juicio, la controversia se limitara a cuestiones meramente jurídicas o hubiera confesión total y plana. En esta materia la ley reglamentaria se apartó de lo establecido por el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Las pruebas deben ofrecerse y rendirse en la audiencia, excepto la documental que lo podrá ser en cualquier momento antes de la audiencia; esto se inicia con la recepción de ellas.

Este capítulo puede dar lugar a dilaciones en el procedimiento. Es responsabilidad del Ministro Instructor desechar aquellas que sean innecesarias, sin violar la garantía de audiencia. La Ley Reglamentaria faculta a dicho Ministro Instructor, mientras no se cierre el proceso, a decretar cuantas pruebas sean necesarias para mejor proveer. Todo parece indicar que lo relativo a esta materia es responsabilidad y atribución exclusivo del Ministro Instructor, y que el Pleno de la Corte no tiene ingerencia en ella.<sup>36</sup>

Ahora bien, siguiendo la tónica de que dispone el juicio de amparo, las partes en las controversias constitucionales podrán ofrecer todo tipo de pruebas, excepto la de posiciones, y aquellas que sean contrarias a la

---

<sup>36</sup> Arteaga Nava Elisur, Op cit, p. p. 52. 53.

moral y al derecho, en los términos del artículo 31 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Mexicana. En este mismo artículo se establece que en cualquier caso, el Ministro Instructor deberá desechar de plano aquellas pruebas que no guarden relación con la controversia, o bien, pruebas que no influyan en la sentencia definitiva.

Como se puede apreciar, el Ministro Instructor usa su criterio para concluir que una prueba ofrecida no está directamente relacionada con la controversia, o bien, que no es apta para influir en el sentido final de su resolución. Pero no debe olvidarse que el Pleno de la Suprema Corte podrá examinar los autos o resoluciones del Instructor en que admitan o desechen las pruebas ofrecidas por las partes, si se interpone el recurso de reclamación. Por lo que podemos concluir que, en materia de controversias constitucionales, no son admisibles todas las pruebas que se ofrezcan, sino sólo aquellas que guarden relación con la controversia, o bien, las que por su contenido pudieran influir en la fundamentación de la sentencia definitiva. Cualquier prueba que no reúna esos requisitos, el Ministro Instructor podrá desecharlas bajo su personal criterio.

También, en materia de ofrecimiento y desahogo de pruebas las controversias constitucionales siguen los lineamientos de los juicios de amparo.

Es importante destacar que el artículo 35 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional precisa, que el Ministro Instructor en una controversia constitucional, podrá en todo momento integrar pruebas para mejor proveer, fijando, al efecto, fecha para su desahogo. De igual

manera dicho Ministro puede requerir a las partes para que proporcionen los informes o aclaraciones que el propio Instructor estime necesarios para la mejor resolución de un asunto. Debe tenerse presente que el recurso de reclamación, es la vía idónea para recurrir los autos o resoluciones dictados por el Ministro Instructor, que admitan o desechen las pruebas.

El artículo 33 de la Ley Reglamentaria citada, trata de resolver las dificultades con las que se encuentran las partes para aportar pruebas en juicios constitucionales en los cuales se examinan actos y normas de miembros del Poder público. Por ello se dispone que, a fin de que las partes puedan rendir sus pruebas, "Todas las autoridades tienen obligación de expedirles oportunamente las copias o documentos que soliciten ." Añade la disposición que, si tales autoridades no actúan en la forma ordenada, el Ministro Instructor podrá requerir a los omisos, si así se lo pidiera la parte que pretende obtener la prueba . Si aún así, bajo ese procedimiento, no obedece el requerimiento la autoridad omisa, el Ministro hará uso de los medios de apremio y denunciará a la autoridad omisa por desobediencia a su mandato.<sup>37</sup>

### **c) La audiencia**

La audiencia se debe celebrar en el día y hora que se señale por el Ministro Instructor; el señalamiento debe ser previo; se lleva a cabo, se presenten o no las partes; una vez que es declarada abierta se procede al

---

<sup>37</sup> Castro Juventino V, Op cit, p. p. 72 - 78.

ofrecimiento y admisión de las pruebas; acto seguido, se deben recibir los alegatos. Concluída la audiencia, el Ministro Instructor debe declarar cerrada la instrucción y citar a las partes para oír sentencia; hecho lo anterior debe formular el proyecto de sentencia.<sup>38</sup>

J. V. Castro incursiona más a fondo y comienza señalando que el artículo 147 de la Ley de Amparo, en su parte conducente, dice: " Si el juez de distrito no encontrare motivo de improcedencia, o se hubiesen llenado los requisitos omitidos, admitirá la demanda y, en el mismo auto señalará día y hora para la celebración de la audiencia, a más tardar dentro del término de 30 días y dictará las demás providencias que procedan con arreglo a esta ley.

No es ese el procedimiento de substanciación que se estatuye por la Ley Reglamentaria del 105 constitucional, puesto que su artículo 29, a la letra dice: " Habiendo transcurrido el plazo para contestar la demanda y, en su caso, su ampliación o la reconvención, el Ministro Instructor señalará fecha para una audiencia y desahogo de pruebas que deberá verificarse dentro de los treinta días siguientes. El Ministro Instructor podrá ampliar el término de celebración de la audiencia, cuando la importancia y trascendencia del asunto así lo amerite".

Es menester hacer una reflexión de ambos juicios constitucionales:

a) En amparo, desde el auto de inicio que admite la demanda, el juez emplaza a las partes, y pide informe con justificación, y también fija

---

<sup>38</sup> Artega Nava Elisur, Op cit, p. p. 54.

fecha de la audiencia. En las controversias constitucionales ésta se decreta hasta que se consuma el plazo para contestar la demanda o la ampliación, o la reconvencción.

b) También en el juicio de amparo, en los términos del artículo 154 de su Ley, la audiencia y la recepción de las pruebas serán públicas. Nada se dice a este respecto en la Reglamentaria del 105 ni en el Código de Procedimientos Civiles supletorio, sólo se refiere a la concurrencia de las partes litigiosas. Prevalece, por tanto, el que sean privadas.

c) En el artículo 29 de La Reglamentaria del 105 se habla de la ampliación de la demanda y de la reconvencción. La primera habrá ocasión de analizarla, pero habrá que fijar la atención sobre la reconvencción o la contrademanda, que no están reguladas ni en la propia ley, ni en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Existe un criterio establecido en el Amparo Civil Directo 7552/46 de 1951 que nos ilustra en el tema:

"CONTRADEMANDA NATURALEZA DEL LA .- La contrademanda no es una simple defensa, sino una verdadera acción que no está forzosamente supeditada al ejercicio de la demanda promovida, puesto que constituye por sí misma una acción autónoma independiente."

Por lo anterior, tendría que entenderse en la controversia constitucional que la reconvencción de una entidad, Poder u órgano

demandados porque emitieron o promulgaron una norma general, o pronunciaron un acto controvertido, podrían congruentemente revirar a la entidad, poder u órgano que han promovido la controversia, una distinta pretensión contraria, ahora en relación con dicho demandante.

d) En la parte final del artículo 29 en comento, se autoriza al Ministro Instructor para ampliar el plazo de treinta días que se ordena para celebrar la audiencia, " cuando la importancia y trascendencia del asunto así lo amerite".

En esta parte, referente a la ampliación del plazo para celebrar las audiencias en las controversias constitucionales y de acuerdo con el análisis del artículo 29 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional, el Ministro Instructor podrá, discrecionalmente, prorrogar la fecha de la celebración de una audiencia, más allá de los treinta días reglamentarios, cuando bajo su más estricta responsabilidad aprecie que por la calidad especial de la controversia que sustancia, y por las consecuencias del fallo que pudiere dictar el Pleno de la Suprema Corte, así lo requiera el litigio, pero dicho Ministro deberá validar su resolución en forma concreta. La conocida obligación de razonar las determinaciones.<sup>39</sup>

<sup>39</sup> Castro Juventino V, Op cit, p. p. 79 - 84.

ESTADO DE LA UNIÓN  
SECRETARÍA DE JUSTICIA Y FERIA  
77 DE ABRIL DE 1977

#### d) Efectos de la sentencia.

Antes de exponer los efectos de las sentencias, es pertinente enumerar las características que tiene una resolución:

Es, antes que otra cosa, *definitoria de materias constitucionales*; el Pleno, más que buscar elementos para declarar improcedente o sobreseer la demanda con vista a la obligada suplencia que prevé el artículo 40 de la Ley Reglamentaria, debe buscar los elementos que la lleven a resolver la cuestión planteada;

*Es declarativa*, por cuanto a que la Corte se pronuncia respecto de la procedencia de los conceptos de invalidez invocados por las partes y del acto o norma general que ha dado origen a la controversia;

*Vinculativa*, por virtud de que obliga a las partes a estarse a ella, a pesar de ser entes, poderes y órganos de autoridad;

*Definitiva*, por el hecho de que no es susceptible de ser recorrida ni existe tribunal que pudiera conocer del recurso.

El proyecto de sentencia es susceptible de ser corregido y examinado por el pleno.

La Ley Reglamentaria en cita, en su artículo 41, determina cuáles son los elementos que debe contener y éstos son parecidos a los requeridos para este tipo de actos por las leyes que fijan los principios procesales.

Ahora bien, los efectos de las sentencias dictadas en las controversias constitucionales son vinculativos, siempre que versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios. Si la impugnación provino de los Estados, tendrá efectos generales, si aquellas son aprobadas por ocho votos de los ministros.

No hay razón para que quedaran excluidos de ese principio los órganos de autoridad del Distrito Federal, cuando sea la Federación quien demanda. Finalmente, se trata de autoridades netamente locales.

Los actos de la Federación que sean violatorios de la Constitución fueron puestos al margen del principio de generalidad; no había razón para ese proceder. El artículo 105 Constitucional original establecía, sobre ésta materia, un principio común: la nulidad general del acto impugnado; ésta comprendía, incluso, los actos y leyes federales. La excepción desvirtúa la institución y resta autoridad a la Corte.<sup>40</sup>

Asimismo, el Maestro Fix Samudio comenta que el artículo 41 de la Ley Reglamentaria a que nos referimos, dispone, que la sentencia definitiva debe contener la fijación de las normas generales o de los actos materia de la controversia y, en su caso, la valoración de las pruebas conducentes; los preceptos en que se funde, las consideraciones del fallo, sus alcances y efectos; los puntos resolutivos y, de ser necesario, el plazo en que la parte condenada debe realizar una actuación. La propia Ley

---

<sup>40</sup> Artcaga Nava Elisur. Op cit. p. p. 55 - 56.

establece, también, la obligación para la Suprema Corte de corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y de examinar, en su conjunto, las razones de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada ( artículo 35), además de suplir, en todos los casos, la deficiencia de la demanda, la contestación, los alegatos o los agravios (artículo 40). Los dos últimos preceptos se inspiran en la Institución denominada "suplencia de la queja" establecida por los artículos 107, fracción II de la Constitución, 76 bis y 79 de la Ley de Amparo, de acuerdo con el principio general de derecho procesal *iura novit curia*; es decir, que el juez conoce el derecho y debe aplicarlo aún cuando las partes no lo invoquen o lo hagan de manera incorrecta.<sup>41</sup>

Es conveniente destacar particularidades especiales, tanto de la controversia constitucional, como de la acción de inconstitucionalidad, para poder entender mejor este inciso relativo a los efectos de las sentencias:

1) En las controversias constitucionales se impugnan normas generales o promulgadas por una entidad, poder u órgano; o bien, actos pronunciados también por otra entidad, Poder u órgano obviamente de gobierno público. Adicionalmente puede conocer, de igual manera de los conflictos contenciosos respecto a límites de los Estados. Por lo tanto, en las sentencias que se pronuncian en las controversias, debe distinguirse entre normas y actos, y el dictamen sobre límites tratándose de contiendas entre Estados.

---

<sup>41</sup> Fix - Zamudio, Héctor. Op cit. p. p. 81.

Esto contrasta con las distintas sentencias pronunciadas por la misma Suprema Corte tratándose de las acciones de inconstitucionalidad. El artículo 105 Constitucional, en su fracción II, primer párrafo, precisa que dichas acciones tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución. Esto lo precisa, aún más, el artículo 61 de su Ley Reglamentaria, cuando exige que la demanda contenga los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas.

En tal virtud, los efectos de las sentencias dictadas en las acciones de inconstitucionalidad tan sólo deberán establecer la validez o invalidez de una norma general, concretamente, un "acto legislativo", y de ninguna manera un acto administrativo, una resolución judicial, o una controversia sobre límites territoriales.

2) En las controversias constitucionales hay declaratorias de desestimación, en los términos del segundo párrafo del artículo 42 de la Reglamentaria del 105 Constitucional, y las acciones de inconstitucionalidad se rigen por los artículos 41, 43, 44 y 45 de la Ley y, específicamente omite el 42, que se refiere a éstos fallos especiales exclusivos de las controversias constitucionales.

Cuando la declaratoria fuera aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de otros tantos Ministros, las declaraciones de invalidez de una norma general, tendrán efectos *erga omnes*. El párrafo II del mencionado artículo 42 de la Reglamentaria, textualmente dice: "en aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance

la votación mencionada en el párrafo anterior (ocho votos a lo menos), el Pleno de la Suprema Corte de Justicia se encargará de desestimar dichas controversias, en estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente".

Es decir, en caso de que se dicte sentencia definitiva en una controversia, y de que seis o siete Ministros establecieran razones contenidas en los considerandos que funden los resolutive de las sentencias que se hubieren dictado por mayoría -pero no la suficiente para resolver el fondo de la cuestión-, no serán obligatorios esos criterios mayoritarios contenidos en las sentencias para las Salas de la Suprema Corte, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de distrito, Tribunales militares, Agrarios y Judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales; pero ni siquiera podrá considerársele como una sentencia, su desestimación más bien se parecería a un sobreseimiento, o sea, la conclusión de una instancia sin resolverse en favor o en contra el fondo del asunto.

Puede ser ésta la razón de la declaratoria de desestimación, para así superar el hecho de que un criterio mayoritario haya fundamentado una sentencia de fondo perfectamente en orden, desde el punto de vista procedimental, sentencia que no es suficiente para obtener el carácter de mandato invalidante, pero tampoco, -y esa es la utilidad de la desestimación-, para establecer un precedente, un criterio valido, respecto de otros asuntos similares.

3) El artículo 105 Constitucional, en su último párrafo, hace mención respecto de los incumplimientos de las resoluciones en las controversias constitucionales, así como en las acciones de inconstitucionalidad, en la siguiente forma: "en caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo, se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución", y esa fracción, en su primer párrafo, en su primera parte, establece: "sí concedido el amparo, la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al juez de distrito que corresponda. Sí fuere excusable, previa declaración de incumplimiento por repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Sí la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente señalados"<sup>42</sup>

### **e) Análisis del artículo 105 constitucional fracción I.**

#### **Antecedentes**

La Constitución Mexicana de 1824 estableció, en su artículo 137, fracción primera, la facultad de la Corte Suprema de Justicia, *de conocer las diferencias que puede haber de uno a otro Estado de la Federación;*

---

<sup>42</sup> Castro Juventino V. Op cit, p. p. 114 - 119

así mismo, el artículo 98 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana del 15 de marzo de 1856, facultó a la Corte para conocer *de las diferencias que puede haber de uno a otro Estado de la Nación, siempre que las reduzca a un juicio verdaderamente contencioso, en que deba recaer formal sentencia.* Por su parte, el artículo 98 de la Constitución de 1857, estableció que *corresponde a la Suprema Corte de Justicia el conocimiento, desde la primera instancia, de las controversias que se susciten de un Estado con otro y de aquellas en que la Unión fuera parte.*

Sin embargo, no fue sino hasta el Constituyente de 1917 que la controversia constitucional adquirió sus notas distintivas como instrumento de defensa de la Constitución. Así, el artículo 105 de la Constitución de 1917, estableció, originalmente, que correspondía sólo a la Suprema Corte *conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad y sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquéllas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley.*

Como puede apreciarse, el artículo 105 original amplió el espectro de las hipótesis que podrían llegar a conocimiento de la Corte para su resolución, bajo la forma de controversias constitucionales, ya que aquella podría resolver conflictos, no nada más entre un Estado y otro de la Federación (como lo establecía la Constitución de 1857), sino entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y los conflictos entre la Federación y uno o más Estados.

Conviene aclarar que la expresión que especifica el tipo de controversia entre los Poderes de un mismo Estado, que podía resolver la Corte, en el sentido de que deberían versar sobre la constitucionalidad de sus actos, fue introducida por los constituyentes con objeto de diferenciar esta facultad de la Corte, de aquella atribución exclusiva del Senado, de resolver las cuestiones políticas que surjan entre los Poderes de un Estado, según lo establece la fracción VI del artículo 76 constitucional.

Sin embargo, el artículo 105 Constitucional, tal y como estuvo redactado originalmente en 1917, estaba incompleto y tenía un alcance limitado como instrumento de defensa de los principios de la división de Poderes y del federalismo; independientemente de que, en términos generales, nunca operó. El gobierno de la Federación, de los Estados y Municipios se ejercía por personas que militaban en un mismo partido. Lo anterior, más el presidencialismo excesivo que se desarrolló de 1940 a 1970, hacía nugatorio de controversia constitucional para resolver conflictos, pues, o éstos se resolvían por la vía política, o bien, nunca se exteriorizarían por temor a una represalia política; independientemente de estas consideraciones políticas, la técnica política del anterior artículo 105 Constitucional, adolecía de numerosos defectos:

a) No se mencionaba el Distrito Federal, ni tampoco sus órganos de gobierno, en la hipótesis de los sujetos posibles de las controversias constitucionales. Esta omisión se corrigió con la reforma al artículo 105, publicada el 25 de octubre de 1993, en virtud del cual se ampliaron las facultades de la Corte para conocer las controversias que se suscitarían entre uno o más Estados y el Distrito Federal; y entre órganos del

gobierno del Distrito federal, sobre la constitucionalidad de sus actos. A pesar de esta reforma todavía faltaba contemplar la hipótesis de una controversia entre la Federación y el Distrito Federal, así como entre este y un Municipio.

b) Tampoco se incluía a los municipios.

c) No se contempló la hipótesis de una posible controversia entre el Poder Ejecutivo Federal y el Poder Legislativo Federal o entre aquel y una de las Cámaras del Congreso General o de la Comisión Permanente.

d) Tampoco se contemplaba qué efectos tendrían las decisiones de la Suprema Corte de Justicia, que resolvieran una controversia constitucional.

La reforma de 1994 superó las limitaciones y omisiones que contenía el artículo 105 original. Dicha reforma, que es un avance extraordinario en el campo de la administración de justicia, está basada en una serie de factores que confluyeron para hacerla posible.

Primero, hay que destacar la circunstancia de que dicha reforma al artículo 105, no puede entenderse si no se le observa en el contexto de *la intención gubernamental de fortalecer el estado de derecho* en México, uno de cuyos prerrequisitos fundamentales es el fortalecimiento de la Suprema Corte de Justicia, en su carácter de tribunal constitucional. En efecto, en 1994 se dieron los pasos finales para darle a la Corte el pleno carácter de Tribunal constitucional, terminando así el trabajo que se

iniciara desde 1987. Las reformas de 1994 a la Corte mexicana, como la han erigido en gran guardián, encargado de velar por la constitucionalidad de todos los actos emanados del Poder público, medidas tales como la reducción de 21 a 11 Ministros Numerarios; la supresión de los Ministros Supernumerarios, la creación del Consejo de la Judicatura y el nuevo sistema del nombramiento de los Ministros, todo esto ha encaminado a la Corte a ser un pleno Tribunal Constitucional.

En segundo lugar y para acercarnos más al tema de las controversias constitucionales, habrá que destacar lo importante que ha sido para la reforma al artículo 105 constitucional, *sentar las bases de un nuevo Federalismo*; esto, a través de un fortalecimiento al mecanismo de resolución de controversias para las diversas hipótesis de invasión de competencias entre los tres niveles de gobierno. Esta era una medida concreta y precisa que podía adoptarse de inmediato, y la manera de hacerlo era reformulando los términos del artículo 105 constitucional y expidiendo la ley reglamentaria del mismo.<sup>43</sup> Cabe mencionar que algunos municipios plantearon controversias constitucionales contra los gobiernos de sus respectivas entidades federativas, y la Suprema corte aceptó y resolvió algunas de ellas; es por eso que con mayor razón, al introducirse expresamente a los municipios como entidades legitimadas para promover dichas controversias, éstas se acrecentaron respecto de los mismos.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Rodríguez Lozano Amador, Op cit, p. p. 246 - 255.

<sup>44</sup> Fix - Zamudio Héctor, Op cit, p. p. 77.

En tercer lugar, debemos mencionar como otro factor que confluó a la reforma del artículo 105, fué la voluntad del gobierno de *reforzar el esquema de división de Poderes* a nivel federal y estatal para la resolución de controversias entre éstos, que no involucraran un conflicto de carácter político sino de carácter constitucional.

Aún cuando ya se contaba con la normatividad del artículo 105, ésta no constituía un procedimiento eficaz, adecuado y completo de defensa que garantizara plenamente el régimen de división de competencias de nuestro federalismo, ni el principio de división de Poderes, tanto a nivel federal como local. En suma, se trató de ampliar los alcances y mejorar el funcionamiento de lo que la doctrina ha denominado la "jurisdicción constitucional orgánica".<sup>45</sup>

## **V Análisis de los casos de Quintana Roo vs. Campeche y Quintana Roo vs. Yucatán.**

Por ser de suma importancia y a manera de guía, se procede a hacer una breve reseña de los antecedentes históricos, relacionados con la superficie territorial de los Estados de Yucatán, Campeche y Quintana Roo.

---

<sup>45</sup> Rodríguez Lozano Amador, Op cit, p. p. 255.

## **a) Creación del Estado de Yucatán**

a.1) Durante más de trescientos años, desde el descubrimiento y conquista de Yucatán, hasta la expedición del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y luego la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 4 de octubre de 1824, el Territorio sobre el que se erigió el Estado Libre y Soberano de Yucatán, era el mismo que había formado la Jurisdicción de la Antigua Capitanía General, es decir, lo que fué la provincia española de Yucatán.

a.2) La propia Constitución Política del Estado de Yucatán, de 6 de abril de 1825, expedida dos años después de que Yucatán se uniera al pacto Federal, prescribió, en su artículo 5, que: "El Territorio de la República de Yucatán es actualmente el mismo al que se extendía a la antigua intendencia de este nombre, con exclusión de la Provincia de Tabasco"

a.3) Del vasto Territorio del Estado Libre y Soberano de Yucatán, le han sido segregadas en varias ocasiones diversas superficies, hasta reducirse a la extensión que actualmente ocupa.

a.4) En el año de 1858, por el convenio de Calkiní, celebrado entre Yucatán y Campeche, se entregó a éste, parte del Territorio Yucateco, más de 50 mil kilómetros cuadrados para erigir el Estado de Campeche.

a.5) En el año de 1883, por el Tratado Definitivo de Límites, celebrado entre México y Guatemala, se segregó la región conocida como el Petén-Itza, alrededor de 30 mil kilómetros cuadrados y se entregó a esta nación vecina.

a.6) En el año de 1893, por el Tratado de Límites celebrado entre México e Inglaterra, se concedió a ésta la posesión colonial denominada Honduras Británicas, más de 22 mil kilómetros cuadrados, en donde hoy se ubica el país vecino de Belice.

a.7) En el año de 1902, Yucatán pierde más de 50 mil kilómetros cuadrados para formar parte del entonces Territorio de Quintana Roo, establecido por el Decreto del Presidente Porfirio Díaz, publicado en el Diario Oficial del Supremo Gobierno del los Estado Unidos Mexicanos de fecha 24 de noviembre de 1802.

a.8) Por Decreto de fecha 14 de diciembre de 1931, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 19 de los mismos mes y año, se reformaron los artículos 43 y 45 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suprimiendo el entonces Territorio de Quintana Roo, dividiendo su Territorio entre los Estados de Yucatán y Campeche.

a.9) Por Decreto de fecha 11 de enero de 1935, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de los mismos mes y año, nuevamente se reformaron los citados artículos 43 y 45 constitucionales,

reconociéndose al Territorio de Quintana Roo como parte integrante de la Federación Mexicana y modificándose la extensión de límites de los estados de Yucatán y Campeche, quedando éstos con los que tenían antes de las Reformas Constitucionales de 14 de diciembre de 1931.

a.10) En el año de 1975, el Ejecutivo del Estado de Yucatán, en el ejercicio de sus facultades constitucionales, presentó a la consideración Del H Congreso del Estado una iniciativa de Decreto para Reformar y Adicionar el artículo 14 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, en el que se precisaba la extensión y los límites del Territorio del Estado de Yucatán.

a.11) EL texto vigente de esta última fecha mencionada, del citado artículo 14 Constitucional, es el siguiente:

Artículo 14.- El Territorio del Estado de Yucatán tiene la extensión y límites que demarca la Constitución Federal; lo constituye la parte norte de la Península de Yucatán, que queda limitada por una línea divisoria que, partiendo del vértice noreste sigue el arco del meridiano 87 grados, 32 minutos (longitud Oeste de Greenwich), hasta su intersección con el paralelo 21 grados; y de allí continúa hasta encontrar el paralelo que pasa por la torre sur de la Iglesia de Chemax, 20 kilómetros al Oriente de este punto; llegando, después, al vértice del ángulo formado por las líneas que dividen los Estados de Yucatán y Campeche, cerca de Put, que tiene las siguientes coordenadas geográficas: 19 grados 18 minutos, 27 segundos, latitud Norte y 89 grados, 8 minutos, 52 segundos, longitud Oeste de este punto, hasta el Golfo de México, tiene los límites

fijados en el convenio celebrado entre los Estados de Campeche y Yucatán, con fecha 3 de mayo de 1858, y de este punto, hacia el Este, por la Costa hasta el punto de partida. Asimismo, comprende la Isla de Pérez (Los Alacranes), y los islotes, cayos y arrecifes adyacentes a su litoral.<sup>46</sup>

## **b) Creación del Estado de Campeche**

b.1) Desde la Época Colonial, Campeche fué parte integrante de la Gobernación y Capitanía General de Yucatán, con un Territorio conocido y definido por los pueblos que lo integraban, y no por delimitación astronómica o geográfica; es decir, técnica y científica, y se le reconocía como uno de los 5 Distritos en que estaba dividida la Península.

b.2) Al independizarse México de la Corona Española y constituirse en la República Federal, las antiguas provincias de que se componía la Nueva España fueron declaradas en el acta Constitutiva del 31 de enero de 1824 y Constitución del mismo año, Estados Independientes, Libres y Soberanos al adoptarse el Régimen Republicano Representativo, Popular y Federal, precisándose cuales eran en aquel momento los Estados de la Federación, entre los cuales se encontraba Yucatán, quedando todos ellos dentro de las limitaciones territoriales que tenían desde la época colonial, por lo que el Departamento de Campeche quedó dentro del nuevo Estado de Yucatán, también con sus propias delimitaciones territoriales, conformadas por los diversos pueblos que lo integraban.

---

<sup>46</sup> Controversia Constitucional No. 13/97, interpuesta por el Estado de Quintana Roo vs. Estado de Yucatán.

b.3) Con fecha 30 de noviembre de 1840, el Gobernador del Estado de Yucatán emitió un decreto en el que se estableció la División Territorial del Estado, en donde expresó que el mismo Estado se dividía en 5 Departamentos, y dentro de esos, el Departamento de Campeche, mismo que comprendía 43 pueblos divididos en 5 Partidos, en donde hacía mención que "Los ranchos y haciendas del Estado pertenecerían al partido en que se hallen los pueblos de que dependan".

b.4) Con motivo del pronunciamiento que se realizó en Campeche el 7 de agosto el 1857, disensiones locales, y que culminó meses después en un movimiento francamente separatista de todo el antiguo Distrito de Campeche respecto del Estado de Yucatán, después de la contienda que se desarrolló entre ambos y al triunfo del movimiento, con fecha 3 de mayo de 1858 se confirmó un convenio de División Territorial entre el Gobernador de Yucatán y la Junta Gubernativa de Campeche, en el que se acordó, en lo conducente, lo siguiente: "1º.- El Estado o Departamento de Campeche comprenderá todo lo que componían los partidos del Carmen, Seiba - Playa, Campeche, Hecelchakán, y Hopelchén... 2º.- Además de la obligación en que se haya el Estado o Departamento de Campeche, de mantener cubierta la línea fronteriza de los Chenes, reconoce el deber de contribuir auxiliando al Gobierno de Yucatán para sostener la guerra contra los indios... 10º.- Los gobiernos de ambos Departamentos se obligan a respetarse mutuamente, guardando con fidelidad sus límites..."

b.5) Con fecha 18 de mayo de 1858, la Junta Gubernativa de Campeche, emitió un decreto en el que, en la parte relativa, se dice:

1º.- Erigirse en un estado según la forma de gobierno que rige a la Nación y de conformidad con los convenios celebrados con fecha 3 del actual entre las autoridades del Departamento de Mérida y los de este Distrito.

b.6) El convenio de División Territorial celebrado con fecha 3 de mayo de 1858, ya citado, así como otros documentos que integraron la "Memoria Sobre la Convivencia, Utilidad y Necesidad de Erigir Constitucionalmente en Estado... el antiguo Distrito de Campeche, presentado al Congreso de la Unión por los Diputados de Campeche, Tomás Aznar Barbachano y Juan Carbó (1861)", sirvieron de base a la erección en Estado de la Federación del Distrito de Campeche, por decreto número 5563 de fecha 19 de febrero de 1862, expedido por el Presidente Benito Juárez, que en la parte relativa se expresa: "...Que en uso de las facultades de que me hallo investido por la Ley de 11 de diciembre último, y de conformidad con el Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales del Congreso de la Unión, en el expediente sobre erección del Estado de Campeche, he venido a decretar lo siguiente: Artículo 1.- Se erige en Estado de la Federación el Distrito de Campeche en la Península de Yucatán con extensión de Territorio y límites que tiene actualmente..." Este decreto fué ratificado con el diverso número 5858 de fecha 29 de abril de 1863, emitido por el propio Presidente Benito Juárez, que en lo conducente se declaró: "...Artículo único.- El

Gobierno de la Unión, en uso de las amplias facultades de que se haya investido, ratifica la erección del Estado de Campeche.<sup>47</sup>

### **c) Creación del Estado de Quintana Roo**

Entre 1895 y 1896, Manuel José Sierra Méndez, quien desempeñó un papel determinante en las decisiones de Porfirio Díaz y que la historia se ha ocupado relativamente poco de él, preparó importantes proyectos para la erección del Territorio Federal de Quintana Roo. El primero de éstos, relativo a una ley en vista de la cual se conceda a los indios rebeldes de Yucatán que se sometan a la obediencia del gobierno, los terrenos que respectivamente tengan cultivados y los que tengan poblados por ganado de su propiedad.

En su parte final, el documento de Sierra Méndez estima, que los terrenos abandonados al Sur y al Oriente de Yucatán, porque fue tan grande el pánico, quedaron por completo "fuera de la acción y dominio del Gobierno" y ocupa gran parte de la Península. Por su parte, el Ministerio de Fomento, en disposición del 4 de septiembre de 1896, describe, por primera, vez un polígono que precisaba la enorme superficie controlada por los rebeldes y sobre la cual Yucatán y Campeche habían perdido el precario y relativo dominio que alguna vez pudieron tener .

---

<sup>47</sup> Controversia Constitucional No. 9/97, interpuesta por el Estado de Quintana Roo vs. Estado de Campeche.

Los últimos meses de 1895 y los primeros de 1896, los dedicó Manuel Sierra Méndez a intercambiar una copiosa correspondencia con militares, altos funcionarios, sacerdotes y prominentes hombres de negocios de Yucatán y Belice, la cual agrupó en un expediente que denominó "Datos sobre la sumisión pacífica de los indios de Santa Cruz e informes sobre varios puntos interesantes para el caso de una ocupación militar.

Sierra Méndez manifestaba a sus corresponsales que se trataba de una cuestión sumamente importante, que requería de mucha diplomacia y mucho más reserva y, al hacerle aquella encomienda, se estaba fiando de su discreción, buen juicio e inteligencia. En principio se trataba de indagar si los jefes de las tribus mayas estarían dispuestos a someterse pacíficamente al Gobierno Federal de la República, con el que se entenderían y de quien dependerían en adelante completamente, sin intervención del Gobierno de Yucatán.

Finalmente, en junio de 1896, Manuel Sierra Méndez hizo llegar al Presidente Díaz un memorándum de 12 hojas, relativo a la erección de un Territorio Federal en Yucatán.

En el documento afirma, de entrada, "que la opinión de la gente ilustrada de Yucatán se pronuncia en favor de la erección temporal del Territorio Federal, que comprenda la zona abandonada a los indios sublevados desde la guerra del año de 1847-48.

Otro de los argumentos de Sierra Méndez a favor de la creación temporal, era el papel que jugaban en ese momento los llamados indios pacíficos. Se les denomina así, apuntaba, no porque estén completamente sometidos al Gobierno, sino porque no se hallan en estado de rebelión o alzamiento, pero "Con toda seguridad rehusarían quedar sometidos a las leyes del Estado, ya fuera el de Yucatán, ya el de Campeche, porque en diversas épocas manifestaron claramente que no querían depender ni de uno ni de otro... y además existe el odio latente del indio, ya sea pacífico, ya sublevado al yucateco y al campechano. He aquí por qué se impone la necesidad de la intervención del Gobierno General bajo la forma de erección temporal de un Territorio Federal..."

A continuación se transcribe el Proyecto que presenta Porfirio Díaz a la Cámara de Diputados para erigir un Territorio Federal en la parte Oriental de la Península de Yucatán:

"La campaña emprendida en la Península de Yucatán y Campeche por las tropas Federales, ha puesto en posesión al Gobierno de la mayor parte del Territorio donde una tribu salvaje imperó por medio siglo, desconociendo a las autoridades de la República y a las locales de las dos Entidades Federativas mencionadas.

Restan grupos rebeldes de esa tribu, guarecidos en los bosques donde se les persigue; pero en toda la parte reconquistada por nuestras fuerzas, se carece de los elementos de una administración legal, reguladora, bajo cuya égida se dé principio a la población de ciudades,

hoy desiertos, y cuyos colonos demandarán garantías para su radicación y el ejercicio de los derechos que amparan las leyes de la República.

Sólo así, aquella comarca, en que no es posible se haga efectiva la acción de los Gobiernos de Campeche y Yucatán, designándolo establecimiento de las industrias para comenzar su vida civilizada.

Por tal consideración se juzga indispensable, a juicio del Ejecutivo, erigir en Territorio Federal las regiones recobradas, separándolas de los Estados de Yucatán y Campeche por una línea que, partiendo de la población Río Lagartos, siga recta hasta Chanze Norte; continúe lo mismo por Valladolid, Peto, Iturbide, por el punto de intersección de la limítrofe de los Estados de Yucatán y Campeche, con la que une Bacalar y Seiba-playa, de cuyo punto seguirá por la divisora de los Estados mencionados y terminará en el paralelo que sirve de límite a la República de México y Guatemala, formando una especie de zig zag".

A manera de guía, a continuación, haremos mención de las Reformas Constitucionales, que ha sufrido al artículo 43 Constitucional relativas al Territorio de Quintana Roo:

c.1) Mediante Decreto del Congreso de la Unión, publicado en el Diario Oficial del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, el 24 de noviembre de 1902, se reformó el artículo 43 de la Constitución Federal de 1857, para el efecto de incluir, dentro de las partes integrantes de la Federación al Territorio de Quintana Roo.

c.2) Mediante Decreto promulgado en Piedras Negras, Coahuila, el 10 de junio de 1913, por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, se suprimió el Territorio de Quintana Roo, como parte integrante de la Federación, incorporando toda superficie al Estado de Yucatán.

c.3) Mediante Decreto emitido en Veracruz el 26 de junio de 1915, el propio Venustiano Carranza, en su carácter de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, derogó el decreto que expidió en Piedras Negras, Coahuila, el 10 de junio de 1913, reconociendo la existencia del Territorio de Quintana Roo, con los límites que tenía antes de este último decreto, es decir, con la misma extensión y límites como fué creado en 1902.

c.4) Al aprobarse la Constitución de 1917, se reconoció la existencia del Territorio de Quintana Roo en el artículo 43 Constitucional.

c.5) Mediante Decreto del Congreso de la Unión de fecha 14 de diciembre de 1931, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 del mismo mes y año, se modificaron los artículos 43 y 45 constitucionales, suprimiéndose el Territorio de Quintana Roo como parte integrante de la Federación, dividiendo su Territorio entre los Estados de Yucatán y Campeche.

c.6) Mediante Decreto del Congreso de la Unión del 11 de enero de 1935, promulgado y mandado a publicar en el Diario Oficial el

16 del mismo mes y año por el Presidente Lázaro Cárdenas, nuevamente se reformaron los artículos 43 y 45 de la Constitución Federal, reconociéndose al Territorio de Quintana Roo, como parte integrante de la Federación.

c.7) Mediante Decreto del Congreso de la Unión, publicado en el Diario Oficial el 8 de octubre de 1974, aprobado por todas la Legislaturas de los Estados, promulgado por el Presidente Luis Echeverría Álvarez, el 7 de octubre del mismo mes y año, y publicado el 8 de octubre del mismo año, fecha en que entró en vigor, se reformó el artículo 43 de la Constitución Federal, creándose el Estado de Quintana Roo, quedando como límites del mismo los que comprendía en ese momento el Territorio de Quintana Roo.

c.8) Al erigirse Quintana Roo como Estado Libre y Soberano, expide su Constitución Política en el periódico Oficial del Gobierno del Estado el 12 de enero de 1975, y en su artículo 46 señala la extensión y límites de su Territorio, ajustándose a los mismos términos de la Constitución General de la República.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Controversia Constitucional No. 9/97, interpuesta por el Estado de Quintana Roo vs. Estado de Campeche.

**d) 1.- Planteamiento toral de la demanda de Quintana Roo vs. Campeche y contestación de Campeche**

Mediante escrito de fecha 11 de febrero de 1997, el Gobierno del Estado de Quintana Roo, entabló una demanda vía Controversia Constitucional, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra del Gobierno del Estado de Campeche, misma que se radicó bajo el número de expediente 9/97.

A continuación se transcriben las prestaciones planteadas en la demanda:

a) La declaración de que la Superficie Territorial que precisamos en este párrafo y todas y cada una de sus accesiones de diversa índole existentes sobre dicha área, pertenecen al imperium y dominium del Estado de Quintana Roo y no al Estado de Campeche. La demarcación de tal superficie es la siguiente: "La porción Oriental de la Península de Yucatán, a partir del vértice del ángulo formado por las líneas que dividen los Estados de Yucatán y Campeche, cerca de Put, que se localiza en el paralelo 19 grados, 39 minutos, 07 segundos de latitud Norte y el meridiano 89 grados, 24 minutos, 52 segundos de longitud Oeste de Greenwich y descende al Sur hasta encontrar el paralelo límite de las Repúblicas de México y Guatemala"

b) La declaración de invalidez del acuerdo anticonstitucional emitido por el Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas el 15

de mayo de 1940, publicado el 21 de junio del mismo año, que textualmente dispone:

"Gobierno General.- Acuerdo relativo al conflicto de límites, entre el Estado de Campeche y el Territorio de Quintana Roo".

"Teniendo en cuenta lo discutido y acordado en la reunión celebrada el 13 de diciembre de 1939 en la ciudad de Mérida, Yucatán, y lo tratado con posterioridad en esta capital con los ciudadanos gobernadores de Campeche y Yucatán, con motivo del conflicto de límites entre Quintana Roo y Campeche, he tenido a bien acordar lo siguiente":

"Primero.- Se considera debidamente comprobado por el Estado de Campeche, que los pueblos de Icaiche, Nohsayab, Halantun, Xkanha y demás comprendidos en el censo oficial del año de 1861, que sirvió de base para la erección del Estado de Campeche en el año de 1862, pertenecen a su jurisdicción territorial".

"Segundo.- El Gobierno del Territorio de Quintana Roo se abstendrá de ejercer cualquier acto de jurisdicción sobre dicho pueblos y los terrenos que los mismos pueblos hayan estado en posesión de aquellas fechas".

"Tercero.- La Secretaría de Agricultura y fomento dispondrá que se rectifiquen en ese sentido los mapas respectivos y la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público lo tendrá en cuenta para los efectos fiscales correspondientes".

"Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal en la Ciudad e México, Distrito Federal a los 15 días del mes de mayo de 1940.- El Presidente re la República, Iázaró Cárdenas.- Rubrica.- El Secretario de Gobernación, Ignacio García Téllez. Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, Eduardo Suárez. Rúbrica.- El Secretario de Agricultura y Fomento, José G. Parres.- Rúbrica".

c) La declaración de invalidez del Decreto 244 de la LV Legislatura, del H Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Campeche, Sancionado por el Ejecutivo de la misma entidad y publicado en su Periódico Oficial del 31 de diciembre de 1996, mediante el cual se crea el Municipio de Calakmul, con una demarcación territorial que comprende una superficie perteneciente al Estado de Quintana Roo, por encontrarse dentro del área delimitada en el apartado a) que antecede.

d) La declaración de invalidez de todos los actos de cualquier índole que se deriven en el Decreto 244 anteriormente aludido.

#### CONSIDERACIONES JURÍDICAS Y CONCEPTOS DE INVALIDEZ

"En el artículo 89 de la Constitución Federal, en vigor, en la época del acuerdo del 15 de mayo de 1940, que contenía las facultades y obligaciones del Presidente de la República, en ninguna de sus fracciones

le otorgaba competencia para emitir acuerdos que resolvieran conflictos de límites entre los Estados o entre éstos y los Territorios.

El Decreto de la LV Legislatura del Congreso Constitucional del Estado de Campeche pretende fundar la creación del nuevo municipio de Calkmul según se advierte del considerado séptimo del Dictamen respectivo, en el Acuerdo Presidencial del 15 de mayo de 1940, por lo que se actualiza tal disposición del Ejecutivo Federal.

Ahora bien, al carecer de facultades el Presidente de la República para modificar límites de Entidades Federativas, tanto el Acuerdo como el Decreto aludidos son evidentemente inconstitucionales, como lo es también la segregación que ordenó de parte del Territorio del Estado de Quintana Roo, por lo que la demarcación que incluye una porción territorial segregada, también contraría la Constitución de la República.

En efecto, el susodicho acuerdo de 15 de mayo de 1940 proviene del Presidente de la República, que en esa fecha era el General Lázaro Cárdenas, habiéndose refrendado por el entonces Secretario de Gobernación, Ignacio García Téllez, por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Eduardo Suárez y por el Secretario de Agricultura, José G Parres. Ni el Presidente ni ninguno de los Secretarios de Estado tienen, ni tuvieron, competencia constitucional para determinar la extensión territorial de ninguna entidad federativa, ni tampoco para aprobar acuerdo alguno entre dos o más Estados, tendiente a arreglar amistosamente sus respectivos límites, puesto que, según los artículos 46

y 73, fracción IV de la Constitución, la aprobación de los convenios respectivos corresponde al Congreso de la Unión, órgano que no tuvo ninguna injerencia en lo que respecta al Acuerdo de 15 de mayo de 1940 ya citado.

Es evidente, por ende, que el propio acuerdo provino de autoridades notoriamente incompetentes en cuanto a su expedición y refrendo, por lo que implica un acto ilegítimo emanado de una asunción inconstitucional de funciones que no corresponden ni al jefe del Ejecutivo Federal ni a ningún Secretario de Estado. Puede estimarse, coincidentemente, que el tantas veces aludido Acuerdo de 15 de mayo de 1940 es constitucionalmente inexistente y nulo de pleno derecho... ."

Mediante escrito de fecha 4 de abril de 1997, el Gobierno del Estado de Campeche contestó la demanda entablada en su contra, por parte del Gobierno del Estado de Quintana Roo, en la Controversia Constitucional No. 9/97.

A continuación se transcriben las consideraciones jurídicas hechas valer por el Gobierno del Estado de Campeche, en su contestación de demanda:

"Las consideraciones jurídicas vertidas en la demanda, no son ciertas y tampoco son fundadas, porque el Presidente Lázaro Cárdenas en su Decreto del 15 de mayo de 1940, no resolvió un conflicto de límites entre los Estados o entre éstos y los Territorios, ya que éstos se habían

delimitado en los respectivos Decretos de erección del Estado de Campeche y del Territorio de Quintana Roo, sino que resolvió un problema de competencia administrativa, originado por una resolución de la Secretaría de Agricultura que segregaba del Estado de Campeche parte de su superficie territorial y se le atribuía al Territorio de Quintana Roo.

Debe recalcar que dicho Presidente de la República emitió tal acuerdo con las facultades que le conferían el artículo 73, fracción VI, base 2º., 89 fracción II, de la Constitución General de la República; artículo 7º de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, vigentes en la época en que se dictó tal acuerdo y en los artículos 118 y 119 de la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales de 1928, que resultaba aplicable al respecto.

En consecuencia, tal acuerdo tuvo y tiene plena validez y surtió desde la fecha de su emisión todos los efectos legales conducentes.

En tales condiciones, por ese error de apreciación fáctica y jurídica, en la que incurre la parte demandante, son inaplicables los artículos 46 y 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el primero se refiere a cuando los Estados tienen pendientes cuestiones de límites, y en el caso, es evidente que los límites estaban perfectamente definidos legalmente; y el segundo precepto, porque en el mismo sentido se refiere la hipótesis de que, cuando no están definidos los límites, y en el caso se reitera, ya lo estaban y lo están, y solamente se trata de la aplicación sana y correcta de los Decretos respectivos, para el caso, el de 1862 que erigió el Estado de

Campeche y el de 1902 que determinó la creación del Territorio Federal de Quintana Roo, hoy Estado del mismo nombre, a partir del año de 1974.

Por ende, es incuestionable que el Presidente de la República, Lázaro Cárdenas, era competente para dictar el acuerdo cuestionado y, por ende, al emitirlo actuó con plena validez y plena sustentación política. En complemento de lo aquí expresado nos remitimos a lo ya explicitado y razonado en el capítulo de improcedencia de este escrito de contestación".<sup>49</sup>

#### **d) 2.- Planteamiento total de la demanda de Quintana Roo vs. Yucatán y contestación de Yucatán**

Mediante escrito de fecha, 27 de mayo de 1997, el Gobierno del Estado de Quintana Roo, entabló una demanda, vía Controversia Constitucional, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra del Gobierno del Estado de Yucatán, misma que se radicó bajo el No. 13/97.

A continuación, se transcriben las prestaciones planteadas en la demanda:

a) La declaratoria de que la porción oriental de la Península de Yucatán, a partir de la costa norte del Golfo de México, que sigue el

---

<sup>49</sup> Controversia Constitucional No. 9/97, interpuesta por el Estado de Quintana Roo vs. Estado de Campeche

arco del meridiano 87 grados, 32 minutos, longitud oeste de Greenwich hasta su intersección con el paralelo 21 grados, y de allí continúa hasta encontrar el paralelo que pasa por la torre sur de Chemax, 20 kilómetros al oriente de este punto; y llegando después al vértice del ángulo formado por las líneas que dividen los Estados de Yucatán y Campeche, cerca de Put, desciende al sur hasta el paralelo límite de las Repúblicas de México y de Guatemala, pertenece al imperium y dominium, con sus accesorios y derechos al Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, y no al del Estado de Yucatán. Que el punto cerca de Put al que se refiere el párrafo anterior, se encuentra localizado en el paralelo 19 grados, 39 minutos, 07 segundos de latitud norte y el meridiano 89 grados, 24 minutos 52 segundos de longitud oeste de Greenwich.

b) Declaratoria en el sentido de que el vértice del ángulo formado por las líneas que dividen a los Estados de Yucatán y Campeche, situado en las coordenadas geográficas 19 grados, 39 minutos, 07 segundos de latitud norte y 89 grados, 24 minutos 52 segundos de longitud oeste de Greenwich, es el vértice común entre los Estados de Yucatán, Campeche y Quintana Roo, por haberlo declarado así las legislaturas de los Estados de Yucatán y Campeche en 1922 y, por tanto, lo es el centro del monumento levantado en el centro de la Iglesia del Pueblo denominado Put de Moreno, antes conocido como Rancho Put, y es el mismo a que se refiere como punto de intersección común de los tres Estados citados, el artículo 43 de la Constitución General de la República, segundo párrafo, en vigor hasta el 7 de octubre

de 1974, y al que se refirió el artículo 2º transitorio del Decreto que reforma esta disposición constitucional en vigor el 8 de octubre de 1974.

c) La declaratoria de invalidez del Decreto 328, expedido por el Congreso del Estado de Yucatán, de fecha de 25 de marzo de 1975, que fija un límite al sureste con el Estado de Quintana Roo, ya que es distinto al señalado en el artículo 2º transitorio del Decreto que reforma el artículo 43 de la Constitución General de la República, publicado el 8 de octubre de 1974, que erige al Estado de Quintana Roo.

Mediante escrito de fecha, 16 de julio de 1997, el Gobierno del Estado de Yucatán, contestó la demanda entablada en su contra, por parte del Gobierno del Estado de Quintana Roo, en la Controversia Constitucional No. 13/97.

A continuación, se transcriben las consideraciones jurídicas hechas valer por el Gobierno del Estado de Yucatán, en su contestación de demanda:

El artículo 14 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, en vigor desde el 26 de marzo de 1975, que constituye la norma impugnada por los promoventes de la presente Controversia Constitucional, no contradice ni viola precepto alguno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, si se coteja el texto del artículo 14 de la Constitución Yucateca, con el texto del Decreto que reformó el artículo 43 de la Constitución General de la República, en vigor desde el 8 de octubre de 1974, en donde se menciona

que el Estado de Quintana Roo "tendrá la extensión territorial y límites que comprende actualmente el Territorio de Quintana Roo", y que estos límites se encuentran fijados en el Decreto del Presidente Porfirio Díaz, de fecha 24 de noviembre de 1902, en la parte conducente se observará que ambos textos son coincidentes en señalar los siguientes puntos:

1.- Que el Territorio de Quintana Roo se formó de la parte oriental de la Península de Yucatán.

2.- Que la línea divisora parte del vértice noroeste y sigue el arco del meridiano 87 grados, 32 minutos (longitud oeste de Greenwich).

3.- Que sigue hasta su intersección con el paralelo 21 grados.

4.- Que de allí continúa hasta encontrar el paralelo que pasa por la torre sur de la Iglesia de Chemax, 20 kilómetros al oriente de este punto.

5.- Que llega después al vértice del ángulo formado por las líneas que dividen los Estados de Yucatán y Campeche, cerca de Put.<sup>50</sup>

#### **e) Indefinición de límites**

Una vez analizados los planteamientos fundamentales de cada una de las partes en las Controversias Constitucionales citadas en el inciso anterior, podemos observar que existen opiniones encontradas, en cuanto a la interpretación de diversos Decretos, leyes locales, y federales, en cuanto a límites se refiere; es decir, cada una de las entidades federativas

---

<sup>50</sup> Controversia Constitucional No. 13/97. Op cit.

vinculadas con las multicitadas Controversias Constitucionales, tiene una óptica distinta respecto de las otras, de sus límites.

La Controversia Constitucional No. 9/97, en la cual son partes el Gobierno del Estado de Quintana Roo, en calidad de demandante y el Gobierno del Estado de Campeche en calidad de demandado, y la Controversia Constitucional No. 13/97, en la cual son partes el Gobierno del Estado de Quintana Roo en calidad de demandante y el Gobierno del Estado de Campeche, en calidad de demandado, ambas están *sub judice*, es decir, están sin resolverse, y en mi opinión, cualquier sentido de los fallos que llegara a emitir la Suprema Corte de Justicia de la Nación en estos asuntos, dejaría latente el grave conflicto limítrofe que padecen dichos Estados, ya que la ejecución de dichos fallos sería prácticamente imposible, debido al arraigo que tienen los habitantes de la zona en litigio.

#### **f) Propuesta de solución**

En este caso en particular, (menciono caso particular porque las dos controversias constitucionales son correlativas, tiene que ver una con la otra) tanto Yucatán, como Campeche y Quintana Roo, para resolver realmente el conflicto limítrofe de fondo, tendrían que convenir amistosamente en la determinación y definición de sus límites, unos con otros.

Si el llamado punto Put se desplaza hacia alguna dirección, las líneas que se interceptan por éste, cambiarían su posición, en consecuencia, cambiarían las colindancias que los separan unos de otros, y resultarían afectados.

Se debería elaborar un convenio tripartita , en donde cada uno de los Estados cediera territorio a cambio de territorio. Es decir, diseñar una especie de línea ondulada en cada una de las colindancias materia de la litis, ya que la indefinición o indeterminación del multicitado punto Put, punto de intersección de los Estados en comento, afecta a todos y cada uno de ellos.

## Conclusiones

1.- En México, a lo largo de tantas Leyes, Decretos, peticiones, documentos y debates de tantos Congresos Constituyentes, desgraciadamente la división territorial puede reducirse a una larga narración de pugnas entre diversas regiones del país para lograr mayor extensión territorial en detrimento de otras y con perjuicio del bien público.

Esto es, que ningún Cuerpo Legislativo, supo prever la situación que hoy en día viven varios Estados de la República Mexicana, con respecto a sus límites y colindancias, ya que nunca se legisló en la materia bajo las bases de un criterio en específico, es decir, México jamás fue planeado científicamente por sus gobernantes, sino que los Estados se fueron dividiendo unos de otros por intereses políticos de algunos cuantos; es por eso que, a simple vista, el mapa de nuestra República Mexicana es a todas luces irregular.

2.- Las cuestiones de conflictos limítrofes entre los Estados de la Federación, ya sea preexistentes o que se llegaran a dar por cuestiones naturales o de cualquier índole, podrían ser resueltas entre los estados involucrados siempre de manera amistosa y con la aprobación del Congreso de la Unión.

3.- Las formas de llegar al arreglo pueden ser varias, por convenio, o utilizar los medios de solución de controversias privadas,

como podría ser el arbitraje, los buenos oficios, la negociación o la conciliación.

4.- En caso de que no se pudiese llegar a una solución amistosa en la diferencia territorial, y se tuviese que llegar a una etapa judicial, el marco competente de actuación, será la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por la vía del juicio de Controversia Constitucional.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en este procedimiento, asume las funciones de defender la Constitución, definir su sentido e impedir que los entes y órganos de autoridad previstos por ella, rebasen su campo de acción e invadan el que ha sido asignado a otros. Aunque en ella hay un actor y un demandado, la acción se endereza directamente contra el acto; se persigue se declare su nulidad a través del expediente de invocar, fundar y motivar causales de invalidez.

5.- Ahora bien, asumiendo que procesalmente el juicio de Controversia Constitucional, es la vía idónea para resolver conflictos limítrofes entre los Estados de la República Mexicana, según lo establecido en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, a mi juicio no es en realidad la manera más efectiva de solucionar los mismos, ya que, debido a la indefinición de límites que existe en la mayoría de las Constituciones Locales de nuestro país, un fallo emitido por la Suprema Corte Mexicana, en una Controversia Constitucional de este tipo, no sería la solución real del conflicto.

Lo anterior, no quiere decir que el Poder Judicial, en este caso la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no sea capaz de resolver este tipo de controversias, sino que la grave omisión legislativa en el tema, deja la gran tarea por parte de la Corte, de dictar una sentencia con pocos elementos, y por su grado de delicadeza, dichos fallos serían casi de imposible ejecución.

6.- El convenio amistoso, ya citado en párrafos anteriores, sería la solución más efectiva para resolver controversias limítrofes, donde los Estados partes del conflicto respeten sus Constituciones locales y, en base a eso, cedan una parte de territorio a cambio de otra.

7.- El punto medular es que los Estados, partes en conflicto, plasmen su voluntad en un convenio amistoso, y al ocurrir, esto queda solucionado de fondo el conflicto de límites.

8.- Con la finalidad de prever en un futuro este tipo de conflictos en nuestro país, propongo que en la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, se integre una Comisión dedicada a la definición nacional de límites, y una vez que dicho órgano legislativo cumpla con su objetivo, se realice la propuesta de la creación de una ley reglamentaria del artículo 43 constitucional, en donde se definan los límites de todos y cada uno de los Estados de la República Mexicana..

9.- Finalmente, entendemos que sí estuviera bien definido el territorio entre los Estados de la República, no habría lugar a conflictos limítrofes.

## **Bibliografía**

### **a) Libros**

- Arteaga Nava Elisur, La Controversia Constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la Facultad Investigadora de la Corte, el caso Tabasco y otros, Ed. Monte Alto, S.A. de C.V. 1997, Tercera Edición.
- Calzada Padrón Feliciano, Derecho Constitucional, Ed. Harla S. A. de C.V., México, 1994.
- Castro Juventino V, El Artículo 105 Constitucional, Ed. Porrúa. S.A., México, 1997.
- Díaz Lilia, Historia General de México, Tomo 3, Ed. Colegio de México, México, 1981.
- Fix - Zamudio Héctor, Introducción al estudio de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1998.
- O'Gorman Edmundo, Historia de las Divisiones Territoriales de México, Ed. Porrúa. S. A., México 1966.
- Ovalle Favela José, Teoría General del Proceso, Ed Harla, Segunda Edición, México, 1994.
- Ovalle Favela José, Derecho Procesal Civil, Ed. Harla, Sexta Edición, México, 1994.
- Rabasa Emilio O, Historia de las Constituciones Mexicanas, IIJ, UNAM, Cd. Universitaria México 1997.
- Rodríguez Lozano Amador, La actualidad de la Defensa de la Constitución (Memoria del Coloquio Internacional en celebración del sesquicentenario del Acta de Reformas Constitucionales de 1847, Origen Federal del Juicio de Amparo Mexicano), Instituto de Investigaciones Jurídicas, SCJN, UNAM, México 1997.

- Serrano Migallón Fernando, Constitución Política Mexicana, Comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1980.
- Vázquez Josefina Zoraida, Historia General de México, Tomo 3, Ed Colegio de México, México, 1981.
- Zavala Silvio, Apuntes de Historia Nacional, 1808 – 1974, Ed, Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V., México, 1990.

## **b) Diccionarios**

Diccionario Porrúa, Historia, Biografía y Geografía de México, Ed. Porrúa S.A., México 1976.

## **c) Legislación**

- Constitución Política de la Monarquía Española promulgada el 19 de marzo de 1812.
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824. ( Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Tomo I, Historia Constitucional, 1812 - 1842. XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1967)
- Constitución Política de la República Mexicana de 1857. ( Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Tomo II, Historia Constitucional, 1812 - 1842. XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1967)
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. ( Acervo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México)
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, Diciembre de 1996.

- Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1999.

#### **d) Juicios**

- Controversia Constitucional No. 13/97, interpuesta por el Estado de Quintana Roo vs. Estado de Yucatán.
- Controversia Constitucional No. 9/97, interpuesta por el Estado de Quintana Roo vs. Estado de Campeche.

#### **d) Jurisprudencia**

##### **“CONTROVERSIAS ENTRE UN ESTADO Y UNO O MÁS VECINOS DE OTRO, COMPETENCIAS CON MOTIVO DE.”**

Quinta Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: LXV

Página: 1650

Tomo LXV. Gobierno del Estado de Veracruz. Página 1650. 5 de agosto de 1940

##### **“CONVENIOS POR LIMITES ENTRE ENTIDADES FEDERATIVAS. ES IMPROCEDENTE EL AMPARO PROMOVIDO EN SU CONTRA CUANDO HAY LA IMPOSIBILIDAD DE CRISTALIZAR LOS EFECTOS DE SU CONCESIÓN.”**

Novena Epoca

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: IV, Noviembre de 1996

Tesis: 2a. XCIV/96

Página: 227

Amparo en Revisión 524/96.- Patricia Elena Caballero Salazar y otros. 27 de septiembre de 1996.

**“REGIMENES JURÍDICOS FEDERAL Y LOCAL. SU ÁMBITO Y VALIDEZ.”**

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su gaceta

Tomo: IV Noviembre de 1996

Tesis: 2° C/96

Página: 243

Amparo en Revisión 524/96.- Patricia Elena Caballero Salazar y otros.  
27 de septiembre de 1996.

**“LÍMITES ENTRE LOS ESTADOS DE CHIHUAHUA Y SONORA. SU ARREGLO AMISTOSO”**

Séptima Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 84 Sexta Parte

Página: 31

Toca 539/74.- Armando Varela Hesse y Coagraviados. 8 de diciembre de 1975.

**“LEYES LOCALES. EMANAN DEL EJERCICIO DEL PODER SOBERANO DE LOS ESTADOS DE LA UNIÓN”**

Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 127-132 Primera Parte

Página: 227

Amparo en Revisión 5261/76. "Gas de Huatusco", S. de R. L. 7 de agosto de 1979.

**“CONFLICTOS ENTRE UN ESTADO Y LOS VECINOS DE OTRO”**

Quinta Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XXIII

Página: 62

Tomo XXIII. Página 624. Neyra Viuda de Castillo Amalia.- 17 de julio de 1928.