

Medios de control constitucional para la solución de conflictos limítrofes en las entidades federativas

I. La división territorial del país

La división de lo que ahora es el territorio nacional, obedeció a que la estructura política, administrativa y jurídica de sus partes integrantes ha sufrido cambios trascendentales partiendo de la época del dominio español hasta la actualidad.

Durante la Colonia, las diferentes entidades, Virreinato de la Nueva España, capitanías, intendencias, provincias, quedaban completamente sometidas a los dictados del imperio; en los albores de la independencia, se impusieron las entonces nuevas formas de gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, y la Constitución de 1824 adoptó para México, entre otras características, el sistema republicano y federal, categorías que propiciaron en las entidades el desarrollo de una doble conciencia, la de autonomía en su régimen interior y, al mismo tiempo, la de unión nacional a través del pacto federal.

La historia del país demuestra que este sistema republicano y federal, además de representativo y democrático, ha enraizado firmemente como principio constitucional, pues pese a que las vicisitudes de la vida nacional han propiciado épocas en que se han impuesto regímenes centralistas o imperiales, siempre se ha vuelto a aquella estructura que en la actualidad comprende, como partes integrantes de la Federación, treinta y un estados y el Distrito Federal.

Este número de entidades federativas, comparado con el de las partes existentes en épocas anteriores que eran menores en número, revela un crecimiento notable; este incremento puede deducirse del estudio histórico del país; por más que los constituyentes forjadores del primer Estatuto de 1824 trataron de establecer como principios para el reconocimiento de estados nuevos, que no fueran tan grandes que propiciaran la pretensión de independencia, ni tan pequeños que no tuvieran medios para subsistir autónomamente, lo cierto es que en la creación de las entidades estatales no siempre han predominado tales reglas u otras de tipo técnico que dividiera científicamente el territorio, sino que en buena parte se han generado por hondas razones de aglutinamiento e identificación de grupos regionales que datan, inclusive, de la época precortesiana; asimismo, también han provenido de las divisiones de similitudes sociales y culturales, de intereses económicos y aun de coyunturas políticas.

La división en estados dentro del sistema federal acarrea otra característica que consiste en que no siendo los estados dependientes de un gobierno jerárquicamente superior, en el sentido en que lo son los departamentos o provincias dentro de un régimen centralista, sino autónomos internamente en los términos establecidos en la Constitución federal, ven redoblado su interés en que se respete el perímetro geográfico que delimita el territorio dentro del cual regirán sus leyes.

Por otro lado, los antecedentes históricos del país sobre la delimitación o deslinde geográfico de las entidades políticas integrantes del Estado Mexicano, permiten advertir que a pesar de la importancia que para el sistema de gobierno del país revela la división del territorio nacional en estados, la definición de las fronteras o límites de cada una de las entidades que lo integran, por regla general, no ha sido resuelta ni en la Constitución vigente ni en los códigos políticos que la precedieron.

La reseña histórica mencionada corrobora la afirmación anterior, pues de ella se advierte que la definición de los límites de las entidades federativas ha sido aplazada por distintos motivos hasta nuestros días aun ante la intención de los constituyentes de dichos códigos fundamentales para que esa cuestión fuera resuelta.

En efecto, por más que el actual artículo 45 de la Constitución federal expresamente consigna que *“los estados de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido”*, de lo que podría inferirse que existe o existió alguna disposición que detalla los límites territoriales de los estados y que sería esa la que conservan o deben conservar, la realidad muestra una circunstancia diferente, toda vez que como ha podido constatarse a través de la evolución histórica antedicha, la regla general es que hasta la fecha no existen normas y, por tanto, certeza sobre cuál debe ser la extensión y límites de cada uno de los estados, pues a pesar de las promesas de arreglo que los constituyentes hicieron en cada documento supremo históricamente dado en el país, nunca se cumplieron; por ello se explica que al precepto en comento se haya agregado que dichos límites se conservan *“siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos”*.

A más de lo expuesto, debe recordarse que aunque el artículo 45 constitucional ha sufrido seis reformas, conserva hasta ahora la redacción original que fue aprobada por el Congreso Constituyente de mil novecientos diecisiete en el que fue el artículo 116 (sólo se suprimió la alusión a los Territorios Federales), y que sus orígenes revelan que el constituyente de Querétaro requería definir las partes integrantes del pacto federal tal y como se convenía en el nuevo documento

constitucional, puesto que si el federalismo permanecía como la estructura de la organización política básica de la nueva Constitución, resultaba necesario establecer la forma en que quedaban conformadas sus partes integrantes.

De esa manera, al analizar los antecedentes de dicho artículo 45 constitucional, puede apreciarse que se limitó a crear el marco jurídico para una situación preexistente, sin abundar en cuáles eran dichas extensiones o límites de los estados, ni establecer criterios uniformes para su fijación, conformándose con remitir a una supuesta definición anterior.

Ciertamente, dicho artículo 45 (anterior 116) contempló una fórmula de consenso político para eludir obstáculos que retardaran la transición constitucional, con lo que tácitamente la nueva Constitución respetaba la autonomía de los estados en relación con su extensión y límites, mientras no hubiera diferencias al respecto.

Así, la Constitución se limitó a reconocer la existencia de las partes integrantes de la República y su integridad territorial, sin llevar a cabo una reglamentación específica respecto de los límites.

En efecto, como podrá constatarse, la remisión original que contiene el artículo 45 de la Carta Fundamental casi nunca ha sido resuelta con claridad ni determinada por una ley y, por tanto, la extensión y límites territoriales de casi todos los estados de la Federación tampoco han sido establecidos.

La historia del país revela también que los creadores de los códigos políticos históricamente dados, aun los de corte centralista y con mayor razón los que simpatizaban con el sistema federal, advirtieron la necesidad de demarcar los linderos de los estados y en casi todos se propugnó porque fuera en las propias leyes fundamentales en donde se definieran sus respectivos límites, pero por diversas razones que atendieron, principalmente, a la falta de estudios técnicos o científicos y a la premura de tiempo, la solución fue pospuesta en la mayoría de las veces.

II. La necesidad de fijar los límites territoriales de las entidades federativas

Como se ha indicado, la intención del Constituyente de Querétaro, heredada de los constituyentes que le precedieron, fue que en la misma Constitución se definieran los límites territoriales de las entidades federativas.

Lo anterior encuentra una explicación jurídica que sustenta ese propósito, si se tiene en cuenta que al adoptarse en el país el sistema de gobierno republicano representativo, democrático, y federal, la división del territorio mexicano en estados y la consecuente delimitación geográfica de cada uno de éstos, constituye

uno de los pilares fundamentales que respaldan el sistema de gobierno aludido, de tal manera que la definición de los límites de los estados no se constriñe a un aspecto meramente geográfico, porque en ello inciden una serie de particularidades que repercuten directamente en la forma de gobierno y en la esfera de competencia que la propia Constitución señala para cada uno de los órdenes jurídicos que ella misma establece, lo que justifica que en razón de tales circunstancias el Constituyente pretendiera que fuera dicho Código Político el que originariamente fijara los linderos geográficos de las entidades federativas.

En efecto, la Ley Fundamental del país consigna expresamente la forma de gobierno del pueblo mexicano y dispone que 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 además, al regular el ejercicio del poder soberano 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, de tal manera que los artículos 1º, 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracción I, 116, primero y segundo párrafos, 122, primero y segundo párrafos, 124 y 133, de la Constitución federal, prevén la existencia de cuatro órdenes jurídicos dentro del Estado mexicano, a saber: el federal, el local o estatal (dentro del cual aparece la figura del Municipio Libre), el del Distrito Federal y el constitucional. Cada uno de ellos cuenta con asignaciones competenciales propias que, por lo general, son excluyentes entre sí, contando con autonomía para su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes.

Ahora bien, la propia Constitución federal, como ordenamiento que sirve para dar cohesión y unidad a cada una de las estructuras descritas con antelación, delimita su ámbito espacial de validez; es decir, determina el espacio sobre el que ejercen las funciones de gobierno que el mismo Código Político les asigna como propios de su competencia.

Para demostrar el dominio jerárquico y unificador de los órdenes jurídicos constitucional y federal, basta con destacar que el artículo 133 de la Carta Magna determina que la Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión y los tratados celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, serán la Ley Suprema de toda la Unión, y el diverso numeral 49 dispone el principio de división de poderes para el ejercicio de las atribuciones de autoridad en el ámbito federal, desarrollando la competencia específica de cada uno de ellos en los artículos subsecuentes, que comprenden hasta el 107, destacando que el ámbito de validez de los actos de

las autoridades lo es todo el territorio nacional, que abarca las treinta y un entidades federativas y el Distrito Federal.

En el orden jurídico del Distrito Federal, se resalta únicamente que el fundamento de su autonomía estructural y funcional, en relación con otros órdenes jurídicos, es el artículo 122 constitucional, dispositivo que establece las prevenciones correspondientes a la coexistencia de los órganos de gobierno a quienes se encomienda ejercer el poder político de la entidad, sobre el espacio territorial descrito en el artículo 44 de la Constitución federal.

Luego, en el orden jurídico de las entidades federativas existen dos esferas dentro de las cuales ejercen sus funciones, a saber: la federal que las enlaza e integra a una entidad superior, y la interna, que desarrollan autónomamente dentro de los lineamientos que convinieron en la norma federal.

En el caso de la esfera de competencia federal, su ámbito de validez no se delimita territorialmente, porque como se ha dicho, el orden jurídico federal tiene aplicación en todo el espacio que comprende la Nación Mexicana, sino que aquella se determina por razón de la materia en relación con la cual se ejercen las funciones, según lo dispone el artículo 124 de la Constitución federal, al señalar: *“Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados”*.

En tanto que en la esfera de competencia de las propias entidades federativas, su ámbito de validez, además de que también se determina por razón de la materia conforme al invocado artículo 124 constitucional, se fija conjuntamente en razón de su territorio, según se desprende de lo dispuesto por el artículo 121, fracciones I y II, de nuestra Ley Fundamental, que dicen:

I. Las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él.

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

Lo anterior, se corrobora, además, por lo dispuesto en diversos textos constitucionales, entre ellos, el 40 al disponer: *“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en 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 esta Ley Fundamental”* y en el primer párrafo del artículo 41, que dice: *“El pueblo ejerce su soberanía 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 por la presente Constitución*

*federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal”.*¹

De esa manera, la división del territorio nacional en estados y su delimitación geográfica, como uno de sus elementos constitutivos se traduce en el ámbito espacial de validez de su orden jurídico, sirviendo de base para ejercer su jurisdicción, entendiéndose ésta como la facultad de dictar leyes y aplicarlas dentro de dicho territorio.

Conforme a lo anterior, la noción de territorio tiene importantes implicaciones jurídicas, ya que tratándose de las entidades federadas, se traduce en el espacio en el cual el poder público ejercerá su imperio y dominio, esto es, que el poder de imperio de los gobiernos estatales se realiza a través de actos, principalmente legislativos, que sólo tienen eficacia jurídica dentro de su territorio, según lo dispone la fracción I del artículo 121 constitucional.

Por lo que se refiere a lo establecido en el artículo 121, fracción II, el dominio rector se ejerce sobre los bienes muebles e inmuebles que se ubiquen dentro del territorio del Estado y que no sean propiedad de la Nación; esta disposición, por tanto, excluye la posibilidad de que un derecho ajeno al local regule los bienes que se encuentren en su territorio al establecer que la única norma aplicable será la local.

De esa manera, al adoptarse en la Carta Magna el sistema republicano, representativo, democrático y federal, como forma de gobierno para el Estado Mexicano, que se compone de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una Federación, es evidente que tiene un territorio que, a su vez, comprende los territorios que corresponden a las entidades federativas, de tal manera que sobre el territorio federal, también llamado nacional según se advierte del artículo 42 constitucional, las autoridades u órganos del Estado federal o de la “Federación” ejercen las funciones legislativas, ejecutivas o administrativas y jurisdiccionales, a través de las cuales se desempeña el poder público y, por tanto, dicho territorio es el ámbito de imperio de este poder; sin embargo, también las entidades federativas despliegan, dentro del espacio territorial que a cada una de ellas corresponde, las citadas funciones públicas, de tal suerte que dentro del territorio de las mencionadas entidades se ejercen el poder público federal y el poder público local; dualidad que podría implicar una trastornadora interferencia entre ambos si no existiera un principio cardinal sobre el que

¹ Véase Tesis publicada en la página 227, Volúmenes 127-132, Séptima Época, Primera Parte, del *Semanario Judicial de la Federación*. Rubro: “LEYES LOCALES, EMANAN DEL EJERCICIO DEL PODER SOBERANO DE LOS ESTADOS DE LA UNIÓN”.

se sustenta el sistema competencial entre los órganos federales y los de los estados federados.²

Además, la definición de los linderos geográficos de las entidades federativas que integran el territorio nacional, constituye un aspecto fundamental para la debida cohesión del indicado sistema gubernamental ya que su determinación permite saber no simplemente dónde comienza y acaba el territorio, sino cuál es el espacio geográfico donde se ejercen válidamente las funciones públicas del Estado.

En efecto, para el sistema de gobierno adoptado en el país es necesario y hasta imperioso que sea determinado el principio y el fin del ámbito espacial de validez del orden jurídico estatal, porque la definición del territorio de los estados de la República, no sólo atiende a una cuestión geográfica, sino que en ello inciden una serie de circunstancias y consecuencias que repercuten directamente en la forma de gobierno y en la esfera de competencia que la propia Constitución señala para cada uno de dichos órdenes jurídicos, toda vez que el espacio geográfico de cada uno de éstos se traduce en el ámbito sobre el cual deben ejercer las funciones que la Constitución federal les asigna y sobre el que su respectivo orden jurídico tendrá validez, aspecto que revela la importancia que tienen los límites o fronteras del territorio de un Estado federado.

De esa guisa, a pesar de que la división de estados del territorio nacional y su consecuente limitación es una base indispensable en el sistema de gobierno del país, pues a través de ella se delimitan las órbitas competenciales entre las autoridades federales y las locales en el desempeño del poder público, el Constituyente sólo resolvió expresamente la primera de las aludidas cuestiones; esto es, la relativa a la división de estados y al respecto consignó en su artículo 40, que la República representativa, democrática y federal en que se constituye el pueblo mexicano se compone de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, los cuales explícitamente se enumeran en el artículo 43 de dicho Código Fundamental, detallando así cuáles son los estados que la componen y que son los que se unen para formar una Federación a través del pacto federal; sin embargo, en cuanto a la demarcación territorial o linderos geográficos que debe corresponder a cada una de tales entidades el Constituyente dejó que los

² Sobre este tema resulta ilustrativa la jurisprudencia P./J. 95/99, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que aparece publicada en la página setecientos nueve del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, septiembre de 1999, Novena Época, con el rubro "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS DIVERSOS ÓRDENES JURÍDICOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL TIENEN AUTONOMÍA FUNCIONAL Y ASIGNACIONES COMPETENCIALES PROPIAS".

poderes constituidos, en ejercicio de las facultades que les fueron otorgadas por él mismo, se ocuparan de dirimir esa cuestión a través de diversos procedimientos que también el autor de la Constitución consignó en su obra.

III. La ausencia de legislación limítrofe

Como se ha expuesto, a pesar de que el artículo 45 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que *“los estados de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos”*, no se establece con precisión cuáles son tales linderos territoriales de cada entidad federativa y sólo remite dicho precepto constitucional a una supuesta definición anterior.

En efecto, debe rememorarse que los artículos 44, 45, 47, 48 y 49 de la Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete creaban un mecanismo semejante al del artículo 45 de la Constitución vigente, con la sola diferencia de que aquella hacía una alusión a cada Estado en lo particular. El artículo 44 de aquél documento supremo establecía que los estados de Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, México, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y el territorio de Baja California conservarían los límites que tenían en ese entonces. Por lo que correspondía a los estados de Colima, Tlaxcala, Nuevo León y Coahuila (estos últimos en ese entonces un mismo estado), los artículos 45 y 47 los reorganizaban ya que o bien habían sido territorios, o para ese momento se componían de lo que habían sido extensiones de antiguos territorios. Finalmente el artículo 48 disponía que los estados de Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas recobraban la extensión que habían tenido hasta el treinta y uno de diciembre de mil ochocientos cincuenta y dos, con ciertas precisiones en cuanto a ciertos municipios colindantes unos y otros, establecidas en el artículo 49. En resumen, la cuestión de límites y extensión de los estados tampoco fue resuelto con precisión por el constituyente de mil ochocientos cincuenta y siete y, de alguna forma, también remitía a situaciones preexistentes.

Igual ocurrió con el Proyecto de Constitución Política de dieciséis de junio de mil ochocientos cincuenta y seis, con el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana dictado por Comonfort y con las Bases para la Administración de la República suscritas el veintidós de abril de mil ochocientos cincuenta y tres, de corte centralista, que disponían, según se ha visto, en su artículo 3º de la sección tercera, que los estados y departamentos se mantenían conforme a “su antiguo ser y demarcación”, con excepción del partido de Aguascalientes.

Pero la constante remisión a una situación anterior no terminó, pues los artículos 2º y 3º de las Bases de Organización Política de la República Mexicana de diecinueve de diciembre de mil ochocientos cuarenta y dos establecían que el territorio de la República comprendía lo que anteriormente había sido el virreinato de la Nueva España, la capitania general de Yucatán, las comandancias de las antiguas provincias internas de Oriente y Occidente, Baja y Alta California y la de Chiapas, y que el número de los departamentos que se formaban, así como sus límites, quedarían definidos por una ley, continuando por el momento como hasta entonces habían existido, pero dicha ley nunca se expidió.

Lo mismo sucedió en la Constitución centralista, conocida como las “Siete Leyes Constitucionales” de mil ochocientos treinta y seis, en cuyo artículo 2º de la Sexta Ley, se dispuso que el Primer Congreso derivado de dicha Constitución haría la división del territorio en departamentos mediante una ley, y que mientras eso ocurría se dividiría provisionalmente el territorio por una ley secundaria, pero dichas leyes tampoco se promulgaron y los antiguos estados se convirtieron temporalmente en los departamentos que la Constitución preveía.

Finalmente, la Constitución de mil ochocientos veinticuatro disponía en su artículo 2º, que el territorio de la nación se componía de lo que anteriormente había formado el virreinato de la Nueva España y que una ley constitucional haría la demarcación de los límites de la Federación una vez que “las circunstancias lo permitan”, pero esta ley tampoco se expidió.

Así, la remisión original que contiene el artículo 45 de la Carta Fundamental casi nunca ha sido resuelta con claridad ni determinada por una ley y, por tanto, la extensión y límites territoriales de casi todos los estados de la Federación tampoco han sido establecidos a detalle.

IV. Vías constitucionales para fijar los límites territoriales de las entidades federativas

Ante la ausencia de fijación de los límites de las entidades federativas, el Poder Constituyente y el Poder Reformador de la Constitución establecieron diversos procedimientos para resolver conflictos limítrofes, los cuales pueden analizarse a partir de dos momentos históricos, a saber:

- a) A partir de la Constitución de 1917 y hasta el 8 de diciembre de 2005, y
- b) A partir del 8 de diciembre de 2005.

En los párrafos siguientes nos ocuparemos del primer momento histórico.

Las cuestiones relativas a los límites territoriales de las entidades federativas se regularon en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48 y el 73, fracción IV, que en su orden decían lo siguiente:

Artículo 42. El territorio nacional comprende:

- I. El de las partes integrantes de la Federación;
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores;
- VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional.

Artículo 43. Las partes integrantes de la Federación son los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.

Artículo 44. La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

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

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

Artículo 47. El Estado de Nayarit tendrá la extensión territorial y límites que comprende actualmente el Territorio de Tepic.

Artículo 48. Las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerán directamente del Gobierno de la Federación, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los estados.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

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

De los preceptos constitucionales transcritos así como del análisis de la evolución histórica y de la interpretación gramatical, sistemática y causal teleológica de dichas disposiciones de la Carta Magna, se advierte que para definir los límites territoriales o linderos geográficos de las entidades federativas que componen la Federación, primeramente debe tenerse presente la aseveración vertida anteriormente en el sentido de que, por regla general, los límites de las entidades federativas no han sido expresamente determinados ni en la Constitución vigente ni en ninguno de los códigos políticos históricamente dados en el país; sin embargo, puede advertirse que en todos ellos se destaca la intención del Constituyente para que esa cuestión fuera resuelta en la propia Constitución, pero ante la imposibilidad de lograrlo en la mayoría de los casos, el principal remedio constantemente propuesto fue que el Congreso emitiera una ley en la que se concluyera esa cuestión, lo cual no ha sido cumplido.

Efectivamente, de la reseña histórica que se ha hecho en los párrafos anteriores, puede evidenciarse con claridad que el común denominador en los documentos constitucionales ha sido que ante la imposibilidad del Constituyente fuera el Congreso el que originariamente resolviera en forma definitiva la cuestión de los límites y demarcación territorial de los estados de la República, y aunque ello no se ha realizado, la atribución de dicho poder constituido siguió vigente, aunque ahora, como diremos después se trasladó al Senado de la República.

En efecto, al inquirirse sobre la determinación de todos los factores, elementos, circunstancias, causas o fines que en un momento dado de la vida del Estado Mexicano han originado la proclamación de postulados o principios básicos que forman el contexto esencial de la Constitución federal, se observa lo siguiente:

a) Que aunque casi nunca se ha delimitado expresamente el espacio territorial que corresponde a cada Estado de la República, en varias ocasiones el Constituyente de los distintos códigos políticos ha establecido que los límites territoriales se arreglarían por una ley constitucional, la que lógicamente tendría que emanar de un órgano legislativo competente para ello, de tal suerte que si en la mayoría de los casos se señaló al Congreso como el órgano creador de normas constitucionales, es inconcuso que a éste le corresponde emitir la legislación relativa.

b) Que los aludidos Constituyentes, si bien por diversas circunstancias no han señalado en su obra los límites territoriales de todos los estados de la República, sí reflejaron su intención de que fuera un Poder Constituido, por ellos creado, el que inicialmente realizaría la demarcación correspondiente pues así se advierte de diversos debates, exposiciones y discusiones que se han vertido en torno a la cuestión en comento, como puede constarse, de la sinopsis histórica que al efecto se ha plasmado en esta investigación, de la que ha podido advertirse que en varias ocasiones el Constituyente decidió que se

pospusiera el arreglo de los límites territoriales de las entidades federativas, encomendando esa labor al “siguiente Congreso”, sin que hasta la fecha ninguno se haya ocupado de resolver totalmente el tema.

Luego, el señalado propósito del Constituyente se encuentra plasmado en la Constitución federal vigente, en la que se reitera lo que desde el Acta Constitutiva de la Federación de treinta y uno de enero de mil ochocientos veinticuatro se pretendió: que fuera el Congreso el que definiera originariamente los límites territoriales de las entidades federativas, cuando no se encontraran establecidos en la propia Constitución.

Como ha quedado de manifiesto, existen en la Constitución federal una serie de disposiciones que otorgan a cada uno de los órdenes jurídicos que ella misma establece, un cúmulo de atribuciones que sólo a ellos compete realizar.

Así en el orden jurídico federal, la Carta Magna establece a cargo del Congreso de la Unión determinadas facultades de cuya realización depende la designación de los límites territoriales de las entidades federativas, que sin la intervención de dicho órgano legislativo no podrían efectuarse válidamente por no estar conferidas a otro órgano o nivel de gobierno y que precisamente en razón de ello se justifica que sea él quien realice el señalamiento originario de los linderos geográficos de los estados que componen el territorio nacional.

En esa tesitura, cuando el constituyente no ha establecido los límites de las entidades federativas, uno de los procedimientos constitucionales para lograr ese objetivo, se disponía en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que decía:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

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

Del precepto constitucional transcrito se advierten las hipótesis jurídicas siguientes:

- Que al Congreso correspondía arreglar definitivamente los límites de los estados.
- Que dicho órgano legislativo al arreglar tales linderos está facultado para terminar las diferencias que se susciten entre los estados sobre la demarcación de sus respectivos territorios, y
- Que el Congreso no estaba facultado para terminar las diferencias aludidas cuando éstas tuvieran un carácter contencioso.

Con base en las hipótesis anteriores, puede concluirse que atendiendo al sentido lógico y conceptual de las palabras utilizadas por el Constituyente en la primera parte de la fracción IV del artículo 73 constitucional, *el Congreso de la Unión tenía competencia para conformar, ordenar o enmendar, normar o reglar, de manera firme, decisiva o concluyente, las líneas, fronteras o linderos del territorio de las entidades que integran la Federación.*

De esa guisa, de la interpretación armónica y sistemática de los artículos 45 y 73, fracción IV, de la Constitución federal, puede válidamente concluirse que precisamente para dar solución a las vicisitudes anteriormente resaltadas, el Constituyente confirió al Congreso de la Unión la facultad de ordenar las fronteras de las entidades que integran la Federación.

Así, para dar coherencia al contenido del artículo 45 constitucional se requería que el Congreso de la Unión, en uso de la facultad que le confería el artículo 73, fracción IV, del mismo ordenamiento supremo, determinara los límites territoriales que correspondían a cada entidad federativa, puesto que de esa manera se actualizarán los supuestos normativos que prevé el primero de los dispositivos citados y sin ello no podía tener consistencia en la realidad jurídica, sin que esto signifique que un precepto constitucional esté por encima de otro, sino que el contenido de ambos da unidad y armonía al orden jurídico constitucional.

En efecto, la enunciada facultad otorgada al Congreso de la Unión da cohesión y sentido al contenido del artículo 45 constitucional y éste a su vez al ahora reformado 73, fracción IV, por lo siguiente:

- Porque al existir pronunciamiento de dicho órgano legislativo sobre cuáles son los límites territoriales que corresponden a las entidades federativas, se establecería una base cierta, ausente de especulaciones, que permitiría conocer cuáles son los linderos geográficos que deben conservar cada una de ellas.
- Porque al referir el artículo 45 que la extensión y límites que pueden conservar los estados son los que hasta hoy han tenido, siempre que no exista dificultad en cuanto a ellos, no significa que por el hecho de no existir tales dificultades se tenga certeza sobre la extensión y límites en comento, sino que ello requiere de un reconocimiento de los mismos que precisamente corresponde otorgar a la propia Constitución o en su caso, al Congreso de la Unión en uso de la aludida facultad que la propia Carta Magna le otorga.
- Porque la expresión "*que hasta hoy han tenido*" que se contiene en el artículo 45 constitucional cobra aplicación cuando en la Constitución federal, o bien, cuando el Congreso de la Unión ha ordenado los linderos geográficos de las entidades federativas y reconoce los que han tenido hasta el momento mismo en que se hace dicho reconocimiento.

- Porque también la expresión "*que hasta hoy han tenido*", debe entenderse actualizada permanentemente en el tiempo, esto es, sin sujeción a algún día en específico, sino al momento presente, toda vez que la extensión y límites de las entidades federativas que sean establecidos por la propia Constitución u ordenados por el Congreso de la Unión no se encuentran supeditados a alguna fecha en especial, sino al reconocimiento que de ellos haga dicho documento supremo o el órgano legislativo federal, permaneciendo en el tiempo y permitiendo que la extensión y límites en comento se conserven hasta en tanto no exista dificultad en cuanto a ellos, en cuyo caso, como se verá, subsistirá la resolución que dirima tal conflicto pues así lo permite también la Constitución federal.

- Porque no podría establecerse que existen dificultades en la extensión y límites de los estados si no existe una base objetiva que permita determinar cuáles son los linderos que a cada uno debe corresponder, que consiste precisamente en el reconocimiento que de ellos hubiere hecho la Constitución o que en su caso haga el Congreso de la Unión.

- Y finalmente porque la existencia de dificultades en la extensión y límites de los estados no significa que los mismos queden indefinidamente indeterminados, toda vez que el orden jurídico de las entidades federativas requiere que sus linderos sean establecidos para dar coherencia y unidad al sistema federal de gobierno que la propia Constitución consigna y en función de ello debe existir un órgano que, ante la falta de regulación del Constituyente, determine tales linderos, que en el caso lo es el Congreso de la Unión.

Lo anterior pone de manifiesto que para que los estados de la Federación conserven la extensión y límites que hasta hoy han tenido, se precisa que exista un señalamiento expreso de los mismos que permita tener certeza respecto de cuáles deben ser ellos y precisamente ante esa necesidad, cuando no se han precisado en la Carta Fundamental, esta misma prevé que sea el Congreso de la Unión el que inicialmente señale el ámbito de validez espacial del orden jurídico de cada una de las entidades federativas.

En otro orden de ideas, el artículo 46 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

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

Aunque conforme al invocado dispositivo los estados tienen la posibilidad de arreglar sus respectivos límites a través de convenios amistosos, esa facultad se encuentra restringida en diversas circunstancias.

Ciertamente, en primer lugar, debe destacarse que existen en la Constitución federal una serie de disposiciones que se encuentran estrechamente vinculadas

con las cuestiones limítrofes de las entidades federativas, sobre las cuales se sustentan muchos de los intereses de la Federación que también el Congreso de la Unión está obligado a salvaguardar.

A guisa de ejemplo, puede señalarse que existen diversas zonas del territorio mexicano sobre las cuales los estados de la República no ejercen poder, derechos, jurisdicciones o competencia alguna, porque se encuentran bajo el dominio directo de la Nación, de manera que respecto de esas demarcaciones territoriales las entidades federativas no pueden celebrar convenio alguno porque no ejercen su soberanía y su ámbito espacial de validez se ve en consecuencia limitado toda vez que su regulación corresponde a la esfera federal a través del Congreso de la Unión.

Tal es el caso, verbigracia, de las zonas marinas mexicanas que se regulan en la Ley Federal del Mar, reglamentaria de los párrafos cuarto, quinto, sexto y octavo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Conforme a la señalada legislación, en muchos de los casos, la demarcación y límites territoriales de aquellas zonas en donde es la Nación la que ejerce poder y dominio, invariablemente involucra la demarcación y límites de las entidades federativas, como es el caso de los estados costeros que inevitablemente limitan entre sí y en alguno de sus lados, con alguna zona marítima mexicana a las que se refiere la reseñada Ley Federal del Mar, de tal suerte que en esa parte limítrofe con una zona del dominio de la Nación, no podrían convenir para arreglar sus límites territoriales, porque por una parte, no ejercen su soberanía sobre esa porción de territorio, por otra, porque al no tener el dominio del mismo no pueden disponer de él y, finalmente, porque las zonas marítimas en comento que sean limítrofes con el territorio de una entidad federativa son determinadas y delimitadas por la Federación y no por los propios estados.

Otro hecho que pone de manifiesto la restricción de los estados para celebrar entre ellos convenios de límites y que justifica la intervención del Congreso de la Unión, deriva de lo dispuesto en los artículos 27, quinto párrafo y 73, fracción XVII, ambos de la Constitución federal, conforme a los cuales pertenecen a la Nación las aguas de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas; las aguas de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino, y del segundo precepto constitucional aludido se ad-

vierte el uso y aprovechamiento de aguas de jurisdicción federal, como son las antes mencionadas, corresponde regularlas al Congreso de la Unión mediante la emisión de leyes que emita al respecto, lo que significa que los estados de la Federación no pueden convenir respecto de sus límites territoriales cuando éstos sean las aguas mencionadas sin observar las disposiciones que al efecto emita o haya emitido el Congreso de la Unión.

Existe otro caso que pone de manifiesto la restricción de los estados para celebrar entre sí convenios sobre sus respectivos límites, que se presenta, como de hecho acontece en el presente asunto, cuando dos entidades limítrofes entre sí, a su vez limitan en el mismo punto territorial con las fronteras del país, de manera tal que como el punto limítrofe entre los estados limita a su vez con una frontera internacional, a tales entidades no les corresponde señalar sus linderos geográficos por más que consideren convenir entre ellos sólo en cuanto a su respectivo territorio, pues al ser limítrofes también con alguna frontera, dichos linderos deben precisarse observando disposiciones de política exterior y tratados internacionales que conforme a los artículos 89, fracción X y 76, fracción I, de la Constitución federal le compete regular al Presidente y al Senado de la República.

Todavía hay otra cuestión que se advierte del artículo 46 constitucional, que consiste en que si bien dicho dispositivo permite el arreglo de los límites territoriales de las entidades federativas a través de la celebración de convenios amistosos que aprobara el Congreso de la Unión (ahora el Senado de la República), ello debe entenderse como una mera posibilidad y no como una regla general; es decir el señalamiento de los linderos geográficos de los estados no depende de la celebración de convenios amistosos.

En efecto, puede ocurrir que uno los estados no quiera convenir sobre sus respectivos límites; en ese caso no puede considerarse que sus linderos geográficos queden indefinidamente indeterminados o que no puedan arreglarse si no existe convenio amistoso, toda vez que la demarcación del ámbito espacial de validez del orden jurídico de las entidades federativas no depende de la voluntad de éstas para celebrar tales acuerdos, sino de que se cumpla el orden normativo establecido en la Constitución federal que exige el señalamiento específico del territorio de los estados de la República para dar cohesión y unidad al sistema federal de gobierno que ella misma establece y conforme al cual el orden normativo de los estados sólo tiene validez dentro de su espacio geográfico y no puede ser obligatorio fuera de él, según lo establece el artículo 121, fracción I, de la Ley Fundamental.

Pues bien, del estudio sistemático de los artículos 46 y 73, fracción IV, constitucionales, puede concluirse que el Constituyente otorgó al Congreso de la Unión, como un órgano del gobierno federal al que en la materia que se examina están sometidos los órdenes jurídicos locales, la facultad de establecer los límites territoriales de las entidades federativas cuando no se encuentren dispuestos en la propia Carta Magna.

Las consideraciones precedentes ponen de manifiesto, inclusive, que el Constituyente, previendo los acontecimientos que podrían suscitarse sobre la demarcación de los linderos geográficos de las entidades federativas, respecto de los cuales no podrían convenir entre ellas, otorgó al Congreso de la Unión la competencia de ordenar los señalados límites.

Así por ejemplo, el hecho de que dos estados limiten entre sí y además sean limítrofes con aquellas zonas marinas respecto de las cuales no ejercen soberanía, no impide que sus linderos geográficos no puedan señalarse, pues si bien no podrían hacerlo ellos mismos, el Congreso de la Unión sí está facultado para ello sin restricción alguna, toda vez que además de tener competencia para regular lo relativo a las aludidas zonas marítimas en términos del artículo 73, fracciones XIII y XVII, de la Constitución federal, también la tiene para ordenar los límites de las entidades federativas conforme a la fracción IV del propio precepto, sin embargo, con la reforma constitucional de 8 de diciembre de 2005 que referiremos más adelante, esta facultad se atribuyó al Senado de la República.

Además, a través de esa última facultad concedida al Congreso de la Unión, no se deja a la voluntad de los estados el señalamiento de sus respectivos límites, sino que la intervención de dicho órgano legislativo puede operar aun ante la ausencia de convenios amistosos, toda vez que al ser una exigencia para el sistema federal de gobierno que se determine el ámbito espacial de validez del orden jurídico de los estados, la prerrogativa concedida al Congreso no está sujeta al cumplimiento de condición alguna que no sea la de acatar los preceptos que la propia Constitución consigna; es decir, dicho órgano legislativo está investido de la facultad de emitir leyes en los que determine la extensión y límites territoriales de los estados de la República, cuando en la Carta Magna no se dispongan esos linderos.

En otro orden de ideas, el artículo 73, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

III. Para formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:

- 1º. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.
- 2º. Que se compruebe ante el Congreso que tiene los elementos bastantes para proveer a su existencia política.
- 3º. Que sean oídas las legislaturas de los estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.
- 4º. Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días contados desde la fecha en que le sea pedido.
- 5º. Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras.
- 6º. Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las legislaturas de los estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las legislaturas de los estados de cuyo territorio se trate.
- 7º. Si las legislaturas de los estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior, deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de legislaturas de los demás estados”.

Conforme al dispositivo constitucional transcrito, el Congreso de la Unión tiene la facultad de formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes, siempre que se cumplan los requisitos que el propio precepto establece.

Como se observa, el primer presupuesto que exige el precepto constitucional transcrito es que el nuevo Estado se forme dentro de los límites de los existentes, por lo que para que en principio sea procedente la formación de un nuevo Estado es menester que se sepa cuáles son los límites de los estados existentes y de ahí determinar dentro de cuáles se formará la nueva entidad, pero además, de darse ese supuesto, tendría que asignarse al nuevo Estado un territorio que tendría que quedar delimitado, y en todo caso, no podría ser aplicable lo dispuesto en el artículo 45 constitucional que se refiere a la extensión y límites que hasta hoy han tenido los estados, ya que al tratarse de una nueva entidad, lógicamente no podría concebirse que previamente hubiere tenido alguna extensión y límites de su territorio.

Precisamente en atención a esas vicisitudes, el Constituyente otorgó al Congreso de la Unión (ahora al Senado de la República) la facultad de arreglar los límites de los estados, puesto que en el caso referido podría válidamente señalar cuáles serían los límites de los estados en los que se crearía uno nuevo, cuál sería el territorio de éste, cuáles sus límites y cuáles los linderos de los que a su vez serían limítrofes con la nueva entidad y para ello necesariamente tendría que

hacer uso tanto de la facultad que le concede la fracción III del artículo 73 constitucional como de la que le otorga la diversa fracción IV del mismo dispositivo.

Como corolario del análisis histórico, gramatical y sistemático de la primera de las hipótesis señaladas que se advierten del artículo 73, fracción IV, constitucional, puede establecerse como primer presupuesto del procedimiento político para fijar los límites de las entidades federativas, que el Constituyente quiso que cuando no se encontraran establecidos los límites de un Estado en la propia Carta Magna, fuera el Congreso de la Unión el facultado para señalar originariamente los linderos geográficos de los estados de la Federación, otorgándole para ello la facultad de arreglar definitivamente los límites de los estados.

Ahora bien, la existencia de diferencias limítrofes entre estados no es un presupuesto indispensable para que el Congreso ordene definitivamente las fronteras territoriales de las entidades federativas, toda vez que, como ha quedado expuesto en los párrafos precedentes, lo que el Constituyente quiso fue incluir en la Constitución federal los linderos geográficos que debían corresponder a cada Estado, pero como por diversas circunstancias no lo hizo en la mayoría de los casos, estableció que cuando en dicha Ley Fundamental no se hubieren establecido tales cuestiones limítrofes, esa tarea debía estar a cargo del Congreso de la Unión sin mayores restricciones que las que con su actuación se respetara el orden jurídico constitucional.

En virtud de lo anterior debe entenderse que la facultad del Congreso para arreglar definitivamente los límites de los estados, cuando no se encuentran precisados en la Constitución federal, no dependía de que entre ellos existan o no diferencias sobre la demarcación de sus respectivos territorios, sino de la necesidad que el orden jurídico constitucional exigiera para dar cohesión y unidad al sistema federal de gobierno que la Carta Magna establecía.

Estimar lo contrario podría llevar a la consideración de que para que el Congreso arreglar definitivamente los límites de los estados era necesario que entre ellos se susciten las señaladas diferencias; empero, ello no debe interpretarse de esa forma, porque si la división de estados y su consecuente delimitación geográfica es uno de los pilares fundamentales que sustentan el sistema federal de gobierno que la Carta Magna establece en virtud de que con ello se conoce con certeza dónde empieza y donde acaba el ámbito espacial de validez del orden jurídico de los estados que componen la Federación, puede válidamente concluirse que la actuación del Congreso cumple un carácter de convalidación y garantía federal en que se vigila que las leyes y actos de un Estado sólo tengan efecto en el espacio geográfico que le corresponde y que por lo mismo no depende de que entre tales

entidades existan o no diferencias sobre la demarcación de sus respectivos territorios, de tal manera que al Congreso de la Unión le está autorizado arreglar los límites territoriales de los estados con independencia de que entre éstos existan o no diferencias.

En esa tesitura, lo que el Constituyente quiso al establecer la facultad del Congreso para terminar las diferencias en comento, fue que éstas se concluyeran, en caso de que existieran, al mismo tiempo en que dicho órgano legislativo arreglara definitivamente los linderos y no que la existencia de tales diferencias determinara la actuación del Congreso para efectuar dicho arreglo.

Conforme a lo expuesto puede destacarse que siempre que el Congreso terminara las diferencias que se susciten entre los estados sobre la demarcación de sus respectivos territorios lo haría arreglando definitivamente los límites de los mismos, pero no en todos los casos en que el Congreso arreglara los límites de dichas entidades federativas terminaría las diferencias que entre ellas se susciten.

Lo anterior se corrobora si se toma en consideración que no todas las diferencias suscitadas entre las entidades federativas son susceptibles de dirimirse por el Congreso de la Unión, pues conforme a la última parte del artículo 73, fracción IV, constitucional, que se refiere a la tercera hipótesis que se advierte de dicho numeral, a ese órgano legislativo sólo le está autorizado acabar con las discrepancias aludidas cuando no tengan carácter contencioso, toda vez que el invocado precepto dice *“menos cuando estas diferencias tengan carácter contencioso”*, de tal manera que no es necesario que el Congreso resuelva las diferencias suscitadas entre los estados para que pueda ordenar sus límites porque tratándose de las que tengan carácter contencioso no podrán ser terminadas por dicho órgano legislativo.

En conclusión, la facultad del Congreso para arreglar definitivamente los límites de los estados y la de terminar las diferencias que entre ellos se susciten sobre la demarcación de sus respectivos territorios, son cuestiones diferentes aunque vinculadas entre sí, toda vez que mientras en la primera sólo a dicho órgano legislativo le está autorizado ordenar los linderos geográficos de las entidades federativas cuando no se hubieren señalado en la Constitución federal y sin mayores restricciones que las anotadas anteriormente, la segunda no siempre depende del señalamiento que se haga de los indicados límites territoriales puesto que estará supeditada a que las diferencias suscitadas no tengan un carácter contencioso, de suerte que si tienen esa característica el Congreso sólo puede arreglar los límites pero no concluir las referidas diferencias.

En conclusión, el procedimiento político para ordenar los linderos geográficos de las entidades federativas consiste en que cuando en la Constitución no se encuentren precisados los límites territoriales de los estados, el Congreso de la Unión, en uso de la facultad que el Constituyente le otorgó en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, emita leyes o disposiciones de carácter general en los que determine la extensión y linderos de los estados de la República, con las que inclusive se terminen las diferencias que entre ellos se susciten sobre la demarcación de sus respectivos territorios, pudiendo realizarlo de oficio o a solicitud de alguna de las entidades y sólo se encuentra restringido a no terminar tales diferencias cuando después de haberse pronunciado sobre el ámbito espacial que debe corresponder a cada entidad existan entre ellas discrepancias sobre la demarcación efectuada, puesto que en ese caso, tales diferencias serán contenciosas y no podrán resolverse por ese órgano legislativo, tal como en el caso acontece según se ha explicado anteriormente y se detallará en los párrafos siguientes.

Por otro lado, en lo que concierne a la reforma constitucional de ocho de diciembre de dos mil cinco, conviene precisar el contenido de los artículos de la Carta Magna que fueron reformados:

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

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

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

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

Fracción IV. Derogada.

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

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

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

XII. Las demás que en la misma Constitución le atribuya.

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá en los términos que señale la Ley Reglamentaria de los asuntos siguientes:

Fracción I. De las controversias constitucionales que con excepción de las que se refieren a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución se susciten entre...

Como puede observarse, la reforma constitucional de referencia atiende a dos cuestiones fundamentales, la primera, que en lugar de atribuir al Congreso de la Unión las facultades para designar los límites territoriales de la entidades federativas se confiere esa facultad a la Cámara de Senadores, pero conservando básicamente el mismo esquema, es más, el Poder Reformador de la Constitución pasó por alto en esa reforma diversas cuestiones que siguen correspondiendo al Congreso de la Unión y que son complementarias de la facultad que ahora delegó a la Cámara de Senadores, por ejemplo, la facultad de establecer los límites territoriales de los estados que colindan con el mar o con una frontera internacional. Tales circunstancias en un momento dado sin duda alguna crearán un conflicto de competencia constitucional entre la Cámara de Senadores y el Congreso de la Unión que no previó el Constituyente Reformador en la modificación a la Carta Magna en comento.

La segunda cuestión elemental que se desprende de la mencionada reforma, atiende a que se reconoce que en última instancia es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que, en vía de controversia constitucional, resuelva aquellos conflictos entre el Senado de la República y una entidad federativa sobre sus límites territoriales, como a continuación se expone en el apartado siguiente.

VI. La controversia constitucional como última instancia para resolver conflictos limítrofes entre entidades federativas

El más Alto Tribunal ha sostenido que de la evolución legislativa que en diversos textos constitucionales ha tenido el medio de control constitucional denominado controversia constitucional, se pueden apreciar las siguientes etapas:

1. En una primera etapa, se concibió la controversia constitucional, sólo para resolver las que se presentaren entre un Estado y otro.
2. En una segunda etapa, se contemplan además de las antes mencionadas, aquellas que pudiesen suscitarse entre los poderes de un mismo Estado y las que se suscitaren entre la Federación y uno o más estados.
3. En un tercer periodo, a las anteriores, se suman los supuestos relativos a aquellas que se pudiesen suscitar entre dos o más estados y el Distrito Federal y, las que se susciten entre órganos de gobierno del Distrito Federal.

4. En la actualidad, el artículo 105, fracción I, de la Constitución federal amplía los supuestos mencionados en el numeral anterior, para incluir a los municipios, al Poder Ejecutivo, al Congreso de la Unión, a cualquiera de sus cámaras y, en su caso, a la Comisión Permanente.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, también ha sostenido, que la finalidad perseguida por el legislador no sólo ha sido la de dar una respuesta a los diversos conflictos que en el devenir histórico se plantearon, primero, entre los órganos locales, después, entre éstos y los federales, posteriormente, entre aquéllos y los municipios y, finalmente, los que pudiesen presentarse entre los propios órganos del Gobierno del Distrito Federal o entre éstos y los antes mencionados; sino también el de establecer un instrumento procesal de carácter constitucional que pudiese ser accionable por alguno de los órganos antes mencionados por virtud de un acto que estimen vulnera su esfera competencial; de tal manera que la figura de la controversia busca dar respuesta y una solución jurídica a todos los conflictos que puedan surgir entre los diversos entes públicos y, claro está, *dicha solución será la de subordinar la totalidad de los actos del poder público a la Constitución.*

En esa tesitura, se ha destacado que la tutela jurídica de las controversias constitucionales, conforme a su evolución legislativa, radica, de manera principal pero no única en proteger el ámbito de atribuciones que la Constitución federal establece para los órganos del Estado que expresamente menciona su artículo 105, fracción I, como lo son, de manera genérica: la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal, el Poder Ejecutivo federal, el Congreso de la Unión, cualquiera de sus cámaras o, en su caso, la Comisión Permanente, los poderes de una misma entidad federada y, por último, los órganos de gobierno del Distrito Federal.

Conforme a lo narrado, la razón de ser de ese medio de control radica en que en el sistema constitucional del Estado federal, donde coexisten los órdenes jurídicos aludidos, el ordenamiento que debe darles unidad y cohesión es la propia Constitución. De este modo, el orden jurídico constitucional se erige como un orden total, al extender su validez y eficacia normativa de una manera absoluta sobre los órdenes jurídicos parciales.

De esa guisa, el cometido del más Alto Tribunal del país al resolver controversias constitucionales, *consiste en preservar los dos principios que sustentan las relaciones jurídicas y políticas de los órdenes jurídicos señalados con anterioridad, a saber, salvaguardar el federalismo y la supremacía constitucional.*

Por todo lo expresado, se concluye que *la Suprema Corte de Justicia tiene el deber de vigilar celosamente a través de los diferentes medios de control de rango constitucional, como lo es la controversia constitucional, que el orden supremo que la Constitución previene no sea vulnerado.*

No obstante lo anterior, por lo que se refiere a las controversias constitucionales que tratan de conflictos limítrofes entre entidades federativas, debe destacarse lo siguiente:

Los artículos 94, 103, 104, 105, 106 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen las bases fundamentales sobre las que se sustenta la función principal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; esto es, la jurisdiccional.

De la interpretación sistemática de los aludidos preceptos puede evidenciarse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es un órgano jurisdiccional al que la Carta Magna atribuye, entre otras funciones, la del control constitucional de las leyes y los actos de autoridad, vigila que las autoridades administrativas y legislativas actúen dentro del cuadro de competencias y *con apego al marco que la propia Constitución les señala*, de la que además es su intérprete en última instancia.

Así, al desplegar dicha función jurisdiccional, la Suprema Corte no puede legalmente tener intervención sobre el asunto que se le plantea si éste no se encuentra comprendido dentro de los artículos 103 a 107 de la Constitución federal, que como se ha dicho, fijan la jurisdicción y competencia de ese Alto Tribunal, por ello, no le está permitido dictar resoluciones de carácter general si no es en los estrictos términos fijados por las normas constitucionales; esto es, la labor de la Suprema Corte, por antonomasia, consiste en resolver controversias, contenciones, litigios, pero carece de facultades para hacer declaraciones abstractas sobre alguna materia, pues su criterio sólo puede quedar expuesto en las ejecutorias que sobre asuntos determinados tenga que dictar.

Pues bien, ni los preceptos citados ni ningún otro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, atribuye a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de deslindar, a priori, el territorio de cada una de las entidades que integran la Federación; esto es, no es el órgano de gobierno encargado de establecer originariamente el ámbito espacial de validez del orden jurídico de los estados mediante el arreglo de sus límites.

Sin embargo, aunque es cierto que la Constitución federal no establece a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de establecer los linderos de los estados, sí le otorga competencia para juzgar las leyes y los actos que relacionados con esa cuestión sean susceptibles de quebrantar los principios y

fundamentos que la propia Carta Fundamental establece y que como consecuencia de dicha labor, pueda concluir las diferencias limítrofes que en vía contenciosa sean cometidas a su análisis.

En ese contexto, tratándose de cuestiones limítrofes entre los estados de la Federación el control constitucional de los aludidos actos o leyes encuentra como presupuesto fundamental para que la Suprema Corte de Justicia determine en controversia constitucional los límites que deben corresponder a cada entidad federativa, que previamente hayan sido fijados por una autoridad política.

Lo anterior es en tal tenor, porque si bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación no tiene facultades para arreglar los límites de los estados, sí la tiene para conocer de los actos y normas que se impugnen por considerar que se violan o se desconocen los establecidos, pero si no existe dicho presupuesto, resultará materialmente imposible que el juzgador resuelva sobre la demarcación, puesto que carecerá de una norma que le sirva de punto de referencia para cotejar las leyes o actos impugnados violatorios de límites y, por tanto, del orden jurídico constitucional.

Sobre este aspecto se estima oportuno reiterar que aunque la Constitución federal prevé en su artículo 45 que los estados conservarán la extensión y límites que hasta hoy han tenido, como se ha expuesto, no existe certeza respecto de cuáles son esos límites, de manera que si no se encuentran detallados por el órgano a quien le corresponde hacerlo, el juzgador no podrá constatar si las leyes o actos impugnados efectivamente infringen los límites que la Constitución autoriza a conservar a los estados de la Federación.

Dentro de este presupuesto se encuentra la facultad del Senado de la República para terminar las diferencias que se susciten entre los estados sobre la demarcación de sus respectivos territorios cuando ya habiendo norma constitucional o legal, tales diferencias tengan carácter contencioso, pues al revestir esta cualidad, la forma de resolverlas será ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la controversia constitucional que establece el artículo 105, fracción I, inciso d), de la Ley Fundamental.

Ciertamente, el carácter contencioso de las diferencias que se susciten entre los estados sobre la demarcación de sus respectivos territorios, debe establecerse sobre una base objetiva que se determina cuando el Constituyente o en su caso el Senado de la República, ordena los linderos que deben corresponder a cada entidad y que a pesar de eso subsisten entre ellas discrepancias o desavenencias que dicho órgano legislativo no puede dirimir, precisamente porque ya existe de su parte un pronunciamiento al respecto.

De otra forma, resultaría materialmente imposible que la Suprema Corte dictara una sentencia en relación con límites estatales, toda vez que este Alto Tribunal debe partir de que ya existen marcados esos límites, de que ya existe certeza de cuáles deben conservar los estados, para con ello determinar si los actos o normas que se impugnan por violentarlos o desconocerlos se ajustan a lo previsto en el Código Fundamental del país.

De esa guisa, una vez que el Constituyente o el Senado señala los límites de los estados, como presupuesto fundamental para acudir a la controversia constitucional, la inconformidad de un Estado en contra de otro, por leyes o actos que impliquen incumplimiento o desconocimiento del deslinde fijado podrá válidamente someterse a análisis constitucional en la vía de controversia (artículo 105, fracción I, inciso d), constitucional).

En todos los casos anteriores, como ya existe una norma constitucional, una ley o cuerpo normativo que determina los límites de los estados, la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consistirá en resolver si aquellos u otros actos o normas posteriores se ajustan al orden jurídico constitucional y, por ende, decidirá el conflicto limítrofe verificando los linderos que a cada entidad deben corresponder, con apego a los que señala la Constitución, la ley federal correspondiente, o el convenio de los estados aprobado por el Senado.

Conforme a lo expuesto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la controversia constitucional, dicta sentencias, dirime conflictos, contiendas o litigios que pueden derivar en la declaración de invalidez, aun para efectos, de normas y de actos positivos, omisivos o negativos, pero no le está autorizado marcar linderos de las entidades federativas, a menos que existan tales presupuestos, por lo que como premisa fundamental debe verificar primero si en alguna norma, constitucional o legal, se designaron los linderos geográficos de las entidades federativas para con ello verificar si las normas generales o actos impugnados en dicho medio de control son o no atentatorias del ámbito espacial o geográfico de validez que dicha Norma Fundamental establezca.

Como primer presupuesto del procedimiento judicial debe destacarse que corre a cargo de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y opera sólo de manera excepcional y bajo el cumplimiento de determinadas circunstancias que a continuación se exponen:

Como se ha indicado en el considerando décimo primero de esta ejecutoria, los artículos 94, 103, 104, 105, 106 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen las bases fundamentales sobre las que se sustenta la función principal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; esto es, la jurisdiccional.

En el contenido de los aludidos preceptos constitucionales puede evidenciarse que este Alto Tribunal es un órgano jurisdiccional al que la Carta Magna atribuye, entre otras funciones, la del control constitucional de las leyes y los actos de autoridad, vigila que los poderes Ejecutivo y Legislativo actúen dentro del cuadro de competencias y con apego al marco que la propia Constitución les señala, de la que además es su intérprete en última instancia.

Al desplegar dicha función jurisdiccional, la Suprema Corte no puede legalmente tener intervención sobre el asunto que se le plantea si éste no se encuentra comprendido en la Constitución federal que fija la jurisdicción y competencia de este Alto Tribunal; por ello no le está permitido dictar resoluciones de carácter general si no es en los términos fijados por las normas constitucionales; esto es, la labor de la Suprema Corte, por antonomasia, consiste en resolver controversias, contenciones, litigios, pero carece de facultades para legislar sobre alguna materia, pues su criterio sólo puede quedar expuesto en las ejecutorias que sobre asuntos determinados tenga que dictar.

A las anteriores precisiones, debe agregarse el hecho de que ni los preceptos citados, ni ningún otro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, atribuye a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de arreglar límites, ni de deslindar el territorio de cada una de las entidades que integran la Federación; no es el órgano de gobierno encargado de establecer el ámbito espacial de validez del orden jurídico de los estados mediante el "arreglo" de sus límites.

Pero si bien es cierto que la Constitución federal no establece a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de arreglar los linderos de los estados, sí le otorga competencia para juzgar las leyes y los actos que relacionados con esa cuestión sean susceptibles de quebrantar los principios y fundamentos que la propia Carta Fundamental establece.

Dentro de los instrumentos o medios de control constitucional de los aludidos actos o leyes se encuentra la controversia constitucional a que se refiere el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que tratándose de cuestiones limítrofes entre los estados de la Federación opera de la siguiente manera:

I. Cuando el constituyente o en su caso el senado ya han determinado los límites que deben corresponder a cada entidad federativa

El presupuesto fundamental para que la Suprema Corte de Justicia determine en controversia constitucional los límites que deben corresponder a cada entidad federativa, consiste en que ya se encuentren precisados en la Constitución fede-

ral o en que el Senado de la República, a quien como ya se dijo, el Constituyente facultó para arreglar los límites de los estados, a través de una ley o cuerpo normativo, haya señalado los linderos de las entidades.

En efecto, si bien a la Suprema Corte de Justicia de la Nación no le está autorizado arreglar los límites de los estados, sí tiene competencia para conocer de los actos y normas que se impugnen por considerar que se violan o se desconocen los establecidos, pero si no existe dicho presupuesto, resultará materialmente imposible que el juzgador resuelva sobre la demarcación, puesto que carecerá de una norma que le sirva de punto de referencia para cotejar las leyes o actos impugnados violatorios de límites.

Sobre este aspecto se estima oportuno reiterar que aunque la Constitución federal prevé en su artículo 45 que los estados conservarán la extensión y límites que hasta hoy han tenido, como se ha expuesto, no existe certeza respecto de cuáles son esos límites, de manera que si no se encuentran detallados por el órgano a quien le corresponde hacerlo, el juzgador no podrá constatar si las leyes o actos impugnados efectivamente infringen los límites que la Constitución autoriza a conservar a los estados de la Federación.

De esa guisa, una vez que la Constitución Establece los linderos o que el Senado arregla los límites de los estados, como presupuesto fundamental para acudir a la controversia constitucional, pueden suscitarse múltiples hipótesis de contención directamente relacionadas con los conflictos limítrofes, los que, sin pretender agotarse en esta ejecutoria, podrían ser, entre otros, los siguientes:

1. La inconformidad de un Estado en contra de actos o normas de otro Estado que desconocen o vulneran los límites establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (artículo 105, fracción I, inciso d), constitucional).
2. La inconformidad de un Estado o de ambos en contra de la decisión delimitadora del Senado de la República, (artículo 105, fracción I, inciso a), constitucional).
3. La inconformidad de un Estado o de ambos en contra de la indebida ejecución de la resolución por la que el Senado de la República determinó sus respectivos límites, (artículo 105, fracción I, inciso a), constitucional).
4. La inconformidad de un Estado tercero en contra de la resolución del Senado o de su ejecución, (artículo 105, fracción I, inciso a), constitucional).
5. La inconformidad de un Estado en contra del que fue su contraparte, por leyes o actos que impliquen incumplimiento o desconocimiento del deslinde fijado por el Senado de la República, (artículo 105, fracción I, inciso d), constitucional).

Debe agregarse a lo anterior, que dentro del presupuesto que se viene analizando, en el sentido de que exista pronunciamiento del Senado de la República

sobre los límites de las entidades federativas, se encuentra también aquél que emana de la facultad que le concede el artículo 46 constitucional para aprobar los convenios amistosos que se celebren entre los estados para arreglar sus respectivos límites, toda vez que, como se ha dicho, de existir la convalidación de tales acuerdos, se crea una base objetiva sobre la que este Alto Tribunal pueda juzgar los actos o normas que contravengan lo dispuesto en la Constitución federal.

Así, en el supuesto de que el Congreso haya aprobado los convenios referidos, existirán también múltiples casos que podrán someterse al análisis constitucional a través del procedimiento previsto en el artículo 105, fracción I, de la Ley Fundamental, los que verbigracia, podrían ser los siguientes:

1. La inconformidad de un Estado o de ambos, cuando ya convinieron, en contra de resolución del Senado de la República que haya decidido no aprobar el convenio respectivo en los términos pactados por las propias entidades, (artículo 105, fracción I, inciso a), constitucional).
2. En contra de uno de los estados por negarse a la ejecución de un convenio de límites aprobado por el Senado de la República (artículo 105, fracción I, inciso d), constitucional).
3. La inconformidad de un Estado tercero en contra de la resolución del Senado de la República que aprobó un convenio de límites entre otras entidades, (artículo 105, fracción I, inciso a), constitucional).
4. La inconformidad de un Estado tercero en contra de la ejecución de la resolución del Senado que haya aprobado un convenio de límites celebrado entre otras entidades, (artículo 105, fracción I, inciso a), constitucional).
5. La inconformidad de uno de los estados en contra de aquel con quien celebró un convenio de límites aprobado por el Senado, por un acto o norma posterior que violente o desconozca los linderos acordados y aprobados, (artículo 105, fracción I, inciso d), constitucional).

En todos los casos anteriores, como ya existe una ley o cuerpo normativo que determina los límites de los estados, la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consistirá en resolver si aquellos u otros actos o normas posteriores se ajustan al orden jurídico constitucional y, por ende, decidirá el conflicto limítrofe disipando las dudas sobre los linderos que a cada entidad deben corresponder.

II. Cuando ni la Constitución ni el Congreso de la Unión han determinado los límites que deben corresponder a cada entidad federativa

Cuando ni la Constitución ni el Senado hayan establecido la línea divisoria entre los estados, el procedimiento judicial que establece el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puede operar, aunque indirectamente, entre otros supuestos, en los siguientes:

1. En contra de la negativa Senado a pronunciarse sobre la aprobación de un convenio amistoso celebrado por los estados, (artículo 105, fracción I, inciso a), constitucional).
2. En contra de la negativa del Senado a iniciar el procedimiento para arreglar las diferencias de límites a solicitud de un Estado, (artículo 105, fracción I, inciso a), constitucional).
3. En contra de la negativa del Senado para atender la solicitud que un Estado le formula para que sean determinados sus límites territoriales, (artículo 105, fracción I, inciso a), constitucional).

Conforme a lo expuesto, es posible concluir que, como se ha destacado en el considerando decimoprimer de este fallo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la controversia constitucional, dicta sentencias, dirime conflictos, contiendas o litigios que pueden derivar en la declaración de invalidez, aun para efectos, de normas y de actos positivos, omisivos o negativos, pero no le está autorizado marcar linderos de las entidades federativas si no existen tales presupuestos, máxime que para ello la Constitución federal expresamente consigna esa atribución a un órgano diferente que es el Congreso de la Unión, el que lo puede realizar aprobando convenios amistosos celebrados entre los estados, atendiendo a la solicitud de uno o más de éstos o bien, señalándolos oficiosamente.