

## INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 46, 76 y 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

El que suscribe, Senador Humberto Andrade Quezada, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, 72, incisos h) e i), y 73, fracción XXX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 164, numerales 1 y 2 del Reglamento del Senado de la República, somete a la consideración de esta H. Asamblea, la INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 46, 76 y 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, al tenor de la siguiente

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El 8 de diciembre de 2005 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el decreto que reformó los artículos 46, 73, 76 y 105 de la Constitución General de la República, y mediante el cual **se le otorgaron al Senado de la República, como facultades exclusivas**, tanto la autorización de los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites lleven a cabo las entidades federativas, como la de resolver de manera definitiva este tipo de conflictos cuando las entidades federativas así lo soliciten, quedando la Suprema Corte circunscrita solamente a conocer de las controversias constitucionales en dicho ámbito.

De entre los artículos que fueron objeto y sustento de esta transformación, se considera que el texto modificado del numeral 46 es el que mejor la resume:

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

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

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

A fin de instrumentar tan importantes cambios, el Decreto en cuestión también obligó en el segundo de sus transitorios, a que la Cámara de Senadores integrara la **Comisión de Límites de las Entidades Federativas**, en los términos de la ley reglamentaria que al efecto se expidiera, así como por las disposiciones que para el caso se dispusieran en la Ley

Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en el Reglamento para su Gobierno Interior.

En cumplimiento de lo anteriormente asentado, el Senado procedió al establecimiento de la Comisión señalada, la cual se instituyó formalmente el 18 de abril de 2006, es decir, en el marco de la LIX Legislatura, estando aún pendiente la ley reglamentaria, de la cual se cuenta en la actualidad con dos propuestas legislativas en proceso de análisis y dictaminación. Asimismo, desde la fecha mencionada ningún conflicto por límites territoriales entre las entidades federativas ha sido resuelto, aparentemente por la carencia de la normatividad citada y pese a lo añejo e impactante –social, económica y políticamente hablando- de algunos de ellos, como el denominado “*Punto Put*”, que involucra a los Estados de Quintana Roo, Yucatán y Campeche; así como el de la región de “*Los Chimalapas*”, que afecta a Chiapas y Oaxaca y el de “*Plan de Méndez*”, relativo a Jalisco y Colima.

Ante esta tesitura, y con el propósito de que el Estado mexicano cuente con mecanismos de solución eficaces y expeditos en este trascendente asunto, he decidido poner a la consideración de esta H. Asamblea, las dos propuestas siguientes:

**1ª Que sean las entidades federativas los únicos entes facultados y obligados a resolver sus diferencias en cuanto a sus límites territoriales, de cuyos convenios amistosos serán enterados el Senado de la República y el Titular del Poder Ejecutivo Federal, con el objeto de que sean publicados en el Diario Oficial de la Federación.**

**2ª A falta de acuerdo en la materia señalada, cualquiera de las partes podrá acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la vía de la controversia constitucional, a fin de que ésta resuelva de forma definitiva dichos diferendos, tal como estuvo definido en el texto constitucional desde diciembre de 1994, cuando se llevó a cabo la reforma al artículo 105, que estableció las figuras de la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, con las cuales se posibilitó que este tipo de problemas fuesen resueltos por el máximo tribunal, cuando fueran de naturaleza contenciosa.**

Consideramos que al aprobarse y entrar en vigor estas proposiciones, el Estado mexicano actuará con diligencia y eficacia en la resolución de la antigua problemática que afecta a varias entidades federativas, así como a las poblaciones ubicadas en los territorios en conflicto.

**Para este efecto será necesario reformar:**

- ✓ a) el artículo 46, modificando sus párrafos primero y segundo y derogando su párrafo tercero.

- ✓ b) el artículo 76, al derogar sus fracciones X y XI y,
- ✓ c) el artículo 105, al modificar su fracción I.

No omito expresar en estas consideraciones, que las propuestas antedichas se ubican en sentido opuesto de la postura que acogieron los Diputados integrantes de la LIX Legislatura, quienes en el Dictamen que dio pie a la reforma constitucional de diciembre de 2005, otorgaron facultades exclusivas al Senado para la resolución de los conflictos de límites entre las entidades federativas, argumentando por una parte que éste es *el órgano federal idóneo para resolver esta clase de diferendos* y por la otra, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación *carece de ordenamientos legales, en el sentido formal y material, en los cuales basarse para resolver los diferendos territoriales.*<sup>1</sup>

Cabe expresar que este último señalamiento nos parece desacertado, porque la propia Constitución General de la República constituye el principal ordenamiento que sustenta la actuación de la Suprema Corte, puesto que la justicia constitucional que ésta procura e imparte, *responde a la supremacía y a la fuerza normativa de la Constitución, lo que la distingue de la justicia ordinaria. (...):*

*Mientras la justicia ordinaria se ocupa de controversias entre particulares, o entre éstos y el Estado en su calidad de persona de derecho privado, la justicia constitucional es de orden público porque, al defender la Constitución, preserva la estructura jurídico-política del Estado y los derechos fundamentales de la persona. Esta relación directa entre justicia y política la erige en árbitro de cuestiones de Estado y de poder, al mismo tiempo que actúa como instrumento de pacificación y de cohesión política y social, (...).*<sup>2</sup>

Para sostener que el Senado constituye la institución reguladora idónea para el arbitraje de las cuestiones en comento, los legisladores expresaron que éste es el *garante del pacto federal* y al menos, en origen, *contiene una representación más equilibrada de las entidades federativas en contraste con la Cámara de Diputados, lo que garantiza una apreciación más justa y equitativa de los conflictos limítrofes.*<sup>3</sup>

Sin negar que uno de los fundamentos del Senado consiste en que éste ejerce la **función de representar políticamente a los Estados en el Congreso**, para lo cual contaron originalmente y de manera paritaria con dos representantes a lo largo del pasado siglo, nosotros sostenemos que las reformas realizadas durante los años de 1993 y 1996, **que introdujeron la primera minoría y la representación proporcional, dieron pie a una representación popular que se sumó a la representación por estados**<sup>4</sup>, rompiendo con el **equilibrio cuantitativo establecido en este órgano legislativo durante décadas**, y las cuales también contribuyeron, junto con la alternancia y la pluralidad políticas, a complejizar la búsqueda y la construcción de los consensos.

De igual forma consideramos inconveniente e inadecuado que el Senado ejecute la facultad mencionada, porque se convierte a su vez en **juez y parte de estos diferendos, lo que**

**constituye una contradicción que lo puede inhabilitar o inhibir para abordar con objetividad e imparcialidad la función jurisdiccional antedicha.** Asimismo, porque ahora, además de constituir la representación de los integrantes de la Federación en el Poder Legislativo, es **también un foro de debate y de disputa político-partidaria**, que puede **obstaculizar o impedir que actúe con el equilibrio indispensable en asuntos concernientes a sus propios representados, esto es, las entidades federativas.**

Ante este escenario de “politización” que puede obstruir la atención y la solución de asuntos como el de los conflictos por límites territoriales, **es preciso que sean los Estados como partes integrantes originarias y fundamentales de la Federación**, quienes asuman en primer término la facultad de resolver los conflictos mencionados, ***al ser entidades libres y soberanas***, tal como lo establece el artículo 40 Constitucional, y porque **sus autoridades también expresan el ejercicio de la soberanía popular**, como lo señala el artículo 41 Constitucional:

*Artículo 40. 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.*

*Artículo 41. 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.*

Como señalé anteriormente, el resultado de los acuerdos entre los partes tomará forma de convenio, que será dado a conocer a la Cámara de Senadores y al Titular del Poder Ejecutivo Federal, con el propósito de que sea publicado en el Diario Oficial de la Federación para su formalización respectiva. Ahora bien, **si no se lograra ningún arreglo, entonces intervendrá –mediante solicitud de controversia constitucional presentada por alguna de las partes- la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

En esta propuesta no hago más que recordar que la Constitución de la República, en su texto original de 1917, dejó abierta la puerta a la intervención de la Suprema Corte, al acotar en su artículo 73, fracción IV, la facultad del Congreso para solucionar en forma definitiva las diferencias suscitadas entre los Estados por sus límites, **exceptuando aquéllas que tuviesen un carácter contencioso**, y estableciendo a su vez, en el artículo 105, que **correspondería de forma exclusiva a la Suprema Corte, conocer de las controversias que se suscitasen entre dos o más Estados:**

*Art. 73.- El Congreso tiene facultad:*

...

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

*Art. 105.- Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación fuese parte.<sup>5</sup>*

Sin embargo, no fue sino hasta diciembre de 1994, al llevarse a cabo la reforma al artículo 105 de la Constitución General de la República que estableció **las figuras de la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad**, cuando se posibilitó que este tipo de problemas fuesen resueltos por el máximo tribunal, como a continuación se muestra:

*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).-... a c).-...;*

*d).- Un Estado y otro;*

*e).- Un Estado y el Distrito Federal;*

*...*

Las reformas mencionadas consolidaron a la Suprema Corte de Justicia como el más importante tribunal de justicia constitucional, que tiene como prioridad máxima la preservación de la estructura jurídico-política del Estado y los derechos fundamentales de la persona. Precisamente estos aspectos, junto con el de la seguridad jurídica<sup>7</sup>, son los más agraviados en las disputas que se desarrollan entre las entidades federativas por desavenencias sobre sus límites territoriales.

Al hacer una somera revisión de algunos de los problemas de esta naturaleza que continúan vigentes, como el que se ubica en la región denominada *Los Chimalapas*, que comprende porciones de los estados de Oaxaca, Chiapas y Veracruz, o el de *Plan de Méndez*, que abarca fracciones de la superficie de los estados de Jalisco y de Colima, sin mucha dificultad se percibe **la grave alteración a la vida pública y a los espacios de ésta, y los perjuicios al ejercicio de los derechos fundamentales de los pobladores**, afectando de mayor forma a los sectores más vulnerables de la sociedad mexicana, como es el caso de la etnia nahoa, en el conflicto entre Jalisco y Colima, o las etnias zoque, chinanteca y tzotzil, en el caso de los Chimalapas.

Como es de conocimiento público, en ambos diferendos la confrontación ha violentado el Estado de Derecho, al extremo de haberse recurrido en ocasiones a la intervención de la Policía Federal y del Ejército mexicano, ante el antagonismo existente entre los pobladores y las fuerzas públicas de los Municipios o Estados en conflicto.<sup>8</sup> De igual forma, la prestación de los servicios públicos y la satisfacción de las necesidades básicas de las poblaciones, se han visto sumamente afectadas, incluyendo el ejercicio fundamental del voto en los procesos electorales de nivel municipal, estatal o federal.

A este respecto, un experto en el conflicto entre Jalisco y Colima ha descrito que:

*Un conflicto de límites implica para la población, para la sociedad, tener una indefinición en sus derechos y de sus garantías en todos los sentidos, además, un problema de identidad, o son jaliscienses o son colimenses, primer paso; segundo, ¿yo a mi hijo en dónde lo registro?, ¿en Jalisco o en Colima? ¿Dónde registro mi propiedad?, ¿dónde voy y hago mis trámites administrativos?, ¿quién me garantiza la seguridad? Entonces, tiene un conjunto de implicaciones graves, fuertes.<sup>9</sup>*

Siendo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el tribunal constitucional abocado a resolver, tanto los problemas relacionados a la estructura jurídico-política del Estado mexicano, como a preservar los derechos fundamentales de los todos los mexicanos, he considerado procedente y necesario que se convierta en el órgano jurisdiccional que resuelva en definitiva los diferendos por los límites territoriales entre las entidades federativas del país.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, 72, incisos h) e i), y 73, fracción XXX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presento a la consideración de esta soberanía, la siguiente

## **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 46, 76 y 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 46, primero y segundo párrafos y el artículo 105, fracción I; y se derogan el párrafo tercero del artículo 46 y las fracciones X y XI del artículo 76, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 46. Las entidades federativas pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites, *de los cuales se dará parte a la Cámara de Senadores y al Titular del Poder Ejecutivo, a fin de que sean publicados en el Diario Oficial de la Federación.*

A falta de acuerdo, cualquiera de las partes podrá acudir ante *la Suprema Corte de Justicia de Nación, en la vía de controversia constitucional, quien actuará en términos del artículo 105, fracción I, de esta Constitución.*

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I a IX. (...)

X. *Se deroga*

**XI. Se deroga**

...

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, *con excepción de las que se refieran a la materia electoral*, se susciten entre:

...

...

...

...

...

**TRANSITORIOS**

ARTÍCULO PRIMERO. Este decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Salón de Sesiones de la H. Cámara de Senadores, a los 12 días del mes de octubre de 2010.



SEN. HUMBERTO ANDRADE QUEZADA

## **CITAS DOCUMENTALES:**

---

<sup>1</sup> *De la Comisión de Puntos Constitucionales con Proyecto de Decreto que reforma el único párrafo y se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 46; se deroga la fracción IV del artículo 73; se adicionan las fracciones X y XI, pasando la actual fracción X a ser fracción XII, del artículo 76; y se reforma la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* Gaceta Parlamentaria. Año VIII Palacio Legislativo de San Lázaro, jueves 28 de abril de 2005. Número 1742-II; p. 4.

<sup>2</sup> *Justicia constitucional y cosa juzgada.* Pablo Dermizaky P. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2004, p. 292.  
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/20041/pr/pr13.pdf>

<sup>3</sup> *De la Comisión de Puntos Constitucionales con Proyecto de Decreto que reforma el único párrafo y se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 46; se deroga la fracción IV del artículo 73; se adicionan las fracciones X y XI, pasando la actual fracción X a ser fracción XII, del artículo 76; y se reforma la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* Gaceta Parlamentaria. Año VIII Palacio Legislativo de San Lázaro, jueves 28 de abril de 2005. Número 1742-II; p. 5.

<sup>4</sup> *Las funciones legislativas y no legislativas del Senado.* Luis Raigosa Sotelo. Senado de la República/Instituto Tecnológico Autónomo de México/Miguel Ángel Porrúa. 1ª reimpresión, agosto de 2008, p. 44.

<sup>5</sup> *Diario Oficial. Órgano del Gobierno Provisional de la República Mexicana. Tomo v 4ª Época. México, lunes 5 de febrero de 1917, 4ª época numero 30.* Edición elaborada por la Dirección General de Bibliotecas de la Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, con base en la edición impresa del Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917.

<sup>6</sup> Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 79, 89, 93, 94, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Gobernación. Sábado 31 de diciembre de 1994. Primera Sección, p. 6.

<sup>7</sup> Entiendo por seguridad jurídica la condición que permite que los derechos fundamentales *son respetados y que las relaciones sociales se desenvuelven en un marco de leyes y reglamentos*". Ver: *Justicia constitucional y cosa juzgada*.

<sup>8</sup> Ver:

a) "Resguardará PFP zona de conflicto Jalisco-Colima. El Ejército se retira de Plan de Méndez y las autoridades le bajan al pleito". Milenio online, 16 de noviembre de 2008.

b) "La colonización de la frontera Chimalapa. Lucha por la apropiación territorial". Carlos Uriel del Carpio Penagos. Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad Vol. X No. 29 \$ Enero / Abril de 2004.

<sup>9</sup> "Colima ha invadido territorio jalisciense, señala investigación de Hirineo Martínez". En: La Jornada Jalisco Diario. Domingo 21 de octubre de 2007. <http://www.lajornadajalisco.com.mx/2007/10/21/index.php?section=politica&article=006n2pol>