

Cuando la demografía es dinero: comentarios a la Controversia Constitucional 41/2011¹

Mauro Arturo Rivera León²

1. Introducción

El presente comentario jurisprudencial no pretende ser una investigación exhaustiva sobre las competencias del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (en adelante INEGI) o los institutos censales locales. Intentaré reseñar brevemente una sentencia que puede ser importante en tanto se analizan en vía Controversia constitucional aspectos como a) la incidencia que puede tener un censo en las participaciones de un municipio; b) la coordinación que tiene que existir para llevar a cabo un censo poblacional y c) el sujeto que finalmente determina las demarcaciones utilizadas para levantar el censo en una entidad federativa.

En la CC 41/2011 el Municipio de Tultepec del Estado de México demandó diversos actos y oficios del INEGI, IGECEM (Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México) y la Comisión de Límites del Estado de México.

En opinión del Municipio promovente, el resultado del Censo General de Población y Vivienda del 2010 se había realizado excluyendo injustificadamente a diversos ejidos y poblaciones que pertenecen a Tultepec. Tal exclusión le ocasiona un perjuicio directo en tanto las participaciones fiscales a las que el municipio tiene derecho, de conformidad con la Ley de Coordinación fiscal, emplean como variable mayoritaria de asignación el número de habitantes. En este caso, tener menos habitantes implicaría un monto económico menor en participaciones fiscales. Es decir, población igual a dinero.

¹ Me gustaría agradecer las sugerentes observaciones de Alfonso Herrera a este comentario. Los errores son, naturalmente, de mi exclusiva responsabilidad.

² Doctorando en Derecho Parlamentario, Elecciones y Estudios Legislativos. Universidad Complutense de Madrid. @MauroArturo

Nótese que la demanda fue presentada el 30 de marzo de 2011, con lo cual, aún no se encontraba en el texto constitucional la reforma de los artículos 46, 76 y 105 constitucionales que trasladaron la facultad de conocer de conflictos limítrofes del Senado de la República a la Suprema Corte. El marco constitucional que rige en esta sentencia, debe entenderse como impeditivo para que la Corte resuelva un conflicto limítrofe.

2. Discusión competencial

Antes de entrar a la discusión sustantiva, la Corte resuelve una excepción de falta de legitimación pasiva *ad causam* planteada por el director de asuntos jurídicos del INEGI. En la Controversia constitucional aquí analizada, aún estamos en el marco normativo previo a la reforma de junio de 2013, es decir, los órganos constitucionales autónomos no se encontraban mencionados en el artículo 105 constitucional.

A esta excepción la Corte replica reafirmando la doctrina que había sostenido sobre la legitimación en la Controversia constitucional. A juicio de la SCJN, la autonomía constitucional del INEGI³ le permitía, aún previo a la reforma, ser sujeto pasivo de la Controversia constitucional.

No puedo evitar abrir el interrogante sobre el antiguo criterio de la Corte. La Controversia constitucional es un mecanismo de control configurado en el artículo 105.I constitucional con una especial taxatividad en los sujetos legitimados. En sus antiguas 11 fracciones, hacía una enumeración sumamente precisa no sólo de quiénes gozan de legitimación activa, sino también contra quiénes es posible plantear la *litis*. No sólo se adopta la forma de *numerus clausus* en el listado de sujetos legitimados sino que también se prevén las relaciones entre los sujetos. Piénsese en la forma del listado: “Un Estado y un municipio”; “un Estado y un municipio de otro Estado”; “La federación y un Estado”; “La federación y un municipio”, etc. Una lectura cuidadosa nos permitirá entrever que en el artículo 105 se establecía (o así parece ser) no sólo una lista de sujetos que pueden plantear Controversias constitucionales, sino que también se especificó contra qué sujetos pueden plantearse estas controversias. Una interpretación diferente podría ser adoptada si la redacción del precepto constitucional fuese “Resolverá las Controversias constitucionales planteadas por la federación, Estados y Municipios”. En este caso, no existe una interrelación de los sujetos. El artículo 105 parece ir más allá.

³ Consideraciones análogas hace la Sentencia respecto al ICEGEM que, siendo un órgano estatal descentralizado y no autónomo, no tiene dependencia jerárquica con algún órgano originario y actúa dotado de autonomía.

Tal exhaustividad generó muchos problemas (antecedentes directos de la reforma constitucional de junio de 2013). El riesgo de intentar preverlo todo es, evidentemente, la posibilidad de omitir elementos importantes. En nuestro caso, los órganos constitucionales autónomos habían sido claramente omitidos y no parece que pudieran encajar interpretativamente en ninguna de las categorías previstas.

En respuesta a esta *omisión*, la Corte configuró en su momento un criterio interpretativo flexible que busca garantizar al máximo las competencias de los sujetos efectivamente legitimados. Para ello, la regla general⁴ es que, si se goza de autonomía respecto a los “órganos originarios” y las decisiones son tomadas con independencia, el ente puede ser demandado en Controversia constitucional. Esto no dejaba de presentar un aspecto dudoso al permitir que existan muchos sujetos más que pueden ser demandados que los sujetos que tienen legitimación activa. Además, si el criterio era la autonomía constitucional ¿sólo los órganos constitucionales autónomos podían invadir la esfera de autonomía de los “órganos originarios”? ¿No podríamos pensar que, por ejemplo, en algún momento sea el municipio, una entidad federativa o la propia federación la invasora de competencias de los OCA?

Por tanto, el criterio interpretativo de referencia no deja de ser un esfuerzo garantista de la Corte que, no obstante, presenta ciertos problemas. Ahora bien, frente a dichos problemas se adicionó en junio de 2013 una fracción L) al artículo 105 constitucional “Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales”. La legitimación sigue presentándose en forma de un listado exhaustivo, pero ya incluye a los órganos constitucionales autónomos. No existe discusión acerca de su legitimación activa o pasiva.

La Corte también analiza una causal de improcedencia esgrimida por los Institutos demandados, la Procuradora General y dos municipios –en su carácter de terceros interesados-. Se alegaba que la interposición de la Controversia implicaba no haber agotado la vía legalmente prevista para solucionar el conflicto⁵, en términos de la Ley Reglamentaria del artículo 105 (art. 19). Esta alegación será desestimada argumentando que, en realidad, no se está en presencia de un conflicto limítrofe sino que se impugna el Censo correspondiente al año 2010 en lo que respecta a Tultepec. Lo que se pretende, no es así el reconocimiento de ciertos

⁴ No modificada por la reforma. El criterio sigue siendo que la independencia (que no parece requerir necesariamente en ser un órgano constitucional autónomo), implica legitimación pasiva.

⁵ Que sería un conflicto limítrofe (“diferendos limítrofes intermunicipales” en la terminología del artículo 61 de la Constitución del Estado de México y su ley reglamentaria respectiva).

límites políticos, sino la inclusión de los núcleos poblacionales excluidos sin haber mediado, precisamente, un conflicto limítrofe⁶. La Corte entonces no resuelve un conflicto de límites, sino tutela la previa demarcación que ha sido modificada para efectos censales sin haberse acudido al conflicto limítrofe (sobre ello abundará el voto particular discrepante de González Salas).

Si se acepta el argumento de la Corte, el interés legítimo del municipio es evidente. Existe una afectación a su hacienda con motivo de la exclusión de las poblaciones del censo poblacional impugnado.

El Código Financiero del Estado de México y Municipios (en adelante CFEMM) establece en su artículo 224 el mecanismo de cálculo de las participaciones del sistema de coordinación fiscal percibidos por la propia entidad (art. 219.I.h, CFEMM). El método consiste en distribuir el 30% de las participaciones por partes iguales en todos los municipios del Estado. El restante 70% se distribuye en proporción directa al número de habitantes "...con base en la última información oficial que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (art. 224 CFEMM).

Una vez dicho esto, es entendible que se comparta la existencia de un perjuicio a la hacienda pública del municipio. Realizar un censo poblacional tomando en cuenta distintos límites puede traer como consecuencia una radical diferencia en la distribución de participaciones fiscales. Así, el municipio demanda el censo poblacional levantado por el INEGI al no incluir ciertos núcleos poblacionales. Dicha exclusión estuvo basada en opiniones del IGCEM y la Comisión de Límites del Estado de México.

A partir de aquí, el análisis de la Corte se dirige a demostrar que ha existido una modificación del mapa político de la entidad federativa aceptado por todos los actores en el último censo. Tal modificación no habría sido realizada ni de acuerdo a los cauces procedimentales respectivos ni por los actores competentes para tal efecto

De esta manera, es el IGCEM quien solicita al INEGI que se utilice el mapa con la división política impugnada señalando que el mapa remitido tiene carácter de

⁶ El argumento es sólido. Si acudimos a la propia Ley, encontraremos que existen 3 hipótesis en las que es posible iniciar un procedimiento sobre "diferendos limítrofes intermunicipales": 1) Inexistencia de delimitación de límites entre dos o más municipios; 2) Cuando aun existiendo decretos de delimitación, no se haya precisado la delimitación territorial de dos o más municipios y, finalmente 3) Discrepancias en la interpretación de un decreto que fije límites municipales -la delimitación existe, pero hay discrepancia en cómo debe ser entendida- (art. 4 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones XXV y XXVI del artículo 61 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México).

oficial. La nueva demarcación fue elaborada por la Comisión Estatal de Límites (que es distinta de la Comisión Legislativa de límites del Congreso local). La Comisión Estatal, como órgano de consulta del ejecutivo, no tiene atribuciones para modificar *per se* los límites, sino que dicha facultad corresponde al Congreso Local. Así, al no haber una resolución del Congreso Local en un conflicto limítrofe, ni apreciarse que se votó una modificación de las demarcaciones existentes, la determinación del IGECEM para utilizar dicha información con carácter oficial contraviene el marco estatal. Otorga validez y carácter de información oficial a una demarcación que sólo es de carácter técnico y enunciativo y de ningún modo puede considerarse vinculante⁷.

El juego de remisiones es curioso. Se declara la inconstitucionalidad de censo del INEGI que atendió a la información de los oficios del IGECEM⁸ en los cuales éste confiere carácter oficial al mapa elaborado por la Comisión de Límites del Estado de México en ausencia de un pronunciamiento definitivo de la legislatura local.

Aquí la Corte no duda en terminantemente declarar que “resulta inconstitucional el Censo General de Población y vivienda dos mil diez, al haberse levantado con base a dicha información, sin el pronunciamiento del Congreso del Estado...”. La declaratoria es inmediatamente matizada sosteniendo que tal inconstitucionalidad se ciñe exclusivamente al municipio de Tultepec, cuyo censo debe realizarse integrando las poblaciones excluidas⁹. Esta faceta –y sólo ésta– será enjuiciable ante la jurisdicción constitucional federal; el resultado del censo no podría ser juzgado nuevamente a menos que precisamente se alegue incumplimiento de la sentencia (omisión de agregar las poblaciones controvertidas al censo). Para el Ministro Pérez Dayán, la importancia de esta controversia constitucional radica en:

⁷ Resulta curioso que es el propio mapa de la división política emitido por la Comisión de Límites del Estado de México el que afirma que “La información proporcionada sólo es de carácter técnico, por lo que *no constituye resolución en materia de límites (...)* por lo que el presente documento sólo es de carácter *enunciativo*”. Las cursivas son nuestras.

⁸ Si bien es cierto que el IGECEM tiene competencia para dar carácter oficial a la información, argumenta la Corte, también lo es que debe hacerlo con la colaboración de los tres poderes, entre los que destaca el legislativo, que tiene competencia para fijar los límites de acuerdo a la Constitución local. (Nótese que la competencia de “definir, registrar y emitir formalmente el carácter de oficial” a la información del IGECEM no es lo mismo que el de establecer los límites). Inclusive existe jurisprudencia al respecto. Véase la tesis “Controversia constitucional. Corresponde en exclusiva a la legislatura estatal fijar los límites y el territorio de cada municipio”. 9ª época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, mayo de 2005, Tesis P./J. 26/2005, p. 1004.

⁹ Contra la postura de la Ministra Luna Ramos que argumentaba que sólo debía hacerse una anotación marginal al censo.

...dar a entender, que el INEGI depende de manera absoluta de los datos que le dé cada uno de sus homólogos en los Estados; y que éstos no pueden variar, por sí mismos la información y límites que tienen respecto de cada uno de sus municipios, a menos de que el órgano competente en cada Estado, determine cuáles son éstos¹⁰

Empero, no todo fueron consensos. El ministro González Salas formuló un voto particular discrepante, señalando que lo que subyacía a esta controversia, era un conflicto limítrofe material, que tenía una vía previa de solución y, por tanto, que no se habían agotado todos los medios de defensa previos. El argumento del ministro disidente considera que existe un conflicto limítrofe ¿ha sido éste un conflicto resuelto por la legislatura? No. Entonces, si no se ha resuelto aún un conflicto por la legislatura, ni se ha pronunciado así quien tiene competencia para ello ¿es resolver un conflicto limítrofe el pregonar el respeto del *status quo*? La Corte no determina que las poblaciones excluidas pertenecen a Tultepec sino a efectos censales (mientras la legislatura no determine otra cosa). La Comisión de Límites y el IGECEM no pueden determinar una variación en la adscripción de dichas poblaciones. Contrario a lo sugerido por el voto particular, creo que el INEGI no puede determinar la existencia de una vía previa ante la legislatura local señalando que “esta inconformidad deberá ser canalizada ante el Congreso local”. Este señalamiento no altera el hecho de que el censo se haya realizado tomando como base datos que no pueden tener el carácter de oficiales pues no constituyen un pronunciamiento por autoridad competente susceptible de cambiar la demarcación limítrofe. En opinión de la Corte, la limitación municipal está clara (por lo menos la de 2005 con carácter consentido) y es la alteración de dichos límites –y no un conflicto subyacente- lo resuelto en esta Controversia constitucional. De hecho, no se declara la pertenencia de las poblaciones a Tultepec, sino su inclusión en el censo de 2010 a efectos demográficos.

3. Conclusiones

A modo de breve conclusión podemos señalar que esta sentencia debe despertar interés por la materia controlada (la conversión de la demografía en dinero) y el complicado juego de remisiones internas. Se intenta clarificar cuál es el correcto papel de distintos actores dentro del proceso censal; el IGECEM, INEGI, Comisión de Límites y la legislatura estatal. Existe entre ellos una interrelación delicada para generar la información que será utilizada para efectos censales. Ello no hace sino realzar la percepción de la importancia del INEGI.

El INEGI genera información estadística que posteriormente es utilizada para diversos fines oficiales; he allí una de las razones (se esté de acuerdo o no) en que se haya juzgado conveniente otorgarle la categoría de órgano constitucional

¹⁰ Cito aquí la versión taquigráfica de la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la SCJN de fecha 12 de febrero de 2013, p. 14.

autónomo. Cabe preguntarse, por ejemplo, si existiría un mecanismo para denunciar un censo alegando inexactitud numérica (demarcaciones pacíficamente aceptadas pero un conteo poblacional disputado) fuera del recurso interno ¿procedería la controversia constitucional en contra de la resolución del recurso interno¹¹?

Este tipo de cuestionamientos en donde cada vez “desconstitucionalizamos” más el debate de la controversia constitucional nos debe llevar a reflexionar qué tipo de controversia constitucional queremos y qué vicios son impugnables y deben serlo ante la jurisdicción constitucional –sin perjuicio de que se consideren causas alternos distintos-.

Aunque en este caso es cierto que la afectación y el interés legítimo del municipio es evidente, la vulneración indirecta de la Constitución procede de un complicado juego de remisiones internas y violaciones sólo entendibles después de la exposición del complejo marco jurídico, incluso a nivel reglamentario. Y deja con un sabor extraño preguntarse si en vía controversia constitucional debería enjuiciarse este problema o si, como ocurriría en otras latitudes, deberíamos posibilitar una vía contenciosa-administrativa o jurisdicción constitucional a nivel de entidades federativas como instancia final¹².

¹¹ Discusión a la que podría arrojar algunas luces la acción de inconstitucionalidad 165/2007, aún pendiente de resolución.

¹² Preventivamente responderé a la objeción de que 1) las controversias constitucionales locales no contemplan conflictos entre un municipio y un órgano constitucional autónomo local o que 2) La jurisdicción local no podría conocer de un conflicto en donde un órgano constitucional autónomo federal está involucrado. En cuanto la primera objeción, efectivamente, ninguna de las 3 controversias locales enumeradas en el artículo 88 bis, fracción II de la Constitución del Estado de México prevé conflictos con organismos como el IGCEM. Empero, tampoco lo prevé la Constitución federal (puede ser que esto cambie a raíz de la nueva fracción “1”) y una interpretación generosa ha permitido que, por lo menos pasivamente, tomen parte en las controversias constitucionales (por ejemplo, en la fracción c). Podríamos esperar una interpretación similar aquí, permitiéndoles participar en las CC locales, aunque reconozco que no es forzada. En segundo lugar, si este conflicto se hubiese resuelto en controversia constitucional local el INEGI no habría participado como autoridad porque, en *stricto sensu*, su única intervención se debió a la intervención accesorio que tuvo en atención a la interacción con el resto de autoridades locales, a las cuales efectivamente se imputa la lesión. De hecho, la declaratoria de inconstitucionalidad del Censo del INEGI –sólo en lo que respecta a Tultepec- deviene no de una violación autónoma, sino de la declaratoria de inconstitucionalidad de los oficios emitidos por el IGCEM. Un resultado análogo podríamos esperar si la justicia constitucional local hubiese resuelto el caso y en atención a la sentencia respectiva, el INEGI hubiese rectificado el censo, atendiendo a la definitividad de la resolución a efectos internos de la entidad federativa.

No puedo dejar pasar la oportunidad de hacer observaciones sobre la forma de la Sentencia¹³. Como viene siendo costumbre de nuestra Suprema Corte, la Sentencia es excesivamente larga. La dificultad técnica del asunto es desproporcionada a la cantidad de páginas que tiene la resolución. Piénsese que esta sentencia tiene más del doble de extensión que la sentencia del matrimonio entre personas del mismo sexo del Tribunal Constitucional español y casi 5 veces la extensión de la Sentencia sobre ADN y búsquedas prospectivas de la Suprema Corte de Estados Unidos. Sobra decir que ambos asuntos son mucho más controversiales que el que nos ocupa. Pero ¿es un esfuerzo argumentativo importante (que siempre debe agradecerse) lo que hace que la Sentencia se alargue a estos extremos? En lo absoluto. Sólo los antecedentes abarcan 47 páginas que destacan por la falta de concisión en explicar los argumentos de las partes y los terceros intervinientes. Ya dentro de los considerandos sobresalen las transcripciones innecesarias de artículos y jurisprudencia, frecuentemente transcribiendo incluso preceptos no aplicables al caso concreto. ¿Era necesario transcribir el artículo 105 constitucional para sostener que en él no se mencionaba anteriormente a los órganos constitucionales autónomos? Se insertan extensas tesis jurisprudenciales que no son determinantes dentro de la *litis*. Todo ello con toques de comicidad; se transcribe un artículo para inmediatamente sostenerse que de su lectura se desprende exactamente lo que el artículo dice. Es decir, puede reducirse fácilmente 20 páginas de la Sentencia sólo removiendo las transcripciones innecesarias. En suma, parece que la Corte confundiese la *cantidad* de la argumentación con la *calidad* de la argumentación. Esta práctica dificulta y desincentiva la lectura de la jurisprudencia constitucional. Existe un temor a que la sentencia sea calificada de inmotivada por tener escasa extensión. *Marbury vs Madison* (1803) no llega a tener 20 páginas en un archivo de Word con un interlineado normal. Nuestra primera Sentencia de amparo no tiene ni dos páginas de extensión. Es perfectamente posible mantener –y elevar!– la calidad de nuestras sentencias si disminuimos su extensión drásticamente eliminando los vicios en los que frecuentemente incurrimos.

¹³ Algo por lo que también han abogado, por ejemplo, BÁRCENA, ARTURO y HERRERA, ALFONSO, “Veto al presupuesto y dogmática constitucional. Un comentario a propósito de la controversia constitucional 109/2004”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, núm. 8, 2007, pp. 357-387.