

**S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 18**  
**O R D I N A R I A**  
**LUNES 14 DE FEBRERO DE 2011**

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las diez horas con cuarenta minutos del lunes catorce de febrero de dos mil once, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Juan N. Silva Meza, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

**I. APROBACIÓN DE ACTA**

Proyecto de acta de la sesión pública número diecisiete, ordinaria, celebrada el jueves diez de febrero de dos mil once.

Por unanimidad de diez votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

**II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS**

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el lunes catorce de febrero de dos mil once:

**II. 1. 165/2007**

Acción de inconstitucionalidad 165/2007 promovida por el Procurador General de la República en contra del Congreso de la Unión y del Presidente de la República, demandando la invalidez de los artículos 2, 3, fracciones I, II y VI, 5, fracción II, 9, párrafo primero, 18, párrafo tercero, 22, 23 y 24 de la Ley Reglamentaria de la fracción VI del Artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el proyecto formulado por la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se reconoce la validez de los artículos 2, 3, fracción I, II y VI, 5, fracción II, 18, párrafos primero y tercero, 22, 23 y 24 de la Ley Reglamentaria de la Fracción VI del Artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. TERCERO. Se declara la invalidez del artículo 9 de la Ley Reglamentaria de la Fracción VI del Artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la porción normativa que dice: “...las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y ...”. CUARTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.*

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a la estimación del Tribunal Pleno los considerandos del primero al tercero relativos, respectivamente, a la competencia del Tribunal Pleno para conocer del asunto, la oportunidad de la presentación de la demanda y la legitimación del promovente, los que se aprobaron por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro Presidente Silva Meza manifestó la relevancia de determinar si se votara en su conjunto o de manera desagregada el considerando cuarto del proyecto ya que en éste se plantean diversos temas como son procedencia, fijación de la litis, antecedentes históricos y consideraciones preliminares.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea estimó que la parte del proyecto en la que se abordan los antecedentes constitucionales y se considera lo que implica la Constitución Política, es esencial y presupuesto para el desarrollo posterior, por lo que se debe discutir y votar por separado.

La señora Ministra Luna Ramos indicó que no comparte el análisis por separado y específico de cuestiones

doctrinarias y antecedentes, pues éste debe desarrollarse en el momento en que se contestan los conceptos de invalidez.

El señor Ministro Franco González Salas señaló que aun cuando normalmente comparte la postura de la señora Ministra Luna Ramos en relación con este tema, en el caso concreto, estimó que resulta indispensable establecer criterios básicos sobre cuestiones planteadas en este considerando y así posibilitar el análisis del planteamiento concreto expresado por el Procurador General de la República.

El señor Ministro Cossío Díaz manifestó estar de acuerdo con el tema planteado y estimó que por la dificultad de diferenciar las cuestiones de fondo y las del considerando quinto se debería de poner a consideración y discusión la totalidad del asunto, en la inteligencia de que las dos cuestiones están imbricadas.

Asimismo, manifestó tener dudas y comentarios en relación con el considerando cuarto en función de la discusión del caso concreto y no de una discusión histórica sobre las características del asunto, solicitando la posibilidad de realizar una exposición integral del resto de los temas del proyecto, por su estrecha relación.

El señor Ministro Valls Hernández estimó que se debe analizar, en el considerando cuarto, los artículos 76, fracción

VI y 105, fracción I constitucionales, al ser parte del fondo del asunto, haciendo a un lado los aspectos históricos.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea señaló estar de acuerdo con la postura del señor Ministro Valls Hernández, al no ser relevantes los antecedentes históricos y sí tener mucha importancia los alcances del artículo 76, fracción VI, en relación con el 105, ambos de la Constitución, pues de lo que se determine a este respecto, tendrá implicación al resolver el resto de los aspectos concretos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza precisó que pudieran salvarse los aspectos relativos al estudio histórico, la fijación de la litis y la no existencia de causas de improcedencia, con la salvedad expresada por la señora Ministra Luna Ramos, en tanto que las consideraciones preliminares servirían de base para el inicio del estudio.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas solicitó al señor Ministro Presidente Silva Meza que, estando de acuerdo el Pleno, se leyera un documento relacionado con el punto a discusión, para posteriormente iniciar con la propuesta de fondo del asunto, con lo que el señor Ministro Presidente Silva Meza estuvo de acuerdo y señaló que efectivamente se dejaran a un lado las cuestiones históricas como lo propuso el señor Ministro Cossío Díaz.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas señaló que esta ley regula el ejercicio de la facultad del Senado de la República para resolver las cuestiones políticas que surjan entre los Poderes de un mismo Estado, la cual ha estado presente en la historia constitucional desde 1874, fecha en que se reformó la Constitución de 1857, para restaurar el bicameralismo en el Congreso de la Unión.

Agregó que el origen de las cuestiones políticas se remonta a hace más de un siglo, aun cuando su ejercicio no se reglamentó sino hasta hace poco tiempo y, en el caso concreto, el Procurador General de la República advierte la existencia de posibles vicios de inconstitucionalidad en su redacción. Asimismo, indicó que este asunto es de mucha importancia y trascendencia, no sólo por lo novedoso del tema, en donde este Tribunal Constitucional deberá realizar por primera ocasión pronunciamientos concretos sobre los alcances de una atribución que se discutió al seno de los órganos reformadores de la Constitución en 1873 y en 1916, sino también porque se va a definir la actual estructura constitucional, la esfera de atribuciones de un Poder de la Unión y el impacto que ésta tiene de manera directa en la esfera de atribuciones de este Alto Tribunal en materia de controversias constitucionales.

Además, señaló que el primer punto de estudio del fondo del proyecto que está a consideración del Pleno es el análisis histórico que se realiza sobre las controversias

constitucionales y las cuestiones políticas, el cual se consideró indispensable, puesto que desde la óptica del proyecto, la existencia de la cuestión política, en nuestro orden supremo, no puede entenderse sino a la luz del contexto histórico en la que fue concebida.

Refirió que de dicho análisis se advirtieron los siguientes elementos: El primero, que la cuestión política fue pensada en su origen para resolver conflictos que no tenían solución dentro del orden constitucional. La intención del Poder Revisor de la Constitución de 1857 de brindar a los Poderes locales una forma institucionalizada de resolver sus diferencias para que no tuvieran que resolverlas en el terreno de las armas.

El segundo elemento que advirtió fue que el legislador de aquella época no definió los casos en que se podría considerar que el orden constitucional de los Estados se había interrumpido; en primer lugar, por los muchos conflictos que podrían escapar a esta previsión; y en segundo, porque eso era una cuestión propia de su ley reglamentaria, la cual no se dictó sino hasta el treinta y uno de agosto de dos mil siete.

Finalmente, se advirtieron los principios constitucionales que se querían garantizar con esta facultad, a saber: Que los Estados vivieran tranquilos bajo una forma de gobierno republicano, representativo y popular; que

fuera libres y soberanos en su régimen interior; y que el pueblo ejerciera realmente su soberanía por medio de los Poderes locales, en los términos prevenidos en sus respectivas Constituciones.

Posteriormente, y con el análisis de los documentos que dieron lugar a la Constitución de 1917, se apreció que el proyecto de don Venustiano Carranza contemplaba esta facultad política como propia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; sin embargo, la comisión encargada de su dictamen revivió el texto de la Constitución de 1857, para que fuera el Senado quien diera solución a las cuestiones políticas que surgieran entre los Poderes de los Estados de la Federación; así fue que a la Suprema Corte de Justicia de la Nación se le retiró la facultad de conocer las controversias que surgieran entre los Poderes de un mismo Estado con motivo de sus atribuciones.

Siendo ésta la nota más relevante del análisis, puesto que pone en evidencia que el Constituyente de 1917 definió la cuestión política en oposición a la controversia constitucional; es decir, mientras se reservaba a la Corte el conocimiento exclusivo de cuestiones constitucionales, al Senado se le reservaban las cuestiones legales o bien las cuestiones que pudiéramos considerar no justiciables.

En este sentido, se desarrolla la noción que en aquella época se tenía de los conflictos entre Poderes con motivo



del ilegal ejercicio de sus atribuciones, y a partir de los debates del Constituyente y de la jurisprudencia de aquella época, se llegó a la conclusión de que la cuestión política comprendía dos tipos de problemas, los que versaban sobre la legitimidad de la autoridad en este tipo de asuntos, conocidos como incompetencias de origen, en lo que se controvertía la existencia o inexistencia de una autoridad o su legítima integración.

Originalmente, la Suprema Corte siempre fue consistente en que éstas eran cuestiones propias del Senado, porque se relacionaban directamente con la calificación de las elecciones para cargos públicos; sin embargo, en el proyecto se considera que la intervención del Senado se ha vuelto innecesaria en estos casos por el siguiente motivo: No obstante la redacción de esta facultad, que no ha sufrido modificación alguna desde 1917, ello no significa que su contenido sea el mismo, puesto que la teoría constitucional enseña que la evolución de una norma cambia, no solo con su texto, sino también con sus condiciones materiales de aplicación.

Si en estos casos, la condición material para que el Senado interviniera era que en aquella época no existía una instancia legal en la que se pudieran impugnar las cuestiones derivadas de las elecciones con la creación de la justicia electoral y su incorporación en el texto constitucional,

se considera que esta tarea ha pasado a ser exclusiva del Tribunal Electoral del Poder Judicial.

Otra clase de conflictos a los que quería dar solución, eran aquellos en los que se alegaban cuestiones de legalidad, pero en los que no existía posibilidad de ser sometidos al conocimiento de tribunales administrativos, muchos de los ejemplos que se pensaron para ser resueltos en esta vía, hoy en día se pueden plantear vía principio de legalidad en controversia constitucional, esto es como violaciones indirectas a la Constitución; sin embargo, eso no significa que se haya suprimido tácitamente la competencia del Senado, puesto que se puede establecer una sutil diferencia para que la misma subsista, a saber la existencia o no de un planteamiento de constitucionalidad.

Finalmente, también se quiso dar solución a los problemas en los que un Poder no está de acuerdo con el ejercicio que otro Poder hace de sus facultades, a pesar de que no invada su esfera de atribuciones, en estos casos, la jurisprudencia de la Suprema Corte también ha sido consistente en que este tipo de asuntos escapa del control jurisdiccional, es decir, que no cualquier clase de actos puede ser sometido al control constitucional de la Corte a través del medio de control previsto en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal.

La tesis de las cuestiones políticas no justiciables o “political questions” como se les conoce en el derecho anglosajón enseña que existen asuntos que escapan del control jurisdiccional porque su contenido implica juicios de valor de sustancia política no jurídica.

Este criterio, ha orientado la resolución de diversos asuntos en los que esta Suprema Corte ha identificado esta naturaleza política, como ejemplo, en las controversias constitucionales 52/2004 y 148/2008, en donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció en relación con ejercicio del derecho de veto del Ejecutivo respecto a los decretos del Poder Legislativo, también lo hizo propio en la controversia constitucional 109/2004 en la cual se impugnó el derecho del Poder Ejecutivo a formular observaciones al presupuesto de egresos de la Federación y también en las controversias constitucionales en las cuales se impugnó el punto de acuerdo de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión mediante el cual se exhortó al entonces gobernador de Oaxaca \*\*\*\*\* a solicitar licencia o bien renunciar a su cargo.

El señor Ministro Cossío Díaz recordó que no tenía mucho sentido hacer un análisis puntual de las consideraciones históricas, porque estimó que a éstas se les pueden hacer ajustes, pero lo relevante para este caso, consiste en las conclusiones que el proyecto extrae del análisis histórico que realiza.

Señaló que en la página ciento doce del proyecto, donde se plantea la conclusión del mismo, se indica: “Los relatados antecedentes ponen en evidencia que los problemas que subyacen en la controversia constitucional y en las cuestiones políticas, son esencialmente los mismos, conflicto entre poderes públicos con motivo del ejercicio de sus atribuciones; sin embargo, difieren en el parámetro de control de cada una de ellas, mientras que la cuestión política versa sobre la legalidad del ejercicio de las atribuciones de los Poderes en disputa, la controversia constitucional versa sobre su constitucionalidad, lo que se corrobora si se define la cuestión política en oposición a la facultad de la Suprema Corte para conocer las controversias entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos”.

Señaló que este mismo argumento se repite en la página ciento veinticinco con mayor detalle, lo que consideró como la piedra de toque, para poder analizar la constitucionalidad de los preceptos reclamados.

Agregó que en la página ciento veinticinco, se precisa: “Así de manera preliminar se pueden hacer las siguientes distinciones entre controversia constitucional y la cuestión política” y advirtió que en los puntos uno, dos, tres y cuatro, las razones que se dan de diferenciación no consisten en diferencias esenciales, sino contingentes, por lo que la idea

de una diferencia sustantiva entre conflictos políticos y controversias constitucionales, no es una forma rigurosa tratando de hacer descansar todo en el objeto a partir del cual se realiza el control de constitucionalidad.

Recordó que la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas mencionó que a partir de los casos relativos al Municipio de Temixco, es posible analizar violaciones de legalidad por vía indirecta en controversias constitucionales o únicamente problemas de legalidad cuando no se impugna la validez de una norma frente a la Constitución sino actos en sentido estricto, por lo cual consideró que el criterio propuesto no es sólido para distinguir entre ambas competencias.

En cuanto a las consideraciones históricas estimó que no es necesario profundizar en éstas. Estimó que las razones por las que se da la diferenciación fue la dificultad que en aquel momento representaba para el pensamiento jurídico distinguir entre conflictos jurídicos y políticos dada la concepción de la Constitución como norma jurídica, tema característico del siglo XIX, e incluso la idea de que podían darse conflictos al margen del orden jurídico, lo que al restablecerse el Senado se tomó en cuenta para la introducción de dichos elementos.

Incluso, el Constituyente de 1917 tuvo dificultades para hacer una distinción entre un conflicto jurídico y un conflicto

político, estimando que a la luz del artículo 16 constitucional resulta difícil encontrar conflictos políticos que se alejen de lo jurídico ya que las autoridades únicamente pueden realizar lo que las normas jurídicas les autorizan.

Estimó que entre las opciones que se tienen, una sería diferenciar claramente entre cuestiones políticas o conflictos constitucionales; sin embargo, dichas cuestiones políticas han derivado de la doctrina establecida por la Suprema Corte de Estados Unidos a que se refirió la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas cuando se trata de conflictos políticos cuya resolución puede rebasar su legitimidad, casos en los que esa Corte se ve imposibilitada a resolver al considerar que es una cuestión política, por lo que aplicar esa doctrina al orden jurídico del Estado Mexicano regido por el artículo 16 de la Constitución resulta sumamente complicado.

También consideró complejo hacer una diferenciación con las categorías actuales, no con las que se tenían en el siglo XIX, surgiendo la interrogante respecto a dónde hay un conflicto político y dónde uno jurídico, considerando que en atención a la evolución de los artículos 76 y 105 constitucionales el Senado cuenta con una competencia subsidiaria, por lo que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce todos los conflictos entre poderes salvo que ambos decidan someterse a una resolución de carácter

política del propio Senado lo que intuyó el legislador en el artículo 6º de la ley impugnada.

destacó que el artículo 16 constitucional cuenta con una solución más práctica ya que, como primera regla, si los poderes A y B deciden acudir ante el Senado y en determinado momento alguno de ellos prefiere acudir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la competencia del Senado concluye; segunda regla, si un poder A decide demandar a un poder B ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación así lo podrá hacer; y, tercera regla, lo resuelto al respecto por el Senado es impugnable en controversia constitucional ante este Alto Tribunal.

Agregó que la conclusión a la que debe arribarse es una armonización entre la fracción VI del artículo 76 y la fracción I del artículo 105 constitucionales, permitiendo que disputen las cuestiones que estimen políticas, pero que cuando una de las partes decidan que el conflicto tiene un carácter constitucional, terminen con la jurisdicción del Senado y, a petición de las partes, pase a la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con independencia de que la decisión adoptada por el Senado sea impugnable ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, modificando los sujetos, pues no se tratará de dos Poderes entre sí, sino de un Poder en contra del Senado de la República, lo que constituiría la controversia que se promovería en un caso concreto.

Por tanto, consideró que el Senado tiene una competencia residual para conocer de conflictos políticos que las partes decidan someter a ese órgano legislativo sin menoscabo de que en contra de los actos dictados en dicho procedimiento se pueda promover una controversia constitucional, considerando que este es el primer tema y el segundo sería el análisis de constitucionalidad de lo previsto en la norma impugnada.

Concluyó señalando que por las razones que expresó, difiere del sentido del proyecto en la primera consideración, en la inteligencia de que después vendrá el análisis de los preceptos impugnados manifestándose en contra del proyecto, sosteniendo su postura en la evolución de los referidos preceptos constitucionales y considerando de suma importancia determinar que no son los órganos los que están sometidos al control de constitucionalidad los que definen las cuestiones políticas, sino que es el órgano jurisdiccional el que tiene a su cargo el control de regularidad de todo el orden jurídico, es decir, el Tribunal Constitucional del Estado es el que define qué será una condición política agregando que sólo lo pueden entender por la vía subsidiaria en ese sentido.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló no coincidir con el proyecto ni con lo expresado por el señor Ministro Cossío Díaz.



En cuanto al proyecto señaló que en éste se considera que la cuestión política deriva del ejercicio de una facultad de los Poderes estatales, existiendo diversa doctrina al respecto, uno ya fallecido, otro de un constitucionalista con destacados estudios en materia de Constituciones locales y otro, de un Magistrado con especialidad en derecho procesal.

En cuanto al último doctrinario indicó que solamente cuando se esté en presencia de un conflicto armado interno se actualiza la cuestión política de otorgar atribuciones al Senado. El primero, sostiene dos casos; cuando ambas partes lo solicitan o cuando únicamente lo hace una de ellas; y, el otro, sostiene que no es necesaria solicitud alguna si el problema versa en que existe un conflicto armado interno por diferencias entre Poderes de un Estado, caso en el cual el centro, deberá intervenir para ordenar la situación.

Estimó que ese tratadista está cercano al sentido de las cosas. Dio lectura al artículo 2º de la Ley impugnada, señalando que ello implica una jurisdicción administrativa política que correspondería al Senado y una jurisdiccional constitucional seguida ante la Suprema Corte.

Por lo que se refiere a las diferencias entre ambas jurisdicciones destacó que la constitucional debe cumplir con las formalidades propias del debido proceso, en tanto que la

jurisdicción política, de orden práctico, la desarrollará un órgano cuya naturaleza es negociar, lo que es propio de los legisladores y no de los jueces.

Consideró que el sentido práctico de esta jurisdicción política es la negociación sin menoscabo de que no existan las mismas oportunidades de audición y de otorgamiento de pruebas; pues no por el hecho de ser legisladores pueden obrar arbitrariamente, ya que la distinción es que no se trata de una jurisdicción ordinaria y, por ende, las reglas procesales se pueden manejar con menor severidad.

Agregó que las resoluciones que se dicten deberán cumplirse tanto en la jurisdicción judicial como en la jurisdicción político-administrativa; por lo que desde el punto de vista de eficacia consideró que ambas resoluciones deben cumplirse, ante lo cual la distinción entre las atribuciones para resolver una controversia política y una constitucional no deben ser considerar a aquélla como subsidiaria, máxime que previamente se estableció la jurisdicción política, considerando que en todo caso sería necesario que el artículo 105, fracción I, constitucional estableciera la subsidiariedad de la jurisdicción política.

Estimó que no es posible reconocer la hipótesis relativa a que la cuestión política equivale al mero ejercicio legal de atribuciones de los Poderes de un Estado, considerando que la cuestión política se refiere únicamente al movimiento

armado interno, dando lectura a la doctrina que señala: “el ejercicio del poder entre varios, siempre dará lugar en democracia a que surjan puntos de vista opuestos, pero cuando por dichos conflictos se amenace la tranquilidad de una entidad o se recurra a las armas por las partes en conflicto y cada una de ellas llame a sus partidarios, ya no puede estimarse normal, es obligación del centro intervenir para poner en el orden a las partes y en paz a la sociedad; el competente para conocer de las diferencias de tipo político es el Senado, puede hacerlo en dos casos, a petición de parte cuando lo solicite uno de los Poderes y de oficio cuando el conflicto haya orillado a las partes a tomar las armas... Las cuestiones políticas son aquellas que no deben examinarse judicialmente porque pertenecen al ámbito exclusivo de decisión de otro Poder, por tratarse de presiones y de dirección de la vida estatal y social que se otorgan a órganos de representación popular directa para que resuelvan según su arbitrio, de acuerdo con la separación de poderes, dispuesta en la Constitución”.

Concluyó señalando que difiere de la propuesta del proyecto y estará atento a las participaciones de los señores Ministros.

El señor Ministro Franco González Salas reconoció la complejidad del presente asunto derivado de que se trata de un tema inédito porque las facultades de injerencia de los Poderes Federales en los Estados son de esporádica

*Sesión Pública Núm. 18*

*Lunes 14 de febrero de 2011*

aplicación y porque no se había emitido una Ley Reglamentaria que fuera ordenada por la Constitución, por lo que el Senado se enfrentó con dificultades y trató de plasmar su visión en la ley respectiva.

Señaló compartir, en su esencia, lo manifestado por el señor Ministro Cossío Díaz, estimando que opiniones doctrinarias previas no son útiles, dada las modificaciones que ha sufrido el marco constitucional.

Indicó que la atribución en comentario se imbrica en un marco de protección del sistema Federal hacia los Estados que nace desde 1824, lo que se ha conocido como “facultades de intervención o de injerencia federal en el orden estatal”.

En el caso concreto, estimó relevante tomar en cuenta también el primer párrafo del artículo 119 constitucional, no sólo los diversos 76, fracción VI y 105, fracción I, de la propia Constitución, recordando que el referido párrafo anteriormente se contemplaba en el artículo 122 constitucional y con motivo de las reformas que incorporaron el régimen del Distrito Federal a dicho numeral se traslado al diverso 119.

Manifestó que por determinada razón, el modelo constitucional que se introdujo al ampliar, por un lado el marco de las controversias constitucionales y eventualmente

las acciones de inconstitucionalidad, como nueva figura, pretendieron que existiera control constitucional sobre la posible invasión de competencias entre órganos del poder público, estableciéndose de esa manera, en la fracción I del artículo 105 constitucional la controversia constitucional ampliada, buscando establecer un mecanismo jurídico que permita la solución jurisdiccional de los conflictos, principio que debe privilegiarse por el Pleno de este Alto Tribunal. Señaló que ambos preceptos son diferentes, sin que encuentre prelación entre un artículo y otro y que, además, obedecen a circunstancias diversas.

Destacó que el artículo 1º de la ley impugnada precisa que la Cámara de Senadores no ejerce funciones jurisdiccionales al conocer de las cuestiones políticas en comento, lo cual conduce a problemas de tipo conceptual que seguramente serán analizados una vez se concluya el análisis del primer punto, surgiendo la interrogante relativa a cuál es la naturaleza del procedimiento, la que estimó se da en ambas instancias, la primera, que puede llegar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, la segunda, la que puede llegar al Senado; consecuentemente, ese no puede ser el punto de distinción; sin embargo, de ser así, el constituyente establece un marco para que exista una vía jurisdiccional de solución a este tipo de controversias, estimando que ésta debía ser privilegiada, situación en la que podría comprenderse la expresión “subsidiaridad”, lo que podría ser una ventana de salida a los problemas que

surgen a este respecto, lo cual también mencionó en su intervención el señor Ministro Cossío Díaz cuando dice el artículo 6º de la ley impugnada: “La Cámara de Senadores no intervendrá si el conflicto se refiere a: V. Las cuestiones que por cualquier vía se hayan planteado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, salvo que ella decline su conocimiento”, lo cual estimó como una limitación que se autoimpuso el legislador respecto de la intervención del Senado de la República cuando por cualquier vía se hubiera planteado el conflicto ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que da una salida natural a este problema.

Además, la fracción VI del artículo 76 constitucional establece dos supuestos, uno en el que uno de los Poderes acude al Senado y otro cuando existe un conflicto entre ellos que implique armas, dejando de lado esta situación excepcional.

De ser así, cualquier Poder de una entidad que considerara se da un cuestión política podría acudir ante el Senado y si el otro acudiera ante este Alto Tribunal debería privilegiarse la vía jurisdiccional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tanto que si el otro no acudiera a este Alto Tribunal o bien decida someterse a la jurisdicción del Senado se estaría ante un arbitraje constitucional en el que éste, a petición de parte, podría intervenir, siempre y cuanto la otra parte se someta también a esa condición, manifestando interrogantes sobre la posibilidad de impugnar

en controversia constitucional lo resuelto por el Senado, ya que si los dos Poderes decidieron someterse ante ese órgano legislativo debería determinarse la naturaleza que se le dará a ese procedimiento para determinar qué efectos puede tener dicha decisión, pues no tendría sentido la facultad del Senado si ambas partes no se sometieran a la decisión que éste adopte, pues finalmente bajo esa interpretación en todos los casos se acabaría impugnando ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Concluyó señalando que necesariamente alguna de las partes podría quedar inconforme, precisando una reserva en este punto, porque el asunto acabaría siempre en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considerando que se debe privilegiar la vía jurisdiccional frente a la facultad otorgada al Senado.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia señaló que al resolver la controversia constitucional 140/2006, la Primera Sala sostuvo que la improcedencia de esta vía judicial respecto de, entre otros actos, la aprobación de la proposición con punto de acuerdo para exhortar al gobernador de Oaxaca para que solicitara licencia o renunciara a su cargo.

Agregó que en las consideraciones la Primera Sala señaló que el objeto de tutela de la controversia constitucional es el ámbito de atribuciones que la

Constitución confiere a los órganos originarios del Estados y no así pronunciamientos o declaraciones que sólo atañen a la esfera política, ello aun cuando es cierto que a través de este juicio de control constitucional, pueden plantearse cuestiones que comporten aspectos de índole política, dada la naturaleza de las entidades, poderes u órganos legitimados para intervenir en el proceso, pues de examinarse asuntos que correspondan en su totalidad a la materia política, llegaría a la judicialización de acciones estrictamente políticas, lo que excede los fines y principios que el aludido medio de control constitucional.

En esa misma decisión, la Sala consideró que los acuerdos parlamentarios son en una de sus acepciones, los pronunciamientos políticos de los grupos o fracciones que integran al Poder Legislativo y que producen efectos de definición respecto de problemas o soluciones nacionales, esto es, posicionamientos políticos que emiten las Cámaras del Congreso de la Unión en torno a un determinado asunto como una manifestación más del principio de división de poderes.

La Primera Sala destacó también en esta decisión, la innegable dificultad de que al momento de resolver cada caso concreto, los tribunales sean uniformes, sobre todo si se considera que los aportes delimitadores de las cuestiones políticas se modifican con el tiempo.



Agregando que la conclusión es por consiguiente: “La conclusión de un proceso constitucional como político o no, no tiene una definición a priori, sino casuística”. No tiene una definición a priori, sino casuística, en la medida en que lo político opera con categoría decisionistas de índole subjetiva, basada substancialmente en razones de oportunidad.

Por ello, la definición de cuándo se está frente a una cuestión netamente política, puede ser extendida o restringida en función de la progresiva elaboración de la categoría de manera casuística, dependiendo de las particularidades de cada ordenamiento jurídico.

Finalmente, indicó que la Primera Sala llegó a la conclusión de que el punto de acuerdo impugnado reviste un carácter esencialmente político, pues constituye un pronunciamiento de una de las Cámaras del Congreso de la Unión, en relación con la situación social existente en el Estado de Oaxaca, cuyos límites han traspasado fronteras estatales.

En ese orden manifestó que se pueden distinguir dos especies de actos políticos: las cuestiones que teniendo origen político corresponde resolver a los tribunales por manifestarse a través de actos jurídicos fundados en derecho y, por otra parte, los que corresponde conocer al

Senado que darían lugar a cuestiones políticas materiales en sentido estricto.

Por ello, consideró que se trata de una especie de competencia residual del Senado, la que puede darse, como en el caso anterior, si este Alto Tribunal determina que un conflicto no es jurisdiccional sino político o, incluso, si frente a cualquier tensión entre Poderes se busca a este Alto Tribunal y se decide que es un problema político surgirá el conflicto de esta naturaleza.

En otro supuesto, si un Poder acude al Senado para resolver un conflicto político y los Poderes a los que se pide el informe no reconocen competencia al Senado en ese momento tendría que cesar la jurisdicción de éste e iniciarse la respectiva controversia constitucional.

Además, estimó difícil y poco práctico establecer una definición diferenciada de cuestión política y controversia constitucional donde no haya una imbricación conceptual de acciones, de ideas, de fundamentos, de leyes y de Constitución local, considerando un deber de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación hacer una interpretación de la Constitución para que las instituciones funcionen para el fin que fueron diseñadas, por lo que se inclinó por la posición anterior, pues si los Poderes vienen a la Suprema Corte y se estima que el conflicto es político aquéllos quedaran en posibilidad de acudir ante el Senado, máxime que no hay

plazo para ello; en cambio, si los Poderes aceptan someterse a la jurisdicción del Senado se emitirá una resolución política que estima inimpugnable ante este Alto Tribunal, tal como lo señaló el señor Ministro Franco González Salas , pues ello implicaría pretender resolver un conflicto político, por lo cual se manifestó a favor de la propuesta de los señores Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas.

El señor Ministro Aguilar Morales estimó que la competencia del Senado no es subsidiaria sino excluyente, debiendo tomarse en cuenta lo señalado en la fracción V del artículo 6º de la ley impugnada, sin que sea exacto el que al acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación se imposibilite acudir a la vía prevista en la fracción VI del artículo 76 constitucional, máxime que el diverso 3º de la ley impugnada establece que “Procederá a plantear la cuestión política siempre que para resolverla no haya recurso, vía o instancia jurisdiccional”.

Estimó relevante la determinación de la naturaleza política de un conflicto, considerando que su definición no es determinante para la procedencia de la vía a seguir, pues aun cuando en los hechos o doctrinariamente sea político, si encuadra en los supuestos de competencia de este Alto Tribunal, se excluirá la competencia del Senado, por lo cual estimó innecesario establecer una definición o calificativo de problema político o no y cuando haya una vía jurisdiccional

para impugnarla aun cuando se calificara de político, si existe la cuestión jurisdiccional prevista en el artículo 105 constitucional independientemente de los calificativos que se le atribuyan eso excluye la intervención del Senado, siendo relevante determinar cuáles son los casos en los que se excluyen al no tratarse de una jurisdicción subsidiaria sino excluyente.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea señaló coincidir parcialmente con lo que se ha sostenido, manifestándose en contra del proyecto al equiparar una atribución de legalidad con una de legalidad, ya que no solamente lo político no se puede englobar en el de legalidad ya que el control de legalidad es un control técnico jurídico, nunca político; incluso, el control jurisdiccional constitucional, debe ser también un control jurídico, por lo que no compartió esa afirmación.

Compartió la imposibilidad de establecer un concepto universalmente válido de lo que es una cuestión política, sin menoscabo de poder fijar lineamientos para distinguir entre ambas jurisdicciones.

Señaló compartir lo indicado por el señor Ministro Aguilar Morales en el sentido de que ambas jurisdicciones son excluyentes y estimó que el diseño de la ley impugnada para del supuesto de dar preferencia a la competencia de este Alto Tribunal y únicamente cuando no se trate de

asuntos materia de una controversia constitucional será posible acudir ante el Senado, máxime que los artículos 1º, segundo párrafo, 3º, último párrafo y 6º fracciones I y V señalan: Artículo 1º, segundo párrafo: “La Cámara de Senadores no ejercerá funciones jurisdiccionales”; Artículo 3º, su último párrafo: “Procederá plantear la cuestión política, siempre que para resolverla no haya recurso, vía, ni instancia jurisdiccional”. Artículo 6º “La Cámara de Senadores no intervendrá si el conflicto se refiere, fracción I. A controversias constitucionales y fracción V: Las cuestiones que por cualquier vía se hayan planteado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, salvo que ella decline su conocimiento”.

Indicó que las referidas reglas son adecuadas en cuanto a la interpretación que debe darse a los artículos 76, fracción VI y 105, fracción I, constitucionales, tomando en cuenta que el contenido de lo que es una cuestión política, como se ha venido desarrollando la justicia constitucional, hace que lo político no justiciable sea cada vez más reducido, en tanto que la decisión sobre lo que es justiciable o no, corresponde al órgano judicial y no al político.

Agregó que la fracción VI del artículo 76 constitucional se refiere a dos diversos supuestos, el primero respecto a resolver cuestiones políticas que surjan entre poderes de un Estado, cuando alguno de ellos ocurra con este fin al Senado, y el segundo con motivo de esas cuestiones

políticas se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas, considerando que en este último es relevante dar la competencia al Senado, máxime que en este caso este Alto Tribunal difícilmente podría darse después del conflicto de armas, una controversia constitucional por lo que en este supuesto, el Senado no requiere el sometimiento de otro poder y puede actuar por tratarse de una atribución Constitucional.

Por lo que se refiere al primer supuesto respecto de que alguno de los dos poderes solicite, se actualiza intervención del Senado, sin que la Constitución establezca la necesidad de que el Poder diverso acuda ante el Senado, pudiendo presentarse varios supuestos, a saber: Cuando el “poder demandado” no acepte la competencia y el Senado analice si es una cuestión política o no, sin que este Poder acuda a la Suprema Corte de Justicia de la Nación; como segundo supuesto pudiera acontecer que este Poder, acudiendo o no al Senado impugne ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo supuesto, si ésta da entrada a esta impugnación tendrá que cesar provisionalmente la intervención del Senado, aun cuando estimó que no se requiere una atribución constitucional de ambos Poderes, ello sin menoscabo de que pueda uno de los Poderes acudir a la Suprema Corte.

Otro supuesto podría darse cuando este Alto Tribunal decida que se trata de una cuestión política no justiciable, lo

que permitirá a los poderes involucrados acudir ante el Senado.

En cuanto a la posibilidad de que este Alto Tribunal analice lo determinado por el Senado, consideró que si previamente la Suprema Corte ya determinó que se trata de una cuestión política que no se puede analizar, por mayoría de razón no se puede cuestionar e invalidar la decisión que el Senado toma sobre una materia y sólo que se decidiera que no es política podría analizarse como un problema constitucional.

En el tercer supuesto, cuando se impugna la resolución del Senado, en primer lugar estaría el problema sobre si hubo consentimiento o no y, además, sería necesario primero determinar si se trata o no de un problema político sin que este Alto Tribunal pudiera resolver un asunto de esa naturaleza jurídica con criterios políticos, en la inteligencia de que el órgano que decida sobre la naturaleza política del conflicto será finalmente la Suprema Corte.

Por ende, consideró que, debía hablarse de competencias excluyentes, aunque desde el punto de vista procesal, pueda haber un seguimiento subsidiario; y desde el punto de vista conceptual y sustantivo, estimó que son competencias excluyentes.

El señor Ministro Valls Hernández estimó que ni de la lectura del artículo 76, fracción VI, constitucional ni de los antecedentes legislativos que relata la consulta se puede interpretar que la facultad del Senado para conocer de cuestiones políticas pueda implicar el pronunciamiento sobre el legal ejercicio de las atribuciones de los Poderes de un Estado.

Por ende, el conocimiento de las cuestiones políticas por parte del Senado constituye un mecanismo para solucionar aquellos conflictos que se dan entre los Poderes de una Entidad Federativa y que afectan sus relaciones y el orden interno estatal, más no para verificar si el poder de un Estado actúa legalmente respecto de otros poderes del mismo Estado.

Recordó que al resolver en la Primera Sala la controversia constitucional 140/2006, se sostuvo que la doctrina constitucional ha intentado establecer criterios que identifiquen los casos que deben ser considerados cuestiones políticas y que escapen al control jurisdiccional, siendo la jurisprudencia norteamericana, la que mayormente se ha pronunciado, en casos en que se ha acotado que en todos los asuntos en que había invocado la doctrina de las cuestiones políticas, se tratara de cualquier de estas posibilidades: Primero, un poder encomendado por la Constitución a otro órgano constitucional; segundo, la falta de estándares judiciales apropiados para su enjuiciamiento;



tercero, la imposibilidad de que la decisión pueda basarse en fundamentos de carácter político apropiados para un tipo de discreción claramente no judicial; cuarto, la imposibilidad de que la decisión judicial, no represente una falta de respeto hacia otros Poderes constitucionales; quinto, la necesidad poco frecuente de buscar apoyo judicial a una decisión previamente tomada; y, sexto, la potencial ignominia que derivaría de múltiples pronunciamientos emitidos por distintos órganos en relación con un asunto en particular, respecto de lo que precisó que en dicha sentencia la Primera Sala, consideró que lo político opera con categorías decisionistas de índole subjetiva, basadas en razones de oportunidad.

Agregó que la doctrina ha señalado la complejidad de conceptualizar las “cuestiones políticas”, siendo las Cortes las que han señalado, en casos concretos, cuándo las cuestiones políticas son aquellas cuestiones no judiciales, o cuando serán cuestiones judiciales las que no sean cuestiones políticas.

En ese tenor, consideró que el artículo 76, fracción VI, constitucional debe interpretarse en el sentido de que la facultad del Senado para conocer de cuestiones políticas que surjan entre los Poderes de un Estado debe verse a la luz de la forma de cómo los poderes se interrelacionan de acuerdo con el principio de división funcional de poderes que opera en nuestro sistema constitucional, siendo esta facultad

del Senado una de las formas necesarias de intervención federal para conservar el orden interno de las entidades federativas y que no han podido solucionar por sí mismos, podrán acudir al Senado para que lo dirima y de ahí, preservar la estabilidad de un Estado constitucional, lo que no guarda relación con verificar la legalidad de la actuación de un Estado pues lógicamente esa interpretación desnaturalizaría las “cuestiones políticas”, como es el Senado la facultad de intervenir para dar una solución política.

Señaló no compartir que la decisión del Senado pudiera ser impugnada ante este Alto Tribunal ni tampoco que se trata de una jurisdicción subsidiaria al ser ambas excluyentes.

El señor Ministro Aguirre Anguiano precisó que del análisis de las intervenciones se advierte que se apoya lo dicho por los señores Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas, especialmente el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, al apoyar una tesis de la Primera Sala aprobada por unanimidad.

Se ha manifestado acuerdo con la postura de los señores Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas salvo por lo relativo a que se trate de una jurisdicción subsidiaria, aunado a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no define cuándo se trata de un conflicto político,

respecto de lo que no está de acuerdo. Agregó como tercer distingo, la dificultad de hacer definiciones y establecer conceptos, considerando que la Ley reglamentaria proporciona lineamientos sin necesidad de ser casuísticos, tomando en cuenta la complejidad de los conceptos, la conveniencia de acudir al artículo 6º de la ley reglamentaria impugnada, sin que se corra el riesgo de generar inseguridad jurídica ante la definición de lo que es o no conflicto político, considerando que el problema radica en que se está realizando una interpretación constitucional con base en la ley reglamentaria, siendo necesario acudir esencialmente al texto constitucional y no a lo señalado en dicha ley.

Agregó que el artículo 105, fracción I, constitucional, fue modificado sin tomar en cuenta el artículo 76, fracción VI, constitucional, lo que pone en evidencia la importancia de que las reformas constitucionales se realicen tomando en cuenta su trascendencia a las diversas instituciones de esa Norma Fundamental, ya que en el caso concreto al modificar aquel numeral se olvidó la citada fracción VI del artículo 76 constitucional, lo que también trae como consecuencia que actualmente solamente el segundo supuesto de esta fracción puede tener vigencia práctica, referente a los movimientos armados.

El señor Ministro Cossío Díaz compartió lo expresado por el señor Ministro Aguirre Anguiano en cuanto a limitarse

al análisis del texto constitucional. Estimó relevante que exista una diferencia entre suponer que el control que este Alto Tribunal realiza o el Senado realiza tiene un carácter principal o un carácter subsidiario, pues estimó que esto no deriva de una cuestión terminológica, sino de un problema de fondo: que el orden jurídico mexicano al haber reconfigurado al tribunal constitucional en las reformas de mil novecientos noventa y cuatro dio lugar a que la mayoría de los conflictos entre los poderes de los Estados son competencia de la Suprema Corte, consecuentemente si ésta, como Tribunal Constitucional, tiene un carácter central en la administración de estos conflictos, el Senado tiene un carácter residual.

Precisó que si dos poderes de un mismo Estado acuden a la Suprema Corte de Justicia de la Nación se podría aplicar la tesis de la Primera Sala, respecto de la que se definió qué es lo constitucional y cuándo se establece que se está ante un conflicto político, como sucedió respecto del caso concreto de las exhortaciones que se le hacían al Gobernador de Oaxaca, para sostener que dado que se trató de un conflicto es político, no se podía resolver el asunto en este Alto Tribunal, lo que estimó se trata de un problema de fondo filosófico fundamental.

Manifestó que si las partes acudieran al Senado, para someterse a su jurisdicción, se estaría ante un supuesto de consenso de jurisdicción; sin embargo, si una de ellas

decidiera que no tiene ese carácter, se rompería la condición de excluyente, tratándose de una cuestión con una delimitación clara, pero si una de las dos partes, en este caso, la Suprema Corte como Tribunal Constitucional, determina la condición de cuándo algo es principal y cuándo se excluye de lo principal, tendría carácter de subsidiario.

Señaló que si una parte acudiera a este Alto Tribunal y éste señalara que no se puede conocer del asunto por tratarse de un asunto de índole político, tendría que acudir a otra instancia. Agregó que si ambos Poderes de un Estado deciden acudir al Senado y uno se retira por considerar que es un conflicto constitucional, se estaría en una condición diversa, estimando importante la interpretación que se dé en este momento.

Precisó que lo importante consiste en determinar la función que cumpliría este Tribunal Constitucional en este mismo caso.

Un segundo problema, estimó se presenta respecto de la resolución emitida por el Senado ya que la Constitución General únicamente prevé que son inatacables y definitivas las decisiones que se adoptan en los juicios políticos y en las declaraciones de procedencia, aunado a que en las diversas fracciones del artículo 19 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional tampoco se prevé la improcedencia de la controversia constitucional

contra las resoluciones que emite el Senado al resolver un conflicto político, sin advertir por qué la decisión en comento no sea justiciable máxime que puede afectar la esfera competencial del Estado.

Señaló que la palabra subsidiaria pudiera no utilizarse, por lo que podría señalarse que se trata de un control subsidiario, pues busca establecer una racionalidad jurídica a conflictos políticos, siendo importante que sea este Alto Tribunal el que defina cuándo se trata de un conflicto político, estimando relevantes los criterios sobre cuándo se está en presencia de un conflicto político, en tanto que la condición subsidiaria se da porque podrían intervenir únicamente cuando esta Suprema Corte de Justicia de la Nación hubiese determinado que no puede conocer del conflicto, por ser político, siendo lo relevante expresar la primacía del órgano de control constitucional. Asimismo, estimó que posteriormente se podrá abordar lo previsto en el artículo 119 constitucional.

La señora Ministra Luna Ramos señaló que no tenía previsto participar en este tema; sin embargo, el concepto de invalidez que se estudia precisamente se refiere a una invasión de la competencia de este Alto Tribunal.

Reconoció la relevancia del criterio que se está construyendo. Recordó que el concepto de conflicto político es de gran amplitud y guarda relación con todas las

decisiones relacionadas con la estructura gubernamental siendo necesario comprender el sentido de la palabra “política”, sin que sea conveniente acudir a una definición al respecto.

Mencionó que el artículo 76 constitucional se refiere a facultades exclusivas del Senado y su fracción VI alude a conflictos políticos por la naturaleza propia de éste. Estimó que la diferencia con la controversia constitucional se advierte de los supuestos de procedencia de ésta última, la cual procede por violaciones a la Constitución General de la República y en el caso de violaciones a las Constituciones locales, las cuales pueden conocerse por los tribunales constitucionales locales, ante lo cual también en este supuesto están creados órganos jurisdiccionales previstos para ese fin, ante lo cual surge la interrogante sobre cuál es el ámbito de la jurisdicción de la fracción VI del artículo 76 constitucional, considerando que lo subsidiario radica en todo aquello que no está previsto para efectos de ser impugnado en una controversia constitucional ante lo cual señaló no tener inconveniente en referirse a una competencia subsidiaria o residual, entendiéndola como aquello que no está previsto para ser materia de un conflicto jurisdiccional.

Estimó que el artículo 76 en comento implica que se trata de conflictos políticos cuando las diferencias no pueden resolverse a través de los medios de control de la

competencia y se está en presencia de situaciones extremas no comprendidas para ser justiciables dentro de la Constitución local o federal.

Consideró ejemplificativo el caso del Estado de Oaxaca en el cual se manifestaron diversos medios de control para aliviar una situación específica, pues con fundamento en el artículo 119 de la Constitución General, la Federación realizó acciones para poner orden en el Estado de Oaxaca, cuando inicialmente se presentó ante el Senado una solicitud para la desaparición de los poderes en el Estado, por los disturbios en la Capital y el Senado la desechó.

Posteriormente al darse la muerte de un periodista extranjero, el Senado exhortó al gobernador para que pidiera licencia, ante lo cual surgieron diversas controversias constitucionales, entre ellas la 140/2006, desechada por la Primera Sala al tratarse de un conflicto político.

Precisó que posteriormente, se determinó realizar una investigación de violación grave de garantías individuales, aunado a que después se inició un cuarto procedimiento en virtud del cual este Alto Tribunal ejerció su facultad de investigación de violación grave de garantías individuales, por lo que consideró que en diversas ocasiones, como en el juicio de amparo, pueden converger diferentes vías para analizar determinada situación, sin que esto implique que todas sean procedentes.



Consideró que para efectos de la contestación del concepto de invalidez en el que se aduce que se trastoca la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la mayoría de los señores Ministros se han apartado de la propuesta del proyecto para determinar que el concepto político es muy amplio y lo relevante es concluir que la atribución de la fracción VI del artículo 76 en comento se puede ejercer cuando no se trata de lo que se está estableciendo como conflicto de regularidad constitucional a través de la controversia constitucional local o federal porque esto las hace de alguna manera justiciables.

Estimó que la ley impugnada pretende definir cuáles son los supuestos en los que surge la competencia del Senado de la República, considerando que podría sostenerse que es subsidiaria o residual, en la inteligencia de que es excluyente dado que la Suprema Corte no podrá conocer de lo que esté siendo materia de análisis por parte del Senado pues ello provocaría resoluciones contradictorias.

Además, consideró que no es potestad de las partes someterse o no a la jurisdicción del Senado correspondiendo a éste determinar si se está o no en presencia de un conflicto político, pudiendo desecharlo al estimar que sí es un conflicto justiciable.

Estimó que aun cuando dos poderes implicados en un conflicto estén de acuerdo en que lo resuelva el Senado, éste podrá decidir como árbitro, pero no por tratarse de un conflicto de los señalados en la fracción VI del artículo 76 constitucional, sino porque sean los criterios de exclusión en los procedimientos de regularidad constitucional que permitan determinar cuándo se trata de un conflicto político y cuando de uno constitucional.

Indicó no compartir la conclusión de que los artículos 76, fracción VI y 105, fracción I, de la Constitución son contradictorios siendo necesario realizar una interpretación adecuada para que tengan una aplicación armónica.

Se manifestó por la improcedencia de la controversia constitucional contra lo resuelto por el Senado en un conflicto político.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea estimó en relación con el primer punto relativo a si se trata de una competencia subsidiaria o residual, que efectivamente, desde una óptica procesal, lo importante es decidir a quién le corresponde decidir qué es o no político para efecto competencial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin menoscabo de que existan supuestos donde este Alto Tribunal no conozca del conflicto, sino que lo haga el Senado.

Estimó que se trata de jurisdicciones excluyentes pues una vez que la Suprema Corte ha determinado que se trata de un conflicto político ya no puede conocer del mismo.

Por lo que se refiere a la inimpugnabilidad de las decisiones adoptadas por el Senado estimó que si se sostiene que es una competencia residual o subsidiaria se caería en una contradicción al sostener que este Alto Tribunal no puede conocer de la impugnación de lo resuelto por aquél porque se trata de una materia ajena a su competencia, ante lo cual consideró que lo único que podría la Suprema Corte determinar en una controversia constitucional es si el conflicto es político o no y si se decidiera que no lo es sí podría este Alto Tribunal analizar la validez de la resolución respectiva, considerando que para resolver lo que se está planteando no es necesario definir el punto antes referido.

Señaló que por el momento no se referirá al artículo 119 constitucional, sin menoscabo de que lo aborde posteriormente.

Concluyó que es posible encontrar una redacción que haga compatibles lo excluyente con lo subsidiario, pues parecería que se están empleando las palabras en diverso sentidos, sin que sea necesario pronunciarse en este momento sobre la impugnabilidad de lo determinado por el Senado y sobre el alcance del artículo 119 constitucional.

El señor Ministro Aguilar Morales estimó relevante que en el caso concreto, los términos empleados sí son relevantes, en tanto que la definición se relaciona con determinar que la jurisdicción del Senado, por exclusión, se conforma por lo que no corresponde conocer a la Suprema Corte en materia de controversias constitucionales; sin menoscabo de que existan dos supuestos en la fracción VI del artículo 76 constitucional, sin que por el momento se analice el supuesto relativo al uso de armas.

Estimó innecesario definir qué es político o no, pues aun cuando lo fuera, si encuadra en los supuestos del artículo 105 constitucional necesariamente se tendrá que conocer por este Alto Tribunal, proponiendo sostener que son cuestiones políticas que no están expresamente señaladas como competencia jurisdiccional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, máxime que de lo contrario no habría causa para excluir el acto respectivo de la controversia constitucional.

El señor Ministro Franco González Salas indicó que tal como señaló en su anterior intervención, debe privilegiarse la vía jurisdiccional para resolver este tipo de asuntos, recordando que el último intérprete de la Constitución es este Alto Tribunal respecto de lo que es o no político, lo que se decidirá a través de las vías propiamente establecidas para tal efecto.

Coincidió con el señor Ministro Ortiz Mayagoitia sobre la complejidad de definir lo esencialmente político para distinguirlo de lo que no tiene esa naturaleza, considerando que como se ha señalado, habrán asuntos de alto contenido político que sean de competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que también coincidió en que no sería conveniente intentar escindir las cuestiones esencialmente políticas de las que no lo son.

Además, precisó que debía tomarse en cuenta que aun cuando hubieran procedimientos paralelos, el que debe prevalecer es el que se sigue ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si así lo asumió, ya que así lo reconoce la ley, estimando que la interpretación constitucional sí puede realizarse a la luz de la ley que expidió el Congreso de la Unión, pues ello deriva de una interpretación auténtica que éste realizó de su facultad prevista en la fracción VI del artículo 76 constitucional cuya interpretación se está llevando a cabo al abordar el estudio del presente asunto y lo que se pretende dilucidar es si la ley impugnada es acorde o no con el texto constitucional o si se puede tener una salida con una interpretación a la luz de lo que se analiza.

Estimó que finalmente será la Suprema Corte la que defina lo que es o no conflicto político.

Señaló que si bien la Suprema Corte decidirá lo que es conflicto político, lo cierto es que la interpretación correcta a la luz de los textos actuales de la Constitución debe privilegiar la vía jurisdiccional para dirimir estos conflictos, ante lo cual manifestó sus reservas en cuanto a que las resoluciones del Senado sean impugnables.

Agregó que si el Senado acepta su competencia es necesario que la otra parte se sume expresa o tácitamente a la solución que pueda dar el Senado para tener plenos efectos constitucionales; de no hacerse así, se podría acudir a la controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación si se considera que hay una violación de su esfera de competencia y este Alto Tribunal resolverá aun cuando el Senado hubiese aceptado en primera instancia su competencia.

En el caso de que las partes interesadas se sometan a esta instancia de arbitraje constitucional ante el Senado consideró que ello las obliga a someterse a la determinación respectiva sin que puedan impugnarla posteriormente, ya que con ello están decidiendo que se renuncia a la parte jurisdiccional de la solución, máxime que una vez vencido el plazo para promover la controversia constitucional se podría acudir al conflicto político para posteriormente acudir al medio que hubiera resultado extemporáneo, aunado a que existiría la posibilidad de que si se analizara el asunto en el Senado por tratarse de un conflicto político, después no

debería abrirse otra vía para impugnar una decisión a la cual se sometieron voluntariamente las partes.

El señor Ministro Cossío Díaz manifestó que el término “residual” a que se refirió la señora Ministra Luna Ramos es muy aprovechable.

Señaló que si se presenta el asunto ante la Suprema Corte podrá determinarse si el conflicto es político o no, recordando la controversia constitucional resuelta en este sentido, en la Primera Sala, en la que se sostuvo que podría acudirse a otra sede a resolver el conflicto.

Estimó que en el caso de que una de las partes que estuviera ante el Senado quisiera desistirse podría hacerlo al tratarse de un proceso voluntario con dosis relevante de negociación y, por ende, podría promover controversia constitucional, lo que podría denominarse como residual siendo el elemento central de la decisión el delimitar qué es político y qué es constitucional.

Señaló que posiblemente no sea necesario pronunciarse sobre la imposibilidad de impugnar lo resuelto por el Senado, tomando en cuenta lo previsto en el artículo 21 de la ley impugnada, el cual no se impugnó en esta acción de inconstitucionalidad, considerando que podría dejarse encorchetado el tema para pasar al análisis del siguiente considerando.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia reconoció que la expresión sobre si la competencia es residual o exclusiva ha generado diversa discusión y aun cuando no fuera de gran relevancia sí es importante el uso correcto de los términos. Recordó que en el proceso legislativo se refirió a una función complementaria de todo aquello que no puede ser conocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; sin embargo, el concepto de invalidez planteado consiste en la facultad conferida al Senado por esta nueva ley, que invade la esfera competencial de este Alto Tribunal para conocer de controversias constitucionales, lo que puede contestarse de manera congruente atendiendo al artículo 6º de la ley impugnada, el cual señala: “La Cámara de Senadores, no intervendrá si el conflicto se refiere a: I. Controversia constitucional”, con lo cual se salvaguarda la competencia de este Alto Tribunal y otro diverso cómo se determinará cuando se está en presencia de un conflicto político.

Además, recordó el contenido de la fracción V del mismo numeral, respecto a si por facultad de investigación se decidiera atraer un caso como el sucedido en Oaxaca, lo que provocaría que en automático se apartara la Cámara de Senadores del conocimiento, proponiendo declarar infundado el primer concepto de invalidez atendiendo a las dos salvaguardas que prevé el citado artículo 6º.



Señaló que si un Poder va al Senado estimando que el conflicto es político, los otros podrían sostener lo contrario y acudir a este Alto Tribunal planteando una controversia constitucional para definir la naturaleza del problema como se hizo en el precedente que refirió.

Estimó que al parecer todos están de acuerdo al respecto siendo necesario encontrar los términos correctos para ni incurrir en disquisiciones que lleven a un desacuerdo formal y no de sustancia.

El señor Ministro Presidente Silva Meza estimó necesario realizar un pronunciamiento al respecto tomando en cuenta que se trata de un tema inédito con un gran bagaje histórico de este desempeño, actuaciones del Senado en estas atribuciones directamente de la Constitución, sin una ley reglamentaria previa que al expedirse permite al Senado ejercer sus atribuciones correspondiendo a este Alto Tribunal verificar que dicha ley se apegue al marco constitucional.

Estimó relevante fijar el alcance de las normas constitucionales a las que se ha referido. Consideró que se trata de dos jurisdicciones excluyentes con facultades diversas, en tanto que una es de carácter político que puede operar cuando no hay un referente normativo para resolver un conflicto, pues de lo contrario será competencia de este Alto Tribunal.

Mencionó que históricamente la facultad del Senado se refiere a conflictos de esta naturaleza en el artículo 76 constitucional, pero cuando éstos desbordan un marco normativo, tendrían una situación política más que normativa, en tanto que no dirime a un compromiso entre las partes que no pretendía aplicar axiológicamente normas sino determinar situaciones de conveniencia para que pudiera haber gobernabilidad, como sucedió con el Senado a partir de la Constitución de 1857 que no tenía una normativa secundaria y cuando la emite sobre estos temas, parecería entrar en conflictos con la Suprema Corte de Justicia de la Nación a partir de una violación al artículo 105 constitucional.

En cuanto a si se trata o no de una función jurisdiccional, respecto de la cual el proyecto señala que materialmente sí lo es, lo cierto es que estimó que se entra a un tema diverso sobre la conveniencia o no de definir o calificar a las cuestiones políticas, dejándose al Senado la facultad para determinar si se trata o no de una controversia política o constitucional, debiéndose estimar que se trata de dos diversas jurisdicciones que persiguen fines distintos y se relacionan frente a situaciones normativas constitucionales distintas, sin menoscabo de que el primer supuesto de la fracción VI del artículo 76 constitucional pudiera estimarse superado con las reformas al artículo 105 constitucional, precisando que otra diversa será la relativa al artículo 119 constitucional, que se tratará en su momento, recordando

*Sesión Pública Núm. 18*

*Lunes 14 de febrero de 2011*

que en todos los casos se trata de conflictos de naturaleza política o situaciones de facto con parámetros no normativos sino de conveniencia política en razón de gobernabilidad que pueden ser rebasados.

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto y los demás continuarán en lista, levantó la sesión y convocó a los señores Ministros para la sesión pública ordinaria que tendría verificativo el martes quince de febrero del año en curso a las diez horas con treinta minutos y concluyó la sesión a las trece horas con cuarenta y cinco minutos.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, que da fe.