

**Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
Catalogación**

PO

E646.113

M494S

México. Suprema Corte de Justicia de la Nación

Solución de cuestiones políticas por el Senado de la República / [la investigación y redacción de esta obra estuvieron a cargo de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México ; investigador Daniel Márquez Gómez ; presentación Ministro Luis María Aguilar Morales]. – Primera edición. – Ciudad de México, México : Suprema Corte de Justicia de la Nación : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.

163 páginas ; 22 cm. – (Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ; 94)

ISBN 978-607-468-975-4

1. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación – Decisiones judiciales – Análisis 2. Cámara de Senadores – Control político – Facultades exclusivas 3. Poderes de los Estados – Aspectos políticos – Comentarios 4. Acciones de inconstitucionalidad – Invalidez de las normas impugnadas – Leyes reglamentarias 5. Controversias constitucionales 6. México. Poder Judicial de la Federación 7. Poder legislativo I. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis II. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas III. Márquez Gómez, Daniel, investigador IV. Aguilar Morales, Luis María, 1949- , escritor de prólogo V. título VI. Serie LC KGF3100

Primera edición: octubre de 2017

D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación
Avenida José María Pino Suárez núm. 2
Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc
C.P. 06065, Ciudad de México, México.

D.R. © Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas
Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, C.P. 04510, Ciudad de México, México.

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita de los titulares de los derechos.

El contenido de los documentos que conforman esta obra es responsabilidad exclusiva de los autores y no representa en forma alguna la opinión institucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Impreso en México
Printed in Mexico

La investigación, la redacción, la edición y el diseño de esta obra estuvieron a cargo de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**SOLUCIÓN DE CUESTIONES POLÍTICAS
POR EL SENADO DE LA REPÚBLICA**

SERIE
DECISIONES RELEVANTES
DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

MÉXICO 2017

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministro Luis María Aguilar Morales
Presidente

Primera Sala

Ministra Norma Lucía Piña Hernández
Presidenta

Ministro José Ramón Cossío Díaz
Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena
Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo
Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea

Segunda Sala

Ministro Eduardo Tomás Medina Mora Icaza
Presidente
Ministro José Fernando Franco González Salas
Ministro Javier Laynez Potisek
Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos
Ministro Alberto Pérez Dayán

Comité Editorial

Lic. María Bertha Fernández García de Acevedo
Secretana General de la Presidencia

Mtra. Cielito Bolívar Galindo
*Coordinadora de Compilación
y Sistematización de Tesis*

Mtra. Martha Beatriz Pinedo Corrales
*Titular del Centro de Documentación y Análisis,
Archivos y Compilación de Leyes*

Lic. Carlos Avilés Allende
Director General de Comunicación y Vinculación Social

Dr. Héctor Arturo Hermoso Larragoiti
Director General de Casas de la Cultura Jurídica

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

Pedro Salazar Ugarte
Director

Francisco Alberto Ibarra Palafox
Secretario Académico

Raúl Márquez Romero
Secretario Técnico

Wendy Vanesa Rocha Cacho
Jefa del Departamento de Publicaciones

Daniel Márquez Gómez
Investigador

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN	11
I. LOS PODERES FEDERALES JUDICIAL Y LEGISLATIVO	15
1. INTEGRACIÓN DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN	16
2. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ...	17
a) Estructura.....	17
b) Funcionamiento	19
c) Facultades	20
d) Las controversias constitucionales	24
3. EL PODER LEGISLATIVO	28
a) Integración del Congreso de la Unión.....	28
b) La Cámara de Senadores.....	30
i. Facultades constitucionales	30
4. FUENTES CONSULTADAS	39

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD	
165/2007	41
1. ANTECEDENTES	41
a) Competencia	42
b) Oportunidad	43
c) Legitimación.....	43
d) Causas de improcedencia	44
2. ESTUDIO DE FONDO.....	45
a) Quinto concepto de invalidez	45
b) Primer concepto de invalidez	46
i. La controversia constitucional	49
ii. La cuestión política.....	50
c) Segundo concepto de invalidez	61
d) Conceptos de invalidez tercero y cuarto, parte primera	63
e) Cuarto concepto de invalidez, segunda parte.....	66
f) Cuarto concepto de invalidez, última parte	67
g) Sexto concepto de invalidez.....	69
3. SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN.....	70
III. CONCLUSIONES	73
IV. VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 165/2007	77
V. VOTO CONCURRENTES Y PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA RELATIVO A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 165/2007	81
VI. VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO	
DE GARCÍA VILLEGAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 165/2007	91

VII. COMENTARIO DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO	
JUSTICIABILIDAD DE LAS CUESTIONES POLÍTICAS.	
LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD	
165/2007	105
1. BREVE <i>EXCURSUS</i> : LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL MEXICANO	105
2. LAS CUESTIONES POLÍTICAS Y SU JUSTICIABILIDAD	109
3. LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 165/2007	118
4. A MANERA DE CONCLUSIÓN: LAS LECCIONES EN TORNO AL PAPEL DE LA JUSTICIA MEXICANA EN LA CUESTIÓN POLÍTICA	148
5. BIBLIOGRAFÍA	157

PRESENTACIÓN

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máxima instancia jurisdiccional y último intérprete de la Constitución de la República, ha desempeñado un papel de suma importancia, al resolver los asuntos sometidos a su consideración, con las consecuentes repercusiones jurídicas, sociales, económicas y políticas. Si bien, las resoluciones —en principio— sólo tienen efectos sobre las partes que intervienen en los asuntos de su conocimiento, trascienden en el interés de la sociedad por su relevancia jurídica y por los criterios que en ellas se sustentan.

Sin embargo, estas resoluciones no siempre son conocidas, ni sus criterios comprendidos. Esto se debe en parte al discurso altamente técnico en que las ejecutorias son formuladas y a que su difusión se realiza a través de obras sumamente especializadas. Por ello, este Alto Tribunal ha decidido que los criterios más relevantes sean difundidos a través de publicaciones redactadas de forma simple y llana.

Es así como se da continuidad a la serie *Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, integrada por diversos folletos sobre temas varios, abordados en las ejecutorias pronunciadas por este Máximo Tribunal, de interés para el público en general.

En el marco del Convenio de Colaboración General que tiene celebrado la Suprema Corte con la Universidad Nacional Autónoma de México para la organización y desarrollo de actividades conjuntas de investigación, acciones científicas y culturales de interés para las partes y del Convenio Específico de Colaboración para el Intercambio de Publicaciones suscrito por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Instituto de Investigaciones Jurídicas, este último participa en la elaboración de estos folletos con los comentarios de sus investigadores.

Con esta serie de publicaciones, se espera que el público no especializado conozca el trabajo de este Máximo Tribunal.

Ministro Luis María Aguilar Morales
*Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
y del Consejo de la Judicatura Federal*

INTRODUCCIÓN

La Constitución Federal, desde su texto original de 5 de febrero de 1917, prevé en su artículo 76, fracción VIII, actualmente VI, la facultad exclusiva del Senado de la República de resolver las cuestiones políticas por conflictos que surjan entre los Poderes de un Estado, a partir de que alguno de ellos solicite su intervención, atribución que dicho órgano legislativo deberá ejercer atendiendo a la propia Norma Fundamental y a la Ley Reglamentaria expedida para tal efecto.

Por otra parte, el artículo 105, fracción I, constitucional establece las controversias constitucionales como un medio de control constitucional jurisdiccional para dirimir conflictos entre diversos niveles, poderes u órganos de gobierno, a fin de que se revise la constitucionalidad de una norma general o acto emitido por alguno de ellos, y que será del conocimiento exclusivo de la

Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Reglamentaria de dicho precepto.

Conforme a lo anterior, esos medios de control son diferentes, puesto que el primero se refiere a cuestiones políticas atendidas por un órgano legislativo, mientras que el segundo es el relativo a cosas justiciables, esto es, que para su resolución se requiere la intervención de una instancia jurisdiccional.

Ahora bien, la expedición de la Ley Reglamentaria de la Fracción VI del Artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de solución de cuestiones políticas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de agosto de 2007, motivó que el Procurador General de la República presentara ante el Alto Tribunal una acción de inconstitucionalidad, al considerar que sus artículos 2o., 3o., fracciones I, II y VI, 5o., fracción II, 9o., párrafo primero, 18, párrafo tercero, 22, 23 y 24 violaban diversos preceptos de la Norma Fundamental.

El asunto relativo se registró con el número de expediente 165/2007, en donde el Tribunal Pleno, a fin de resolver la validez o no de los preceptos legales impugnados, se refirió, entre otras cosas, a las facultades del Senado para emitir la mencionada Ley Reglamentaria y la que posee para resolver los conflictos políticos, así como a la atribución con la que cuenta la Suprema Corte para conocer de las controversias constitucionales que se le planteen en términos de la fracción I del artículo 105 constitucional; lo anterior, lo llevó a determinar los aspectos que permiten diferenciar la competencia que tiene cada uno de dichos órganos y la naturaleza de los referidos medios de control constitucional.

Así, debido a la importancia de lo resuelto, en este número de la Serie *Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación* se presenta la síntesis de la acción de inconstitucionalidad 165/2007, así como los votos concurrente y particular que formularon, respectivamente, los señores Ministros Sergio A. Valls Hernández, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

De igual manera, con el propósito de que el lector tenga un panorama de las atribuciones que la Constitución dispone para los Poderes Judicial y Legislativo, se incorpora un estudio introductorio en el cual se analizan la integración, el funcionamiento y las facultades de éstos, en lo particular, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Cámara de Senadores, en virtud de su estrecha vinculación con el tema tratado en la ejecutoria.

Finalmente, se agrega el valioso comentario que sobre la ejecutoria elabora el doctor Daniel Márquez Gómez, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en atención al Convenio Específico de Colaboración para el Intercambio de Publicaciones que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene celebrado con dicho Instituto.

I. LOS PODERES FEDERALES JUDICIAL Y LEGISLATIVO

En la acción de inconstitucionalidad 165/2007 materia de este folleto, por la cual se impugnó la Ley Reglamentaria de la Fracción VI del Artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se estudian las facultades constitucionales, tanto del Alto Tribunal como de la Cámara de Senadores, con el fin de determinar a quién corresponde conocer los conflictos políticos que ocurran entre los Poderes de una entidad federativa; en virtud de ello, y previamente al análisis de fondo que hace la ejecutoria respectiva, se presenta este trabajo, con el fin de que el lector conozca la integración y las atribuciones que constitucionalmente tienen los Poderes Judicial y Legislativo.

El Título Tercero, Capítulo I, de la Norma Fundamental, relativo a la "División de Poderes",¹ prevé en su artículo 49 que el

¹ Al respecto véase la tesis 2a. CXXVIII/2001, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, agosto de 2001, página 227, Registro digital: 189108.

Supremo Poder de la Federación se dividirá para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y prohíbe tanto que se reúnan dos o más Poderes en una sola persona como que se deposite el Poder Legislativo en un individuo, excepto cuando se trate de las facultades extraordinarias ejercidas por el Ejecutivo.

Cabe precisar que, de acuerdo con el Pleno de la Suprema Corte, la regla de que no podrán reunirse los Poderes sustenta el principio complementario de autonomía de cada uno, lo cual no implica que siempre deban actuar en forma separada, pues existen ocasiones en las que actúan de manera concurrente.²

1. INTEGRACIÓN DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

La Constitución Federal dedica el capítulo IV al Poder Judicial de la Federación, el cual, para su ejercicio,³ se deposita en los siguientes órganos:

- La Suprema Corte de Justicia.⁴
- El Tribunal Electoral.
- Tribunales Colegiados de Circuito.
- Tribunales Unitarios de Circuito.
- Juzgados de Distrito.

² Tesis P. CLVIII/2000, de rubro: "PODERES DE LA FEDERACIÓN. LAS ATRIBUCIONES DE UNO RESPECTO DE LOS OTROS SE ENCUENTRAN LIMITATIVAMENTE PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LAS LEYES QUE A ELLA SE AJUSTAN.", publicada en el *Semanario*. . op. cit., Novena Época, Tomo XII, septiembre de 2000, página 33; Registro digital. 191089

³ Conforme al artículo 94 constitucional.

⁴ En el presente apartado se hará especial mención a la integración y el funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por ser el órgano vinculado con la acción de inconstitucionalidad materia del folleto.

Por su parte, el Consejo de la Judicatura Federal es la instancia que se encargará de la administración, vigilancia y disciplina de dicho Poder, excepto tratándose de la Suprema Corte.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁵ en su artículo 1o., establece dos órganos jurisdiccionales más, que son el Jurado Federal de Ciudadanos y los Tribunales de los Estados y del Distrito Federal, actualmente Ciudad de México,⁶ estos últimos en los casos en los que deban actuar en auxilio de la justicia federal.

2. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

a) Estructura

La Corte se integra por once Ministros,⁷ que son designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado y elegidos de entre las ternas que somete a su con-

⁵ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de mayo de 1995

⁶ Denominación derivada del decreto de reforma constitucional, publicada el 29 de enero de 2016 en el *Diario Oficial de la Federación*, cuyo artículo Décimo Cuarto transitorio establece que "A partir de la fecha de entrada en vigor de este Decreto, todas las referencias que en esta Constitución y demás ordenamientos jurídicos se hagan al Distrito Federal, deberán entenderse hechas a la Ciudad de México".

⁷ Los requisitos para ser Ministro se establecen en el artículo 95 constitucional, conforme al cual se requiere:

I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.

II.- Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación.

III.- Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello.

IV.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratase de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.

V.- Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y

sideración el Ejecutivo Federal; sin embargo, cuando la designación no la realice dicha Cámara en el plazo improrrogable de treinta días, lo hará el Presidente de la República, de entre las personas que haya propuesto. En el caso de que los Senadores rechacen la terna, éste nuevamente propondrá una, pero si tampoco se acepta, ocupará el cargo quien nombre el mismo Presidente.⁸

Cabe destacar que los Ministros duran en su encargo un lapso de quince años sin que puedan ser removidos, excepto cuando les sobrevenga una incapacidad física o mental permanente o atendiendo a lo dispuesto en materia de responsabilidades de los servidores públicos, conforme al Título Cuarto de la Norma Fundamental. Tampoco pueden ser nombrados nuevamente para otro periodo, salvo que hubieran ejercido el cargo como provisionales o interinos.

Los señores Ministros, en sesión de Pleno, elegirán de entre ellos a quien será su Presidente, por el lapso de cuatro años.

La Suprema Corte se integra también por:⁹

1. El secretario y subsecretario general de acuerdos, nombrados ambos por el Pleno a propuesta del Presidente.

VI.- No haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de la República, senador, diputado federal, ni titular del Poder Ejecutivo de alguna entidad federativa, durante el año previo al día de su nombramiento.

Los nombramientos de los Ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.⁸

⁸ Artículo 96 constitucional.

⁹ Para profundizar sobre el tema véanse los artículos 9o., 180 y 181 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

2. Los secretarios de estudio y cuenta, cuya designación depende de cada uno de los Ministros, en términos de los artículos 9o. y 115 de la Ley Orgánica.
3. Los secretarios y subsecretarios de Sala.
4. Los secretarios auxiliares.
5. Los actuarios.
6. El Coordinador de Compilación y Sistematización de Tesis.
7. Los directores generales.
8. Los directores y subdirectores de área.

b) Funcionamiento

La Corte funciona en Pleno, el cual se conforma por once Ministros, en donde como mínimo se debe contar con la presencia de siete de ellos, excepto en los casos en que se requiera una votación mínima de ocho;¹⁰ sesiona de manera ordinaria en dos periodos: de enero a la primera quincena de julio y de agosto hasta la primera quincena de diciembre, en los días y horas que fijen los acuerdos generales que emita; dichas sesiones son, por regla general, públicas y cuando el propio Pleno así lo decida, de manera privada;¹¹ podrá sesionar extraordinariamente, incluso en los periodos de receso, cuando uno de los Ministros lo solicite al Presidente para que éste realice la convocatoria correspondiente.

También funciona en dos Salas, integradas por cinco Ministros cada una, dividida en materias de su competencia. La Primera

¹⁰ A fin de conocer los supuestos véanse los artículos 105, fracción I, penúltimo párrafo, y fracción II, y 107, fracción II, párrafo tercero, constitucionales.

¹¹ Serán públicas las sesiones en donde se resuelvan los asuntos previstos en el artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y privadas cuando los asuntos que se vayan a tratar son los establecidos en el artículo 11 del mismo ordenamiento.

atiende asuntos civiles y penales, y la Segunda laborales y administrativos. Al igual que el Pleno, sesionan en forma pública o privada; en este último caso cuando así lo requiera la moral o el interés público, en atención a los acuerdos generales que al respecto expidan.

c) Facultades

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno, está facultada para resolver diversos asuntos,¹² entre ellos:

- Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad (conforme a las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución).
- Los recursos de revisión promovidos en contra de las sentencias dictadas por los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito en las audiencias constitucionales, en los casos en los que subsista el problema de constitucionalidad, cuando en la demanda de amparo se impugne una norma por considerarla violatoria de un artículo constitucional; en el supuesto de que se ejerza la facultad de atracción a fin de conocer un amparo en revisión que por su interés y trascendencia lo amerite; y en los casos previstos en el artículo 103, fracciones II y III, constitucionales.
- Los recursos de revisión planteados en contra de las sentencias de amparo directo emitidas por los Tribunales Colegiados de Circuito, en los que se impugne la incons-

¹² Atribuciones previstas en el artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

titucionalidad de un ordenamiento o en sus conceptos de violación se plantee la interpretación directa de un artículo constitucional, y en dichas sentencias se decida u omita decidir al respecto.

- Los recursos de queja, sobre los asuntos y en las condiciones que establezca la Ley de Amparo.
- Los recursos de reclamación contra los acuerdos dictados por el Presidente de la Corte, cuando se tramiten los asuntos que sean competencia del Pleno.
- Las excusas e impedimentos de los Ministros, tratándose de los asuntos de la competencia del Tribunal Pleno.
- Los casos en que la autoridad incumpla, de forma justificada o no, con las sentencias que concedan el amparo; aquellos en los que se haya otorgado y se repita el acto reclamado, o en los que se requiera el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo (en términos del artículo 107, fracción XVI, constitucional).
- Las diversas denuncias de contradicción de tesis.¹³
- Los conflictos laborales que se presenten con sus propios servidores públicos (artículos 123, apartado B, fracción XII, constitucional y 152 a 161 de la Ley Federal de los

¹³ Conforme a la fracción VIII del artículo 10, "... entre tesis sustentadas por las Salas de la Suprema Corte de Justicia, por el Tribunal Electoral en los términos de los artículos 236 y 237 de esta ley, o por los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, por los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito y por los tribunales colegiados de circuito con diferente especialización, cuando se trate de asuntos que por razón de la materia no sean de la competencia exclusiva de alguna de las Salas".

Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria de dicho precepto de la Constitución).

- Los juicios de anulación de la declaratoria de exclusión de los Estados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de los convenios de coordinación celebrados entre los diferentes gobiernos, en atención a las leyes aplicables.
- Los procedimientos de declaratoria general de inconstitucionalidad, en términos de la Ley de Amparo.
- Los asuntos que correspondan conocer a la Corte y no sean competencia de las Salas.
- Aquellos asuntos que impliquen velar por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, entre ellos, el Pleno elegirá al Presidente de la Corte o, en su caso, aceptará su renuncia, concederá las licencias que le sean solicitadas, emitirá los acuerdos para regular la forma en que sesionará y los relativos a su competencia, así como la distribución de los asuntos que deban resolver las Salas y la forma de remitirlos.¹⁴

Por lo que respecta a las atribuciones del Alto Tribunal funcionando en Salas, aquéllas se precisan en el artículo 21 de la multicitada Ley Orgánica, conforme al cual tendrán conocimiento de los siguientes asuntos, entre otros:

¹⁴ Para profundizar sobre las facultades del Pleno de la Suprema Corte véase el artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

- De los recursos de apelación presentados en contra de las sentencias dictadas por los Jueces de Distrito en las controversias ordinarias de las que sea parte la Federación y que por su interés y trascendencia así lo ameriten (artículo 105, fracción III, de la Constitución Política).
- Del recurso de revisión en contra de las sentencias de amparo directo emitidas por los Tribunales Colegiados de Circuito, que por su interés y trascendencia ameriten el uso de la facultad de atracción (artículo 107, fracción V, inciso d), párrafo segundo, de la Constitución).
- Las controversias por razón de competencia:
 - 1) Entre los Tribunales de la Federación y los de los Estados o de la Ciudad de México, entre los de un Estado y otro; los de una entidad federativa y dicha Ciudad, o cualquiera de los anteriores y los militares.
 - 2) Entre las Juntas de Conciliación y Arbitraje.
 - 3) De las autoridades judiciales.
 - 4) Del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.
 - 5) Entre Tribunales Colegiados de Circuito, un Juez de Distrito y el Tribunal Superior de un Estado o de la Ciudad de México; entre los Tribunales Superiores de distintos Estados, o entre el Tribunal Superior de una entidad federativa y el de la Ciudad de México, tratándose de los juicios de amparo previstos en los artículos 51, fracciones I y II; 52, fracción I; 53, fracciones I a VI; 54, fracción I, y 55 de la Ley Orgánica.

- 6) Que se den con motivo de los convenios referidos en el artículo 119, párrafo segundo,¹⁵ de la Constitución Federal.

Entre otras facultades constitucionales que tiene el Alto Tribunal, están la de conocer de los recursos de revisión contra resoluciones en materia de acceso a la información (artículo 6o., apartado A, fracción VIII, párrafo séptimo); revisar la constitucionalidad y validez de los decretos que expida el Poder Ejecutivo para suspender o restringir los derechos (artículo 29, último párrafo); revisar la constitucionalidad de las consultas populares, (artículo 35, fracción VIII, numeral 3o.), y conocer las controversias de límites territoriales entre entidades federativas cuando no exista un convenio (artículo 46).

d) Las controversias constitucionales

De los asuntos mencionados, se resalta la controversia constitucional, que fue motivo de análisis en el caso materia de este folleto. Este medio de control constitucional se tramita ante la Suprema Corte en forma de juicio y puede promoverse por algún nivel, Poder u órgano de gobierno, con el fin de revisar la constitucionalidad de una norma general o la de un acto emitido por alguno de dichos entes, y, en caso de ser procedente, se declare

¹⁵ ..

Las entidades federativas están obligadas a entregar sin demora a los imputados o sentenciados, así como a practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, atendiendo a la autoridad de cualquier otra que los requiera. Estas diligencias se practicarán, con intervención de los respectivos órganos de procuración de justicia, en los términos de los convenios de colaboración que, al efecto, celebren las entidades federativas. Para los mismos fines, las autoridades locales podrán celebrar convenios de colaboración con la Fiscalía General de la República.

...

su invalidez, al considerar que viola el sistema de distribución de competencias o el de división de Poderes.¹⁶

Ahora bien, conforme al artículo 105, fracción I, constitucional, la Corte conocerá de las controversias que se presenten entre:

- La Federación y una entidad federativa.
- La Federación y un Municipio.
- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión.
- El Poder Ejecutivo y alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, la Cámara de Senadores o la de Diputados.
- El Poder Ejecutivo y la Comisión Permanente.
- Una entidad federativa y otra.
- Dos Municipios de diferentes Estados.
- Dos Poderes de una misma entidad federativa, cuando se trate de la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.
- Una entidad federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México, con relación a la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.
- Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo Federal o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

¹⁶ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. Análisis de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, a partir de los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, SCJN, 2009*, pp. 16-17.

Cabe destacar que cuando las controversias se presenten contra disposiciones generales o sean las suscitadas entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, sus Cámaras o la Comisión Permanente, la resolución de la Suprema Corte que las declare inválidas tendrá efectos generales cuando se apruebe por una mayoría de por lo menos ocho votos; pero en los demás casos sus sentencias únicamente tendrán efectos entre las partes.

Este medio de control constitucional y las acciones de inconstitucionalidad se norman en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁷ Dentro de su estructura, el Título I establece las disposiciones generales para ambos medios de control, entre las que se ubica lo relativo a los plazos y la forma de computarlos; la forma de realizar las notificaciones y el momento en que éstas surten efecto; la manera en que pueden presentarse las promociones, y los casos en los que se tramitarán en forma urgente las controversias constitucionales.¹⁸

¹⁷ Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de mayo de 1995, que a la fecha ha tenido tres reformas y una fe de erratas.

¹⁸ Al respecto, el artículo 9o. Bis prevé:

"ARTÍCULO 9o BIS De manera excepcional, y sólo cuando exista urgencia atendiendo al interés social o al orden público, las Cámaras del Congreso de la Unión, a través de sus presidentes, o el Ejecutivo Federal, por conducto de su Consejero Jurídico, podrán solicitar al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad sean substanciadas y resueltas de manera prioritaria, sin modificar de ningún modo los plazos previstos en la ley.

La urgencia en los términos de este artículo se justificará cuando:

I. Se trate de controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad promovidas para la defensa de grupos vulnerables en los términos de la ley.

II. Se trate de controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad en materia de competencia económica, monopolios y libre concurrencia.

III. Se trate de prevenir daños irreversibles al equilibrio ecológico en dichas controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad.

IV. En aquéllos casos que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estime procedentes.

Recibida la solicitud, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la someterá a consideración del Pleno, que resolverá de forma definitiva por mayoría simple. La resolución incluirá las providencias que resulten necesarias.

En lo que se refiere a las disposiciones relativas a las controversias, éstas se ubican en el Título II, el cual comprende ocho capítulos en los que, en términos generales, se establece:

- Quiénes tienen el carácter de partes y están facultados para intervenir en el juicio, como son el actor, el demandado, el o los tercero(s) interesado(s) y el Procurador General de la República (capítulo I, numerales 10 y 11).
- Los incidentes de especial pronunciamiento, así como la forma en que se tramitan (capítulo II, sección I, artículos 12 y 13).
- Los casos en que puede o no concederse la suspensión; así como su tramitación y modificación, cuando se haya otorgado (capítulo II, sección II, artículos 14 a 18).
- Los supuestos en que las controversias son improcedentes y en los que deba declararse el sobreseimiento (capítulo III, numerales 19 y 20).
- Los plazos para presentar la controversia, así como el contenido del escrito y su contestación (capítulo IV, artículos 21 a 23).
- El trámite que se lleva a cabo una vez que el Presidente de la Corte recibe la demanda, dentro de éste, la forma en que las partes rinden sus pruebas y la manera en que se celebran las audiencias (capítulo V, artículos 24 a 38).

Para la admisión, trámite y resolución de las solicitudes, así como las previsiones a que hace referencia este artículo, deberán observarse los acuerdos generales que al efecto emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

- El contenido de las sentencias,¹⁹ la orden de notificación y publicación, la fecha en que surte sus efectos y la previsión de su irretroactividad en casos de declaración de invalidez, con excepción de la materia penal (capítulo VI, artículos 39 a 45).
- La manera de cumplir las sentencias dictadas en las controversias (capítulo VII, artículos 46 a 50).
- Los recursos que pueden promoverse, el de reclamación y la queja, así como los casos en los que proceden, los plazos para interponerse y su tramitación (capítulo VIII, secciones I y II, numerales 51 a 58).

3. EL PODER LEGISLATIVO

a) Integración del Congreso de la Unión

Conforme al artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Poder Legislativo se deposita en un Con-

¹⁹ Sobre el tema, el artículo 41 prevé:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;

II. Los preceptos que la fundamenten;

III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;

VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación.*

greso General,²⁰ el cual se divide en la Cámara de Diputados y la de Senadores.

El Congreso se reúne para sesionar en dos periodos; el primero ocurre del 1 de septiembre de cada año y hasta el 15 de diciembre de ese año, pudiendo extenderse al 31 del mismo mes. Excepcionalmente, sesionará a partir del 1 de agosto, cuando el Presidente de la República inicie el 1 de octubre su encargo, en términos de lo previsto en el artículo 83 constitucional. El segundo periodo corresponde del 1 de febrero al 30 de abril como máximo; periodos en los cuales se estudian, discuten y votan las iniciativas de ley; de igual manera se encarga de resolver los asuntos que le corresponden constitucionalmente y los establecidos en su Ley Orgánica.

También podrá reunirse en sesiones extraordinarias cuando la Comisión Permanente lo convoque a él o a alguna de las Cámaras, periodo en el cual, tratará los asuntos que se le indiquen en la convocatoria.

Ahora bien, resulta importante precisar que las resoluciones del Congreso tienen el carácter de leyes o decretos, las cuales se comunican al Poder Ejecutivo acompañadas de las firmas de los presidentes y secretarios de ambas Cámaras, y se promulgan refiriendo una leyenda; además de que es el Congreso quien expide la Ley que regula su estructura y funcionamiento, ordenamiento que estará vigente sin que se requiera la promulgación del Ejecutivo Federal.

²⁰ Las facultades del Congreso de la Unión pueden consultarse en el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En virtud de que las facultades de la Cámara de Senadores tienen una relación directa con el asunto materia de este folleto, se hará especial referencia a su estructura y facultades.

b) La Cámara de Senadores

El Senado se conforma por ciento veintiocho senadores,²¹ de los cuales dos son elegidos en cada Estado y en la Ciudad de México, por el principio de votación mayoritaria relativa, y uno es asignado a la primera minoría.²² Los treinta y dos senadores restantes se elegirán conforme al principio de representación proporcional, a través del sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal. La totalidad de los senadores se renueva cada seis años.

i. Facultades constitucionales

Legislativas

- Derecho a iniciar leyes o decretos (artículo 71, fracción II).
- Aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas suscritos por el Ejecutivo Federal y respecto de los cuales decida terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y elaborar decla-

²¹ Para profundizar acerca de los requisitos para ser Senador y la forma de elegirlos, véanse los artículos 57 a 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²² Véase el artículo 56 constitucional

"... Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate."

raciones interpretativas (artículo 76, fracción I, párrafo segundo).²³

- Autorizar los convenios amistosos que, en cuanto a sus límites, celebren las entidades federativas, a través de un decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes (artículo 76, fracción X).²⁴
- Emitir su reglamento interior (artículo 77, fracción III).

Orgánicas

- Ratificar, con algunas excepciones,²⁵ los nombramientos de los Secretarios de Estado realizados por el Ejecutivo Federal (artículo 76, fracción II).
- Nombrar al titular del Poder Ejecutivo provisional cuando desaparezcan los Poderes constitucionales de un Estado, lo cual realizará conforme a la terna propuesta por el Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes (artículo 76, fracción V).

²³ Para observar un ejemplo de los casos en los que el Senado de la República ejerce dicha facultad véase la jurisprudencia 2a./J. 126/2011, publicada en el *Semanario... op cit*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 524; Registro digital: 161160.

²⁴ Tesis P./J. 97/2007, publicada en el *Semanario... op. cit.*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 1101; Registro digital: 170807.

²⁵ "... con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal; del Secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;"

- Nombrar a los Ministros de la Suprema Corte, para lo cual elegirán entre la terna que para tal efecto les presente el Presidente (artículo 76, fracción VIII).
- Nombrar, atendiendo a la normativa aplicable, a los comisionados del organismo previsto en el artículo 60., apartado A, fracción VIII, de la Constitución (artículo 76, fracción XII).
- Conformar las listas de candidatos a Fiscal General de la República (artículo 76, fracción XIII).
- Nombrar al Fiscal General de la República (artículo 76, fracción XIII).
- Nombrar a los empleados de su secretaría (artículo 77, fracción III).
- Elegir al presidente y a los consejeros de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (párrafos sexto y séptimo del apartado B, del artículo 102).
- Designar a los Magistrados en materia agraria (artículo 27, fracción XIX, segundo párrafo).²⁶

Para resolver conflictos

- Solucionar las cuestiones políticas surgidas entre los Poderes de una entidad federativa en caso de que alguno acuda a la Cámara con dicho fin, supuesto en el que

²⁶ Véase la tesis P./J. 89/2004, publicada en el *Semanario .. op. cit.*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1184; Registro digital: 180590.

dictará su resolución con apego a la Constitución Federal y local (artículo 76, fracción VI).

A la cuestión política se le considera, desde el punto de vista doctrinario, como conflicto político. Jorge Madrazo entiende a éste como la controversia calificada por su gravedad, que ocurren entre quienes detentan el poder, sus agentes e intermediarios entre sí, y en su relación con los destinatarios del poder. De igual manera señala que constitucionalmente se trata de una controversia que surge entre los Poderes de una misma entidad federativa, por diferentes causas relativas a la constitucionalidad de sus actos, y que puede interrumpir el orden constitucional por medio de un conflicto armado, el cual da pie a que el Senado de la República intervenga para resolver el conflicto con apego a la Constitución Federal y a la local.²⁷

Asimismo, Iván Alfredo Montes Flores menciona que en México la cuestión política se equipara al conflicto político, pero que la primera tiene que ver con la duda sobre la competencia o no del Poder Judicial para resolverlo, por lo que era posible afirmar que las "cuestiones políticas son juicios de competencia y no de fondo".²⁸

En palabras de Rubén Sánchez Gil, las cuestiones políticas, en sentido material, son las siguientes: 1) la integración de los órganos del poder público, 2) la facultad

²⁷ Madrazo, Jorge, "Conflicto político", *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo A-C, México, IJ/UNAM/Porrúa, 2007, p. 741

²⁸ Montes Flores, Iván Alfredo, *La resolución de cuestiones políticas entre los poderes de un Estado*, pp. 320-321, información consultada el 6 de septiembre de 2017, en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2834/14.pdf>.

de hacer, en representación del pueblo y en su beneficio, lo dispuesto por la Ley, 3) conservar el poder político y regular el ejercicio de las atribuciones de los órganos del Estado. Éstas las distingue en dos especies, las primeras, que son las que conocen los tribunales y las segundas, que corresponde resolver al Senado de la República, y que dan lugar a las "cuestiones políticas" en estricto sentido.²⁹

Finalmente, cabe destacar que de acuerdo con Pedro Sagües, la doctrina sobre las cuestiones políticas que no son justiciables originada en los Estados Unidos de América, se plasmó en un contexto político determinado con el fin de lograr objetivos políticos concretos, como era el blindar al Presidente y al Capitolio respecto de las posibles interferencias de los Jueces respecto de sus competencias exclusivas o privativas.³⁰

Ahora bien, en relación con la facultad para resolver cuestiones políticas, el Pleno de la Suprema Corte en la jurisprudencia P./J. 5/2004 determinó que cuando se promueva por alguno de los Poderes de los Estados, no exige que otro lo autorice, toda vez que quien lo presenta podrá hacerlo en forma independiente.³¹

²⁹ Sánchez Gil, Rubén, "Resolución de 'cuestiones políticas': controversia constitucional y procedimiento senatorial", *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa, Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional, 2007, julio-diciembre, pp. 284-285.

³⁰ Sagües, Néstor Pedro, "Reflexiones sobre la doctrina de las cuestiones políticas no justiciables, a propósito de la 'coalición' contra Irak", *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*. Proceso y Constitución, México, Porrúa, Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional, 2005, núm. 4 julio-diciembre, p. 296.

³¹ Tesis P./J. 5/2004, *Semanario... op. cit.*, Novena Época, Tomo XIX, marzo de 2004, página 1271; Registro digital: 181997.

Asimismo, que a fin de que los artículos 105 y 76, fracción VI, de la Constitución sean compatibles y armónicos en su letra y espíritu, como lo pretendió el Poder Constituyente y con ello garantizar la independencia y división de Poderes, debe considerarse que el Senado de la República tiene la facultad privativa para conocer de los conflictos políticos, mientras que la Suprema Corte la tendrá para resolver "los de índole estrictamente constitucional."³²

Por su parte, la Cuarta Sala precisó que la autoridad judicial no debe intervenir para resolver las cuestiones políticas que les corresponde conocer, de acuerdo con la Constitución, a otros Poderes.³³

- Resolver las cuestiones políticas surgidas entre los Poderes de una entidad federativa cuando a partir de dichas cuestiones se interrumpa el orden constitucional mediante un conflicto armado, para lo cual, dictará su resolución con apego a la Constitución Federal y a la local (artículo 76, fracción VI).
- Constituirse en jurado de sentencia para conocer en un juicio político de las faltas u omisiones cometidas por los servidores públicos y que vayan en contra de los intereses políticos fundamentales y de su buen despacho según el artículo 110 constitucional (artículo 76, fracción VII).

³² Informe 1941, Quinta Época, página 138; Registro digital: 813985

³³ Tesis publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo LXXV, página 8268, Registro digital: 375873. Sobre el tema también véase el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XXV, página 363; Registro digital: 365619.

Otras facultades

- Analizar la política exterior desarrollada por el Presidente de la República (artículo 76, fracción I, primer párrafo).
- Autorizar la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país (artículo 76, fracción III, primer párrafo).
- Permitir el paso de tropas extranjeras por el país (artículo 76, fracción III).
- Autorizar la estación de escuadras de otro país, por más de un mes, en aguas mexicanas (artículo 76, fracción III).
- Permitir que el Presidente de la República disponga de la Guardia Nacional fuera de los Estados (artículo 76, fracción IV).
- Declarar cuando desaparezcan los Poderes constitucionales de una entidad federativa (artículo 76, fracción V).
- Autorizar o negar las solicitudes de licencia o de renuncia de los Ministros que le someta a su consideración el Poder Ejecutivo (artículo 76, fracción VIII).
- Aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública en el plazo previsto en la ley, pero de no hacerlo, se considerará aprobada (artículo 76, fracción XI).
- Objetar la remoción que haga el Ejecutivo Federal del Fiscal General de la República (artículo 76, fracción XIII).

- Emitir las resoluciones económicas inherentes a su régimen interior (artículo 77, fracción I).
- Comunicarse en la Cámara colegisladora y con el Presidente de la República, a través de comisiones (artículo 77, fracción II).
- Expedir la convocatoria para cubrir las vacantes entre sus miembros (artículo 77, fracción IV).
- Requerir a los Secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpellaciones o preguntas (artículo 93, párrafo segundo).³⁴
- Impugnar leyes federales o tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano (artículo 105, fracción II, inciso b)).³⁵

Asimismo, la Cámara de Senadores se rige por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,³⁶ que en su título Tercero prevé lo relativo a su organización y funcionamiento, apartado integrado por seis capítulos, algunos de ellos divididos en secciones, en las que se refiere a: la sesión

³⁴ Al respecto véase la tesis 2a LXII/2010, publicada en el *Semanario* . op cit., Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 472; Registro digital. 163910

³⁵ En relación con esta facultad véase la jurisprudencia P./J 46/2007, publicada en el *Semanario*... op cit., Novena Época, Tomo XVI, diciembre de 2007, página 777, Registro digital: 170880.

³⁶ Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de septiembre de 1999.

constitutiva de la Cámara (artículos 58 a 61), la Mesa Directiva (artículos 62 a 70), los grupos parlamentarios (artículos 71 a 79), la Junta de Coordinación Política (artículos 80 a 84), las Comisiones (artículos 85 a 105) y a la organización técnica y administrativa (artículos 106 a 115).

En relación con la facultad constitucional del Senado de la República para resolver cuestiones políticas, como ya se indicó, ésta fue objeto de análisis en la acción de inconstitucionalidad materia de este folleto, al impugnarse la Ley Reglamentaria de la Fracción VI del Artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.³⁷

Por ende, es importante mencionar que el objeto de esta Ley, es fijar los supuestos en los que la Cámara de Senadores puede conocer de "las cuestiones políticas que surjan entre los Poderes de un Estado, así como también prever las bases según las cuales conocerá de ellas y regular el proceso a través del cual las resolverá", ello sin que ejerza funciones jurisdiccionales.³⁸

Así, para cumplir con dicho objeto, la ley establece que la cuestión política se configura "si los actos o hechos que la motivan constituyen un conflicto que dañe gravemente la relación entre dos o más Poderes de un Estado o afecten su funcionamiento" (artículo 2o.).

En este sentido, dicho ordenamiento enuncia los supuestos en los que puede actualizarse la cuestión política por conflicto entre los Poderes de un mismo Estado, como son: las diferencias

³⁷ Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de agosto de 2007.

³⁸ No se hará mayor referencia a este ordenamiento, ya que fue materia de estudio de la ejecutoria que se analizara posteriormente.

políticas; la falta de colaboración, coordinación o complementación; las expresiones que tiendan a socavar la autoridad; el enfrentamiento físico entre sus titulares o integrantes; los hechos de violencia que alteren o interrumpan el orden constitucional local; y cualquier otro acto o hecho que realice o deje de hacer un Poder en perjuicio de otro.³⁹

4. FUENTES CONSULTADAS

Normativa

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Ley Reglamentaria de la Fracción VI del Artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Doctrina

Madrazo, Jorge, "Conflicto político", *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo A-C, México, IJ/UNAM/Porrúa, 2007.

³⁹ Artículo 3o.

Sagües, Néstor Pedro, "Reflexiones sobre la doctrina de las cuestiones políticas no justiciables, a propósito de la 'coalición' contra Irak", *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional. Proceso y Constitución*, México, Porrúa, Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional, 2005, núm. 4 julio-diciembre.

Sánchez Gil, Rubén, "Resolución de 'cuestiones políticas': controversia constitucional y procedimiento senatorial", *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa, Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional, 2007, julio-diciembre.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. Análisis de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, a partir de los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, SCJN, 2009.

Otras

DECRETO por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016.

Montes Flores, Iván Alfredo, "La resolución de cuestiones políticas entre los poderes de un Estado", pp. 320-321, información consultada el 6 de septiembre de 2017, en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2834/14.pdf>.

Semanario Judicial de la Federación.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 165/2007

1. ANTECEDENTES

Por escrito presentado el 1 de octubre de 2007, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Procurador General de la República promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de los artículos 2o., 3o., fracciones I, II y VI, 5o., fracción II, 9o., 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, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de agosto de 2007, por considerar que violan los artículos 14, 16, 40, 41, 76, fracción VI, 104, fracción IV (sic),⁴⁰ 105, fracción I, 119 y 133 constitucionales.

⁴⁰ Mediante reforma de 6 de junio de 2011, se reformó el artículo 104 constitucional, por lo que su fracción IV pasó a ser la VI; en tal virtud, el Alto Tribunal especificó que en términos de lo previsto en el artículo 39 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, en adelante dicha fracción IV se tendrá como la fracción VI para futuras referencias en esta ejecutoria

Mediante acuerdo de 2 de octubre de 2007, el Ministro Presidente ordenó formar y registrar el expediente de esta acción de inconstitucionalidad, identificada con el número 165/2007, y por razón de turno designó a la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas para formular el proyecto de resolución respectivo.

Por auto de 3 de octubre del mismo año, la Ministra admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al Congreso de la Unión y al Poder Ejecutivo, para que rindieran sus respectivos informes.

Por acuerdos de 29 y 30 de octubre de 2007, la Ministra tuvo por presentados los informes solicitados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federales.

El Tribunal Pleno ordenó el retorno de esta acción, para ser asignada al Ministro Alberto Pérez Dayán, la elaboración del proyecto de resolución.

a) Competencia

El Pleno se consideró competente para resolver esta acción de inconstitucionalidad, conforme a los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁴¹ al ser promovida por el Procurador General

⁴¹ Respecto al mencionado artículo 105, su mención se hará en el apartado relativo a la legitimación.

"Artículo 10 La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno: I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; (...)"

de la República, en donde se planteó la posible contradicción entre la Constitución Federal y la Ley Reglamentaria de la Fracción VI del Artículo 76 de la misma Constitución, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de agosto de 2007.

b) Oportunidad

Conforme al artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,⁴² el plazo para presentar una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, iniciando el cómputo a partir del día siguiente de la publicación de la norma impugnada, y si el último día del plazo fue inhábil, la acción podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En este caso, las disposiciones de la norma general impugnada ya referida fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de agosto de 2007.

Así, el plazo de treinta días naturales se inició el sábado 1 de septiembre y venció el domingo 30 de los mismos mes y año, pero como el último día fue inhábil, el escrito se ingresó el primer día hábil siguiente, es decir, el lunes 1 de octubre de 2007, por lo que fue oportuna su presentación.

c) Legitimación

El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

⁴² "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente."

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

...

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

...

c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

...

En este caso, el Procurador ejerció la acción de inconstitucionalidad en contra de una ley federal y, en consecuencia, cuenta con la legitimación suficiente para hacerlo.⁴³

d) Causas de improcedencia

El Alto Tribunal determinó que no existió causa alguna de improcedencia.

⁴³ Se apoyó en la jurisprudencia P./J. 98/2001, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES.", publicada en el *Semanario...* op. cit., Novena Época, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 823; Registro digital: 188899.

2. ESTUDIO DE FONDO

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en esta ejecutoria, realizó el estudio de los conceptos de invalidez, no en el orden consecutivo presentado por el Procurador, sino que, por razones de metodología, prefirió comenzar con el quinto de éstos.

a) *Quinto concepto de invalidez*

Ausencia de facultades del Senado para legislar sobre la materia que regula la Ley Reglamentaria impugnada. En éste se planteó el tema de la competencia del Senado de la República para emitir la Ley Reglamentaria de la Fracción VI del Artículo 76 de la Constitución Federal, en donde consideró que este órgano se extralimitó al legislar atribuciones que escapan del ámbito de sus facultades (artículo 73 constitucional), sin que sea posible considerar que lo hizo en ejercicio de una facultad implícita (artículo 73, fracción XXX, de la misma Constitución), ya que, en opinión del Procurador, su ejercicio exige la existencia previa de una atribución expresa. Por tanto, consideró violado el principio de legalidad, por carecer el Congreso de la Unión de facultades para expedir la Ley impugnada, en la forma en que la llevó a cabo.

El Pleno del Alto Tribunal consideró infundado el anterior argumento, al estimar que la participación del Senado en la emisión de ese ordenamiento no se dio en forma aislada sino como colegisladora y parte integrante del Congreso de la Unión, en ejercicio de la atribución conferida en la fracción XXX del artículo

73⁴⁴ constitucional de expedir todas las leyes necesarias, con objeto de hacer efectivas las facultades concedidas por la propia Norma Suprema a los Poderes de la Unión, como lo es la prevista en la fracción VI del artículo 76 al Senado de la República, cuyo segundo párrafo,⁴⁵ establece la obligación de expedir la Ley Reglamentaria en materia de cuestiones políticas, que se analiza mediante esta acción de inconstitucionalidad.

Por tanto, si el Constituyente concedió al Senado de la República la facultad exclusiva de resolver las cuestiones políticas que surjan entre dos o más Poderes de un Estado, el Congreso de la Unión se encuentra constitucionalmente facultado para hacer efectiva dicha atribución, por lo que las normas generales impugnadas se encuentran debidamente fundadas, ya que en éstas se definió, explicó y precisó el ejercicio de la facultad concedida al Senado para conocer de conflictos que se susciten entre los Poderes locales, y estableció un procedimiento específico para que dicha atribución pueda llegar a tener aplicación en la práctica.

b) Primer concepto de invalidez

Irrupción por parte del Senado en las atribuciones que la Suprema Corte tiene encomendadas para conocer, por la vía de la controversia constitucional, de los conflictos que se susciten entre

⁴⁴ "Artículo 73.- El Congreso tiene facultad.

(...)

XXX.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión."

⁴⁵ "Artículo 76.- Son facultades exclusivas del Senado: (..)

VI.- (...)

La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior."

los Poderes de un Estado. En este concepto de invalidez, el Procurador estimó que los artículos 2o., 3o., fracciones I, II y VI, y 9o., párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la Fracción VI del Artículo 76 de la Máxima Norma son inconstitucionales, porque invaden la competencia del Alto Tribunal prevista en los artículos 104, fracción VI, y 105, fracción I, de la Constitución Federal, ya que los supuestos para configurar el procedimiento de cuestión política se refieren al conocimiento de temas exclusivos de la controversia constitucional, porque implican la invasión de esferas de competencias entre dos Poderes de una entidad federativa.

Así, el Procurador señaló que el artículo 2o.⁴⁶ prevé que se configura una cuestión política que involucra la intervención del Senado cuando los actos o hechos que motivan dicho conflicto afectan el funcionamiento de alguno de los poderes de un Estado; por tanto, la hipótesis contenida en este numeral conlleva propiamente las funciones que tiene encomendadas la Suprema Corte.

Que respecto al artículo 3o.,⁴⁷ el cual establece en qué casos se estará ante una cuestión política, y su fracción I señala que

⁴⁶ Artículo 2. Se configura la cuestión política, si los actos o hechos que la motivan constituyen un conflicto que dañe gravemente la relación entre dos o más poderes de un Estado o afecten su funcionamiento.

⁴⁷ Artículo 3. Se estará ante una cuestión política si se actualiza alguno de los siguientes supuestos:

- I. Las diferencias políticas que surjan entre los poderes de un Estado y que alteren, obstaculicen o impidan el legal y correcto ejercicio de las atribuciones de uno de ellos;
- II. La falta de colaboración, coordinación o complementación a lo que obligan los principios legales que regulan la división de poderes y que éstos se muestren incapaces de solucionar;
- III. Las expresiones que en forma pública y reiterada formule un poder respecto de otro, cuyo propósito o sus efectos tiendan a socavar su autoridad;
- IV. El enfrentamiento físico entre los titulares o integrantes de los poderes, aunque éste no interrumpa el orden constitucional;

las diferencias políticas que surjan entre los Poderes de un Estado y que alteren, obstaculicen o impidan el legal y correcto ejercicio de las atribuciones de uno de ellos son una cuestión política, que se traduce en un conflicto que entraña aspectos constitucionales propios de la controversia constitucional.

Sobre la fracción II del mismo artículo 3o., en donde se establece que se estará ante una cuestión política, al actualizarse la falta de colaboración, coordinación o complementación entre Poderes, contrariando con ello los principios legales que regulan la división de poderes y que, ante tal situación, éstos se muestren incapaces de arreglar.

Que, de igual manera, la expresión "perjuicio de otro u otros poderes" a que alude la fracción VI del citado numeral, se refiere a los actos que un Poder hace en contra de otro y que no tiene derecho a realizar, lo que implica un conflicto competencial que le corresponde conocer y resolver al Alto Tribunal.

En relación con el artículo 9o.,⁴⁸ el cual establece que en la solicitud de solución de cuestiones políticas que presente un

V Los hechos de violencia del tipo que sea, de un poder hacia otro, que pudieran alterar o interrumpir el orden constitucional local o el ejercicio de sus respectivas funciones, y

VI. En general, todos los actos o hechos que un poder estatal realice o se abstenga de hacer, en perjuicio de otro u otros.

Procederá plantear la cuestión política siempre que, para resolverla, no haya recurso, vía o instancia jurisdiccional.

⁴⁸ Artículo 9. La solicitud a que se refiere el artículo anterior, deberá contener una relación de los hechos que la motivaron, los argumentos por los que se considera configurada una cuestión política, las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las de la Constitución Local que funden la actuación o que se consideren violadas con los actos o los hechos ejecutados por quien es señalado como contraparte, y los aspectos específicos respecto de los cuales deba pronunciarse la Cámara de Senadores.

El escrito inicial deberá ser acompañado por:

- I. Los documentos que acrediten la personalidad del compareciente, y
- II. Las pruebas que sustenten los actos o hechos referidos.

Poder de un Estado, se incluyan, entre otros requisitos, las disposiciones de la Constitución Federal y las de la Constitución local en que funde su actuación o que considere violadas con los actos o hechos ejecutados por quien es señalado como contraparte, al otorgar facultades al Senado para conocer y resolver la constitucionalidad de actos realizados por Poderes de los Estados, vulnera la competencia de la Suprema Corte para conocer de las controversias constitucionales.

Antes de resolver, el Tribunal Pleno consideró pertinente llevar a cabo un análisis histórico⁴⁹ de ambos medios de control, esto es, la controversia constitucional, conferida a la Suprema Corte, y las cuestiones políticas, de facultad exclusiva del Senado, con la finalidad de desentrañar la intención del Constituyente Originario respecto de dichos medios.

i. La controversia constitucional

El Pleno señaló que este medio de control existe desde la Constitución de 1917, conforme a los artículos 104, fracción IV, y 105, en su redacción original,⁵⁰ pero que cobra plena vigencia

Cada una de las partes señalará desde el principio, el domicilio en donde podrán oír y recibir notificaciones y documentos.

⁴⁹ Apoyándose en la jurisprudencia P./J. 61/2000, de rubro "INTERPRETACIÓN HISTÓRICA TRADICIONAL E HISTÓRICA PROGRESIVA DE LA CONSTITUCIÓN.", y en la tesis aislada P. XXVIII/98, de rubro: "INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN. ANTE LA OSCURIDAD O INSUFICIENCIA DE SU LETRA DEBE ACUDIRSE A LOS MECANISMOS QUE PERMITAN CONOCER LOS VALORES O INSTITUCIONES QUE SE PRETENDIERON SALVAGUARDAR POR EL CONSTITUYENTE O EL PODER REVISOR.", publicadas, respectivamente, en el *Semanario .. op. cit.*, Novena Época, Tomo XI, junio de 2000, página 13; Registro digital: 191673, y Tomo VII, abril de 1998, página 117; Registro digital: 196537

⁵⁰ Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

(...)

IV.- De las que se susciten entre dos o más Estados, o en un Estado y la Federación, así como de los que surgieren entre los tribunales del Distrito Federal y los de la Federación o un Estado. (...)

Artículo 105. Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre

hasta la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994, por la que se dotó al Poder Judicial de la Federación de nuevas atribuciones y estructura, en donde se resaltó la supremacía y el valor normativo de la Constitución y se otorgó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de resolver jurisdiccionalmente el reparto competencial entre los Poderes y órganos, con lo que se encaminó a:

Consolidar a la Suprema Corte como Tribunal de constitucionalidad y otorgar mayor fuerza a sus decisiones; ... ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de las leyes que produzcan efectos generales y dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo.⁵¹

Este proceso hizo que la revisión de las normas y actuaciones de los Poderes u órganos públicos se sometieran de un modo más preciso y puntual al derecho y, en particular, a la Constitución Federal.

ii. La cuestión política

El Alto Tribunal señaló que sus orígenes se ubican en el proyecto para la creación del Senado y otras reformas constitucionales, presentado por el entonces Presidente Benito Juárez, en diciembre de 1867, considerado hasta 1872 por el VI Congreso Constitucional; e incluido el 12 de octubre de ese año, en el inciso J) de la fracción XIX del artículo 72 otorgando al Congreso de la

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."

⁵¹ Como se señaló en la exposición de motivos de la reforma de 1994

Unión la atribución para conocer de los conflictos de naturaleza política entre los Estados.

Esta iniciativa se aprobó por el VII Congreso Constitucional, después de la muerte de Juárez, en donde el 6 de noviembre de 1874 se hizo la declaratoria para que las reformas entraran en vigor el 16 de septiembre de 1875. Sin embargo, en la práctica, esa facultad sólo procedía por problemas de legitimidad y duplicidad de autoridades locales, respecto a su elección.

Posteriormente, en 1916, Venustiano Carranza presentó un proyecto de Constitución en el que se otorgaba a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de resolver conflictos políticos, y no al Senado, cuestión que fue sometida a debate por los Constituyentes quienes, finalmente, dotaron a ambos órganos de tales facultades (artículos 76, fracción VIII, 104, fracción IV, y 105, constitucionales, en su redacción original),⁵² sin establecer una distinción clara respecto de su procedencia.

La intervención del Constituyente Hilario Medina, en la sesión de 16 de enero de 1917 fue decisiva para este resultado, porque trasladó el debate inicial sobre la alternativa entre el Senado o la Corte, a la cuestión de reconocer que ambos órganos pueden participar en la solución de los conflictos, dependiendo de la naturaleza de éstos, para lo cual hizo la distinción entre cuestión constitucional y cuestión política, concluyendo que la primera es "... aquella derivada de un texto constitucional y legal en conflicto que afecte la naturaleza y funciones del poder público...", en tanto la segunda es la relativa a "... un conflicto fáctico entre las

⁵² Preceptos consultables en la ejecutoria de esta acción, visible en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=94722>.

autoridades, sin referencia a un marco constitucional o legal, como podría ser un conflicto de armas...".

Hecho lo anterior, el Pleno de la Corte destacó algunos antecedentes legislativos sobre la emisión de la Ley Reglamentaria de la Fracción VI del Artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de agosto de 2007.

Que conforme a su exposición de motivos, fue voluntad del Congreso Constituyente que coexistieran dos medios de control: el primero jurisdiccional denominado controversia constitucional, cuya competencia corresponde a la Suprema Corte; y, el segundo de índole político, excluyente y residual para conocer de "conflictos políticos" que surjan entre los Poderes de un Estado con motivo de una desavenencia de carácter fáctico entre éstos, de competencia exclusiva del Senado de la República.

Así, enfatizó en que no resultaba oportuno ni práctico, conceptualizar la "cuestión política", considerando la especial naturaleza que reviste la facultad del Senado para conocer de cuestiones políticas entre los Poderes de una entidad federativa, y se limitó a señalar que esa atribución es un medio de control de carácter político para la solución de conflictos entre esos Poderes.

Por tanto, precisó que, a fin de poder diferenciar la competencia del Senado para conocer conflictos políticos de la facultad de la Corte para analizar las controversias constitucionales, era necesario atender a la naturaleza del órgano al que compete su conocimiento.

Así, señaló que el Senado de la República no puede resolver conflictos sometidos a su consideración con base en criterios jurídicos, sino aplicando parámetros extrajurídicos como la oportunidad, conveniencia, practicidad, inmediatez, utilidad, razones económicas, necesidades públicas, entre otros, lo que excluye la posibilidad de un análisis exhaustivo técnico-jurídico, propio de un órgano jurisdiccional.

Que, de igual manera, la diferencia entre lo que es materia de una controversia constitucional y lo que corresponde a un conflicto político, está en función de la naturaleza de la solución que se pretenda obtener.

Por lo que, cuando uno de los Poderes de una entidad federativa busca conseguir una resolución en la que se determine que otro Poder de ese mismo Estado invadió su esfera de atribuciones, o que se le vulneró una garantía institucional tutelada en algún precepto constitucional, deberá promover una controversia constitucional ante la Suprema Corte; pero cuando pretenda obtener un fallo que solucione el enfrentamiento, diferencia, obstrucción, falta de colaboración o coordinación con otro de los Poderes, podrá acudir ante el Senado para que lo auxilie en el conocimiento de esa desavenencia.

Por otra parte, el Pleno del Alto Tribunal interpretó la existencia de dicho control político, de manera armónica y sistemática,⁵³ con los diversos artículos 104, fracción VI, y 105,

⁵³ Apoyándose en la tesis P.XII/2006, de rubro: "INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL. AL FIJAR EL ALCANCE DE UN DETERMINADO PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEBE ATENDERSE A LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN ELLA, ARRIBANDO A UNA CONCLUSIÓN CONGRUENTE Y SISTEMÁTICA.", publicada en el *Semanario... op. cit.*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 25; registro digital: 175912.

fracción I, constitucionales, y sobre el tema señaló que si subsiste dicha facultad, no era posible vaciarla de contenido, sino por el contrario, debía tener un ámbito específico de aplicación.

Así, detalló los elementos que conforman la interpretación sistemática de los artículos 40, 41, 49, 76, fracciones V y VI, 104, fracción VI, 105, fracción I, 119, párrafo primero, y 122,⁵⁴ constitucionales, para llegar a las siguientes conclusiones.

En relación con la naturaleza del medio de control de carácter político, destacó que los Poderes Públicos de un Estado tienen la posibilidad de acudir a la controversia constitucional, cuando así lo decidan, o solicitar la intervención del Senado para resolver el conflicto político que se suscite entre éstos y si uno de ellos decide ir al conflicto político y el otro acudir a la controversia constitucional, en términos de lo dispuesto en la fracción V del artículo 6,⁵⁵ de la Ley Reglamentaria impugnada, y con motivo de la especial posición de la Suprema Corte en cuanto al control de regularidad constitucional de todos los actos que se celebren o que se lleven a cabo en el Estado Mexicano o por las autoridades de éste, corresponde, de manera preferente, el conocimiento de este tipo de conflictos al Alto Tribunal.

Por otra parte, señaló que el Senado no podrá conocer de conflictos de esferas competenciales, pues ello implicaría un problema de índole constitucional, cuya competencia exclusiva corresponde a la Suprema Corte vía controversia constitucional;

⁵⁴ Consultables en el texto de la ejecutoria, *op. cit.*, nota 13

⁵⁵ Artículo 6. 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.

de ahí que la facultad conferida al Senado será condicionada o por exclusión respecto de todo aquello que no esté comprendido como competencia expresa del Alto Tribunal.

En ese sentido, precisó que la controversia constitucional tiene un lugar preferente sobre la cuestión política y que la primera excluye y condiciona la procedencia de la segunda, por lo que no correspondía al Senado definir qué es lo político, sino al Alto Tribunal; así, señaló que aquello que no está comprendido en el artículo 105 constitucional, en principio, será político.

De esta manera, indicó que se trata de una competencia excluyente, porque la competencia específica de la Suprema Corte excluye a la del Senado y residual en la medida en la que éste puede conocer de todo aquello que no esté expresamente señalado como competencia específica para el Alto Tribunal.

Por tanto, refirió que si un conflicto se califica de político, pero para su solución existe la cuestión jurisdiccional que establece el artículo 105 constitucional, con independencia del calificativo que se le atribuya, lo cierto es que ello excluye la intervención del Senado, por lo que se estaría en presencia de un conflicto político por omisión o exclusión de lo jurisdiccional.

Asimismo, precisó que a la cuestión política, no se le concibe como política en un sentido amplio sino que más bien se trata de "cuestiones políticas no justiciables".

Así, manifestó que lo que no sea competencia expresa jurisdiccional de la Suprema Corte, podía ser conocido, de manera residual o por exclusión, por el Senado para resolver los conflictos que se susciten entre los Poderes de un Estado.

De tal modo que, conforme a la interpretación sistemática de los artículos 2o., 3o. y 6o. de la Ley Reglamentaria impugnada, si la cuestión o desavenencia puede ser, debe ser o, incluso, está siendo conocida por el Alto Tribunal, significa que el Senado no tendrá facultad para conocerla.

Ahora bien, el Tribunal Pleno precisó que, acorde con el principio de legalidad, las autoridades únicamente pueden realizar lo que la ley expresamente les permita o autorice y si tratándose de controversias constitucionales la Suprema Corte tiene una competencia reglada y claramente definida en su Ley Reglamentaria, está imposibilitada para, voluntariamente, declinar el asunto al advertir cuestiones políticas en un conflicto que se encuentra dentro de su competencia, conforme al artículo 105 constitucional.

Esto significa que lo que no esté en el artículo 105 reservado a la Suprema Corte, cualquiera que sea el calificativo que se le atribuya, podrá ser competencia del Senado para resolverlo, partiendo no de una definición de lo que es o no es político, sino de lo que es o no competencia específica del Alto Tribunal, por lo que aun cuando el conflicto pudiera tener algún aspecto político, si es competencia de éste, lo deberá conocer sin importar si conlleva aspectos de esa índole.

También el Pleno precisó que independientemente de que las partes quieran acudir al Senado para que resuelva el conflicto planteado, si se trata de una controversia constitucional, deberá resolverla la Suprema Corte.

Asimismo, indicó que una controversia no puede ser de competencia simultánea o concurrente entre la Suprema Corte y el

Senado, sino que aquello que conforme a la Constitución sea competencia expresa del Alto Tribunal, excluye, en consecuencia, la posibilidad de que cualquier otro órgano federal o local lo conozca.

Esta naturaleza excluyente se corrobora al analizar el Pleno, de manera sistemática, los artículos 2o., 3o. y 9o.,⁵⁶ impugnados, en relación con el artículo 6o.,⁵⁷ todos de la Ley Reglamentaria impugnada, en donde éste señala que no es materia de competencia, ni un conflicto entre Municipio y los Poderes de un Estado, ni entre un Municipio y otro, ni entre autoridades locales del

⁵⁶ Artículo 2. Se configura la cuestión política, si los actos o hechos que la motivan constituyen un conflicto que dañe gravemente la relación entre dos o más poderes de un Estado o afecten su funcionamiento.

Artículo 3. Se estará ante una cuestión política si se actualiza alguno de los siguientes supuestos:

I. Las diferencias políticas que surjan entre los poderes de un Estado y que alteren, obstaculicen o impidan el legal y correcto ejercicio de las atribuciones de uno de ellos,

II. La falta de colaboración, coordinación o complementación a lo que obligan los principios legales que regulan la división de poderes y que éstos se muestren incapaces de solucionar;

III. Las expresiones que en forma pública y reiterada formule un poder respecto de otro, cuyo propósito o sus efectos tiendan a socavar su autoridad;

IV. El enfrentamiento físico entre los titulares o integrantes de los poderes, aunque éste no interrumpa el orden constitucional;

V. Los hechos de violencia del tipo que sea, de un poder hacia otro, que pudieran alterar o interrumpir el orden constitucional local o el ejercicio de sus respectivas funciones, y

VI. En general, todos los actos o hechos que un poder estatal realice o se abstenga de hacer, en perjuicio de otro u otros.

Procederá plantear la cuestión política siempre que, para resolverla, no haya recurso, vía o instancia jurisdiccional

⁵⁷ Artículo 6. La Cámara de Senadores no intervendrá si el conflicto se refiere a:

I. Controversias constitucionales;

II. Casos en que la cuestión política se dé entre poderes de un Estado y otro, o entre los poderes de un Estado y las Autoridades Locales del Distrito Federal;

III. Cuestiones Políticas que surjan entre:

a) Autoridades Locales del Distrito Federal;

b) Ayuntamientos y poderes de un Estado;

c) Ayuntamientos de un Estado;

d) Ayuntamientos de un Estado y poderes o ayuntamientos de otro, y

e) Autoridades Locales del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales.

IV. Los conflictos previstos en el primer párrafo del artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y

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.

Distrito Federal o entre dichas autoridades y las demarcaciones territoriales de la propia entidad política, lo que reduce considerablemente el espectro de competencia del Senado.

De igual manera, señaló que, como se desprende de lo previsto en los artículos 1o., último párrafo,⁵⁸ 3o., último párrafo y 6o., fracción V, de dicha Ley Reglamentaria, sólo procederá plantear la cuestión política, siempre que no exista recurso, vía o instancia jurisdiccional; que la Cámara de Senadores no podrá ejercer funciones jurisdiccionales ni conocer de cuestiones que por cualquier vía, se hayan planteado ante la Suprema Corte, salvo que ésta deseche el asunto por carecer de competencia, lo que representa ser una cláusula de autolimitación o de autocontención por parte del Senado.

Así, para que válidamente el Senado pueda conocer, a petición de uno de los Poderes en conflicto, del medio de control de índole político (con excepción de la intervención oficiosa),⁵⁹ se necesita que confluyan dos supuestos:

1. Debe ser competencia excluyente y residual, es decir no deberá estar previsto en la Constitución Federal, ni en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, ni en la Ley Reglamentaria de la Fracción VI del Artículo 76 de la Norma Fundamental (especialmente los artículos 1o., 2o., 3o. y 6o.), como

⁵⁸ Artículo 1. Esta Ley tiene por objeto establecer los casos en los cuales la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, de conformidad con lo dispuesto en la fracción VI del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asumirá el conocimiento de las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado, así como también prever las bases según las cuales conocerá de ellas y regular el proceso a través del cual las resolverá.

La Cámara de Senadores no ejercerá funciones jurisdiccionales.

⁵⁹ Cuya hipótesis se abordará al analizar el artículo 5o., fracción II, impugnado.

un asunto que esté definido y que deba conocer la Suprema Corte de Justicia a través de su competencia específica.

2. Se necesita la petición de uno de los Poderes en conflicto, en el sentido de someter su disenso al conocimiento del Senado, sin que dicho órgano pueda contar con facultades jurisdiccionales, como expresamente lo señala la Ley Reglamentaria.

Respecto a la definitividad e inatacabilidad del decreto por el cual el Senado de la República resuelve el conflicto político, mencionado en el artículo 21 de la Ley impugnada, el Pleno señaló que esto se refiere propiamente a los recursos ordinarios que hubiere en las leyes, y no a un sistema o a un instrumento de derecho procesal constitucional establecido en la Constitución, esto es, no puede prever una limitación o una improcedencia respecto de la controversia constitucional, por lo que en caso de que alguno de los Poderes locales no esté de acuerdo con el decreto referido, podrá promover dicho medio de control.

Precisó que, en tal caso, el Alto Tribunal, en atención a la naturaleza y a las particularidades, podrá determinar su procedencia y conocer de dicho medio de control, o bien, decidir que por tratarse de una cuestión política no justiciable, no es de su conocimiento.

Para el Pleno, de lo anterior se desprenden dos tipos de controles para la procedencia o delimitación de la cuestión política o conflicto político ante el Senado de la República entre Poderes locales:

El primero, como un control de inicio en el que el Senado determina, de manera previa, si el asunto es de naturaleza política o no, conforme a lo previsto en el artículo 60., de la Ley Reglamentaria impugnada.

El segundo, como un control de salida, en cuanto a la posibilidad de que el decreto que resuelva el conflicto, pueda impugnarse vía controversia constitucional, en donde la Suprema Corte dirá si éste era efectivamente político y si se resolvió precisamente en ese ámbito, para así decidir si es improcedente la controversia constitucional o, en cambio, que sí es procedente y estudie la cuestión aparentemente política, pero resuelta mediante un control de regularidad constitucional.

Por último, en relación con lo señalado en el artículo 9,⁶⁰ párrafo primero, que establece entre los requisitos o elementos formales que debe contener la solicitud que formule el Poder de un Estado a fin de que el Senado intervenga en el conflicto político que tenga con otro Poder o Poderes de esa misma entidad, el de precisar las disposiciones de la Constitución Federal y de la Constitución local que se consideren "violadas", el Pleno señaló que este término no se refiere a que el Senado esté facultado para analizar si efectivamente existió o no violación a disposiciones constitucionales, sino simplemente en cuáles de éstas se encuentran los conceptos contenidos en la Constitución Federal o local que permitirían a juicio del poder accionante resolver

⁶⁰ Artículo 9. La solicitud a que se refiere el artículo anterior, deberá contener una relación de los hechos que la motivaron, los argumentos por los que se considera configurada una cuestión política, las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las de la Constitución Local que funden la actuación o que se consideren violadas con los actos o los hechos ejecutados por quien es señalado como contraparte, y los aspectos específicos respecto de los cuales deba pronunciarse la Cámara de Senadores.

este tipo de conflictos a través de este medio de control constitucional de carácter político, como lo establece el artículo 76, fracción VI, de la Constitución Federal.

Por todo lo anterior, el Tribunal Pleno estimó infundado el concepto de invalidez formulado por el Procurador General de la República y reconoció la validez de los artículos 2o., 3o., fracciones I, II y VI, así como 9o., de la Ley Reglamentaria.

c) Segundo concepto de invalidez

Estudio de la constitucionalidad del artículo 5o., fracción II, de la Ley Reglamentaria impugnada. Intervención oficiosa del Senado en cuestiones políticas entre Poderes de un Estado.

En este concepto de invalidez, el Procurador afirmó que el artículo 5o., fracción II, de la Ley impugnada, vulnera la soberanía de los Estados (artículos 40 y 41 constitucionales), porque hace oficiosa la intervención del Senado en los conflictos de índole político a partir de la solicitud que realice un ciudadano, no obstante la fracción VI del artículo 76 constitucional sólo autoriza su intervención a partir de la solicitud de un Poder local, por lo que no puede iniciar oficiosamente dicho procedimiento.

El precepto legal, en la parte que se impugna, establece:

Artículo 5. La intervención de la Cámara de Senadores se dará: (...)

II. De Oficio, cuando un poder se valga de la fuerza pública en contra de otro, tengan lugar hechos de violencia o haya riesgos de que ello suceda.

En el último supuesto, bastará que un ciudadano lo haga del conocimiento de la Cámara de Senadores y no será necesario cubrir formalidad alguna.

El Tribunal Pleno consideró este concepto de invalidez como infundado y reconoció la validez del artículo 5o., fracción II, mencionado, a partir de los siguientes razonamientos.

Que conforme a la exposición de motivos de la fracción VI del artículo 76 constitucional y sus antecedentes en las Constituciones de 1857, fue intención del Poder Constituyente que la intervención del Senado sea obligatoria cuando el conflicto resulte armado, violento y de fuerza, para evitar una revolución local, la dificultad que pudiera subsistir entre los poderes en conflicto y, en general, la violencia y todo aquello que pudiera trastornar el orden público. En la discusión del voto particular, en la intervención del Constituyente de 1917, Alberto M. González, se puede leer:

... El proyecto de Constitución respeta de una manera severa la soberanía del Estado, porque deja siempre a elección de los poderes el llamamiento del Senado; no lo impone de una manera necesaria y forzosa sino en el caso de que el conflicto haya tomado caracteres de armado, violento y de fuerza, porque entonces sí es obligatoria la intervención del Senado. Aquí tenéis, señores diputados, otro motivo para pensar, como yo, que es un asunto de carácter político netamente, toda vez que, en ese caso, en el que si hay ley para intervenir de una manera forzosa y necesaria para evitar la revolución local y para evitar la dificultad que pudiera subsistir entre estos dos poderes, entonces se exige de una manera completa la intervención del Senado para evitar la violencia y todo lo que pudiera trastornar el orden público en el Estado.

Así, en el artículo impugnado, el Congreso de la Unión incluyó todos los supuestos que el Poder Constituyente quiso regular con el precepto constitucional.

En ese sentido, el Alto Tribunal precisó que es obligación y competencia del Senado intervenir de oficio para poner orden a las partes y en paz a la sociedad, pues no sólo es prioritario, sino importante, dar esta intervención por tratarse de una situación extrema que no se encuentra comprendida para ser resuelta por vía jurisdiccional.

Lo anterior, debido a que el Senado se concibe como el espacio político natural para la resolución de los conflictos fácticos surgidos entre los Poderes locales, ya que sus integrantes son vistos como los representantes naturales de las entidades federativas y, por tanto, quienes pueden realizar una mejor labor en la solución de un conflicto armado que surja entre dichos Poderes.

Por último, aclaró que en términos del artículo impugnado no es la "solicitud" del ciudadano la que hace oficiosa la intervención del Senado, sino que ésta sólo sirve para poner los hechos en conocimiento del mismo a fin de que sean valorados para determinar si se califican o no como una cuestión política, que amerite su intervención.

d) Conceptos de invalidez tercero y cuarto, parte primera

Estudio de la constitucionalidad del artículo 18 de la Ley Reglamentaria impugnada. Solicitud de auxilio al Ejecutivo Federal para intervenir en cuestiones políticas y ausencia de un listado

taxativo de las medidas precautorias que podrá aplicar el Senado de la República.

Esta impugnación se da en dos vertientes:

En la primera (tercer concepto de invalidez), el Procurador sostiene que el artículo 18, párrafo tercero, invade la esfera de atribuciones de los Estados por permitir la intervención al Ejecutivo Federal en cuestiones de naturaleza política, esto como parte de las medidas cautelares que puede emitir el Senado para procurar la solución de un conflicto de naturaleza política, intervención que sólo puede ocurrir en el supuesto de que el mismo Estado lo solicite por la existencia de una sublevación o trastorno interno que, dada su magnitud, salga del control del órgano local, como lo prevé el artículo 119, párrafo primero,⁶¹ de la Constitución Federal.

La segunda vertiente ocurre en la primera parte del cuarto concepto de invalidez, donde el Procurador señala que el referido artículo 18, viola los principios de legalidad y certeza jurídica

⁶¹ Art. 119.- Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida

Cada Estado y el Distrito Federal están obligados a entregar sin demora a los indiciados, procesados o sentenciados, así como a practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, atendiendo a la autoridad de cualquier otra entidad federativa que los requiera. Estas diligencias se practicarán, con intervención de las respectivas procuradurías generales de justicia, en los términos de los convenios de colaboración que, al efecto, celebren las entidades federativas. Para los mismos fines, los Estados y el Distrito Federal podrán celebrar convenios de colaboración con el Gobierno Federal, quien actuará a través de la Procuraduría General de la República.

Las extradiciones a requerimiento de Estado extranjero serán tramitadas por el Ejecutivo Federal, con la intervención de la autoridad judicial en los términos de esta Constitución, los Tratados Internacionales que al respecto se suscriban y las leyes reglamentarias. En esos casos, el auto del juez que mande cumplir la requisitoria será bastante para motivar la detención hasta por sesenta días naturales."

(artículos 14 y 16 constitucionales), en virtud de que no existe disposición alguna que establezca cuáles son las medidas cautelares que la Comisión respectiva del Senado puede tomar para resolver el conflicto, en forma temporal, por lo que las partes involucradas se encontrarán en incertidumbre jurídica. Lo anterior, aun cuando sea supletorio el Código Federal de Procedimientos Civiles, ya que las medidas precautorias ahí señaladas no persiguen el mismo fin (pues están referidas a embargos, depósitos o aseguramientos), ni constituyen tampoco una forma de evitar que se agrave el conflicto político.

El texto del referido artículo 18 es el siguiente:

Artículo 18. La Comisión propondrá al Pleno las medidas precautorias que estime necesarias, a fin de que no se agrave la cuestión política surgida entre los poderes de un Estado o para suspender temporalmente los actos o hechos motivo del conflicto.

La suspensión se someterá a la consideración del Pleno de la Cámara de Senadores y será aprobada por la mayoría simple de los senadores presentes, la cual no podrá disponerse en los casos que impliquen la vigencia o aplicación de las leyes.

Para los efectos anteriores, la Comisión podrá solicitar a la Junta de Coordinación Política que recurra, de considerarlo ésta procedente, al auxilio del Ejecutivo Federal.

La observancia de las medidas que se dicten, será obligatoria para las partes en conflicto; deberán acatarlas, sin importar que se haya o no rendido el informe a que hace referencia el artículo 16 de esta Ley.

En principio, el proyecto de resolución reconocía la validez del artículo 18, párrafos primero y tercero, impugnados.

Esta propuesta fue respaldada por 5⁶² de los 9 Ministros presentes en la sesión, y 4⁶³ de ellos votaron en contra, por lo que no se alcanzó una mayoría absoluta, ni la mayoría calificada necesaria de ocho votos para invalidar dichas porciones normativas. En tal virtud, y con fundamento en el artículo 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, el Tribunal Pleno desestimó la acción de inconstitucionalidad en la parte relativa.

e) Cuarto concepto de invalidez, segunda parte

Constitucionalidad del artículo 22 de la Ley Reglamentaria impugnada. Consecuencias y efectos de la interposición del recurso de revisión.

En la segunda parte del cuarto concepto de invalidez, el Procurador consideró que el artículo 22 de la referida Ley Reglamentaria viola el principio de legalidad al no determinar cuáles son las consecuencias o efectos de la interposición del recurso de revisión, cuyo texto es el siguiente:

Artículo 22. En caso de que alguna de las partes considere que la actuación de la Comisión o la de alguno de sus integrantes ha sido irregular, podrá interponer el recurso de revisión, el cual será resuelto por la Junta de Coordinación Política en un

⁶² Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Sergio Valls Hernández y Alberto Pérez Dayán.

⁶³ Ministros José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y el entonces Presidente Juan N. Silva Meza.

término de diez días hábiles a partir de la interposición del mismo.

El recurso de revisión se interpondrá por escrito y en un plazo de cinco días hábiles a partir de que tengan conocimiento del hecho irregular.

Para el Pleno, de esta disposición se desprende claramente que el objeto del recurso de revisión, consiste en corregir las actuaciones de la Comisión o de alguno de sus integrantes que las partes consideren irregular, es decir, que no sean conformes con la Ley Reglamentaria, y que si bien los efectos o consecuencias de la revisión no son expresos, éstos se pueden derivar de la propia naturaleza del recurso, a saber: confirmar, revocar o modificar la actuación considerada irregular de la Comisión correspondiente.

Así, las actuaciones que se estimen irregulares pueden quedar sin efectos por la resolución que emita la Junta de Coordinación Política, con lo que se corrobora que dicho numeral sí considera las consecuencias y efectos del recurso de revisión, por lo que reconoció la validez del artículo 22 de la Ley impugnada.

f) Cuarto concepto de invalidez, última parte

Análisis de la validez de los artículos 23 y 24 de la Ley Reglamentaria impugnada. Ausencia de un plazo legal, reglas y etapas para que las partes puedan interponer los recursos de queja y reclamación.

Respecto a la última parte del cuarto concepto de invalidez, el Procurador consideró que los artículos 23 y 24 de la ley

impugnada violan el principio de legalidad consagrado en el artículo 16 de la Constitución Federal, porque no consideran expresamente el término que se tiene para interponer los recursos de queja y de reclamación de incumplimiento, las etapas que deben observarse para su desahogo, ni las reglas o procedimientos a seguir, a pesar de la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, ya que éste no prevé estos recursos, por lo que las partes involucradas también se encontrarán en incertidumbre jurídica.

El texto de los artículos referidos es el siguiente:

Artículo 23. Cuando alguna de las partes no cumpla con las determinaciones que emita la Comisión en el curso de la instrucción, procederá el recurso de queja y la misma dará trámite al recurso emitiendo la resolución que en derecho corresponda, dictando las medidas que se consideren pertinentes para hacer cumplir dicha resolución.

El recurso se resolverá dentro de los diez días hábiles posteriores a la interposición del mismo.

Artículo 24. En el caso de que una de las partes no cumpla con la resolución de la Cámara de Senadores, la parte afectada por el desacato, podrá interponer por escrito el recurso de reclamación de incumplimiento ante la Junta de Coordinación Política para que ésta resuelva lo conducente.

De manera similar a lo que ocurrió respecto del artículo 18 de la ley impugnada,⁶⁴ antes referido, sobre este caso, en la

⁶⁴ Véase el inciso d) de este documento.

propuesta original del Ministro ponente se reconocía la validez de los referidos artículos 23 y 24, la que fue respaldada por 5⁶⁵ de los 9 Ministros presentes en la sesión, y 4⁶⁶ de ellos votaron en contra. Por tanto, no se alcanzó una mayoría absoluta, ni la mayoría calificada de ocho votos necesaria para invalidar dichas porciones normativas, por lo que, con fundamento en el artículo 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, el Pleno desestimó la acción de inconstitucionalidad en esta parte.⁶⁷

g) Sexto concepto de invalidez

Violaciones al principio de supremacía constitucional

En el sexto concepto de invalidez, el Procurador planteó una violación al principio de supremacía constitucional consagrado en la primera parte del artículo 133 de la Norma Fundamental, como consecuencia de los vicios de constitucionalidad atribuidos a los artículos impugnados.

La parte que interesa del artículo 133 constitucional establece:

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el

⁶⁵ Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Sergio Valls Hernández y Alberto Pérez Dayán.

⁶⁶ Ministros José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y el entonces Presidente Juan N. Silva Meza.

⁶⁷ Los señores Ministros Franco González Salas y Aguilar Morales reservaron su derecho para formular voto concurrente; y el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, para formular voto particular.

Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. (...)

El Tribunal Pleno consideró infundado este concepto de invalidez, ya que el Procurador hizo que su argumento dependiera de la invalidez que consideró se actualizaba en cada uno de los preceptos legales que estimó inconstitucionales, los que ya fueron analizados.⁶⁸

3. SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en los siguientes términos:

PRIMERO. Es procedente⁶⁹ e infundada la acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se desestima la acción de inconstitucionalidad por lo que se refiere a los artículos 18, 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 reconoce la validez de los artículos 2o., 3o., fracciones I, II y VI, 5o., fracción II, 9o. y 22, de la Ley Regla-

⁶⁸ Por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, se aprobó la determinación consistente en desestimar el alegato del Procurador relativo a que se presenta la violación al artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los señores Ministros Cossío Díaz y Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra. Los señores Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos y Jorge Mario Pardo Rebolledo estuvieron ausentes en la sesión de 19 de septiembre de 2013 por cumplir una comisión de carácter oficial.

⁶⁹ Considerando aprobado por unanimidad de diez votos

mentaria de la Fracción VI del Artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁷⁰

CUARTO. Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.⁷¹

⁷⁰ Por unanimidad de once votos, se aprobó la determinación consistente en que el Congreso Federal cuenta con las atribuciones constitucionales suficientes para desarrollar normativamente las facultades encomendadas al Senado de la República en el artículo 76, fracciones V y VI, constitucional. El señor Ministro Cossío Díaz no compartió todas las consideraciones.

Por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, quien se manifestó en contra de diversas consideraciones; Aguilar Morales, Valls Hernández, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, se aprobó la determinación consistente en reconocer la validez de los artículos 2o., 3o., fracciones I, II y VI, y 9o., párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la Fracción VI del Artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los señores Ministros Cossío Díaz y Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra. Los señores Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos y Jorge Mario Pardo Rebolledo estuvieron ausentes en la sesión de diecinueve de septiembre de dos mil trece por cumplir una comisión de carácter oficial.

Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales y Valls Hernández reservaron su derecho para formular voto concurrente; y el señor Ministro Cossío Díaz, para formular voto particular.

Por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, se aprobó la determinación consistente en reconocer la validez del artículo 5, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la Fracción VI del Artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El señor Ministro Cossío Díaz votó en contra. Los señores Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos y Jorge Mario Pardo Rebolledo estuvieron ausentes en la sesión de diecinueve de septiembre de dos mil trece por cumplir una comisión de carácter oficial.

Por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Pérez Dayán, se aprobó la determinación consistente en reconocer la validez del artículo 22 de la Ley Reglamentaria de la Fracción VI del Artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los señores Ministros Cossío Díaz y Presidente Silva Meza votaron en contra. Los señores Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos y Jorge Mario Pardo Rebolledo estuvieron ausentes en la sesión de 19 de septiembre de 2013 por cumplir una comisión de carácter oficial. ."

⁷¹ "Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza. Los señores Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos y Jorge Mario Pardo Rebolledo estuvieron ausentes en la sesión de diecinueve de septiembre de dos mil trece por cumplir una comisión de carácter oficial..."

III. CONCLUSIONES

- La facultad del Senado para conocer de cuestiones políticas se traduce en un medio de control de carácter político para la solución de conflictos entre los Poderes de un Estado.
- Las cuestiones políticas no son justiciables.
- Para diferenciar la competencia del Senado para conocer de conflictos políticos, de la facultad de la Suprema Corte para analizar controversias constitucionales, es necesario:
 - 1) Atender a la naturaleza del órgano al que compete su conocimiento.
 - 2) Atender a la naturaleza de la solución que se pretende obtener.

- La controversia constitucional se diferencia de la resolución de conflictos políticos, porque:
 - 1) Tiene un lugar preferente sobre la cuestión política.
 - 2) Las controversias constitucionales son de competencia excluyente.
 - 3) No puede ser competencia simultánea o concurrente entre la Suprema Corte y el Senado.
- Para que el Senado pueda conocer la cuestión política se necesita que se presenten dos supuestos:
 - 1) Deberá ser competencia excluyente y residual.
 - 2) Se requiere que uno de los Poderes en conflicto solicite someter su disenso al conocimiento del Senado.
- Existen dos tipos de controles para la procedencia de la cuestión política:
 - 1) El control de inicio, en el que el Senado determina, previamente si el asunto es de naturaleza política o no.
 - 2) El control de salida, respecto a la posibilidad de que el decreto que resuelva el conflicto, pueda impugnarse vía controversia constitucional.
- El requisito de precisar las disposiciones de la Constitución Federal y de la Constitución local consideradas

"violadas", sirve para conocer en cuáles se ubican los conceptos que permitirían a juicio del Senado resolver los conflictos políticos.

- La "solicitud" de un ciudadano no hace oficiosa la intervención del Senado, ya que ésta sirve únicamente para poner los hechos en su conocimiento, los valore y determine si se califican o no como una cuestión política que amerite su intervención.
- Son válidos los artículos 2o., 3o., fracciones I, II y VI, 5o., fracción II, 9o., y 22 de la Ley Reglamentaria de la Fracción VI del Artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

IV. VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 165/2007*

Voto concurrente que formula el señor Ministro Sergio A. Valls Hernández, en la acción de inconstitucionalidad 165/2007.

Si bien voté a favor del reconocimiento de validez de los artículos 2, 3, fracciones I, II y VI y 9, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la fracción VI del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que la accionante (PGR) planteó que invadían la competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la controversia constitucional, en términos del artículo 105, fracción I, constitucional; no obstante, me aparto de algunas de las consideraciones que, al efecto, sostuvo la mayoría plenaria, por lo siguiente.

* Voto publicado en la *Gaceta... op. cit.*, Décima Época, Libro 2, enero de 2014, Tomo I, página 355; Registro digital: 41286.

Esta acción fue objeto de debate en diversas sesiones,¹ en las cuales dejé sentado mi posicionamiento esencial sobre el tema de fondo, esto es, sobre la denominada "cuestión política" prevista en el artículo 76, fracción VI, de la Constitución Federal.

Así pues, aun cuando comparto que los citados numerales impugnados no invaden la competencia de esta Corte y, por ende, el reconocimiento de su validez, me aparto de las afirmaciones contenidas en el último párrafo de la página 102, y que se retoman de manera subsecuente, en el sentido de que la "cuestión política", en el sentido de que los poderes públicos de una entidad federativa tienen la posibilidad de acudir a la controversia constitucional, cuando así lo decidan, o bien, solicitar la intervención del Senado para resolver el conflicto político que se suscite entre ellos, en el entendido de que si uno decide ir a conflicto político y el otro, promover la controversia constitucional, dada la posición especial que guarda esta Corte en cuanto al control de regularidad de todos los actos estatales, corresponderá de manera preferente el conocimiento de este tipo de conflictos a la Suprema Corte y, por consiguiente, esta facultad excluya y condicione la procedencia de la segunda.

No comparto esta idea, al ser inexacto e incongruente con lo que la propia sentencia señala en líneas anteriores, ya que sí hay distinción entre el objeto de cada uno de estos medios de control constitucional, por lo que, no se trata de que los sujetos legitimados elijan a cuál medio acudir y de ahí, dependa su procedencia de manera preferente, sino de que, en realidad, la

¹ Fue discutido por primera ocasión en las sesiones de 14, 15, 17 y 21 de febrero de 2011, posteriormente en la del día 23 de abril de 2013, y finalmente en 17 y 19 de septiembre del mismo año.

materia corresponda a uno u otro mecanismo y como tal, ambos coexisten cada uno para un fin definido, no se excluyen. Distinto a que, efectivamente, la competencia del Senado sea residual, en tanto que lo "político" comprenderá todo aquello que no sea competencia del Tribunal Constitucional, vía controversia constitucional.

Este voto se publicó el viernes 31 de enero de 2014 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

V. VOTO CONCURRENTE Y PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA RELATIVO A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 165/2007*

CUESTIÓN POLÍTICA. LOS ARTÍCULOS 2, 3, FRACCIONES I, II Y VI Y 9, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 76 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE AGOSTO DE 2007, NO VULNERAN LAS ATRIBUCIONES QUE LA SUPREMA CORTE TIENE ENCOMENDADAS PARA CONOCER VÍA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL DE LOS CONFLICTOS SUSCITADOS ENTRE LOS PODERES DE UN ESTADO. (Razones aprobadas por mayoría de seis votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Alberto

* Voto publicado en la Gaceta... *op. cit.*, Décima Época, Libro 33, agosto de 2016, Tomo I, página 461; Registro digital: 42211.

Pérez Dayán y presidente Juan N. Silva Meza, en contra del voto de los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. El Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea se manifestó en contra de diversas consideraciones. Los Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos y Jorge Mario Pardo Rebolledo estuvieron ausentes)

Voto concurrente y particular que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea relativo a la acción de inconstitucionalidad 165/2007.

Voto concurrente

En la acción de inconstitucionalidad 165/2007 analizamos la constitucionalidad de los artículos 2, 3, fracciones I, II y VI, y 9, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la fracción VI del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ante la posible invasión por parte del Senado de las atribuciones que la Suprema Corte tiene encomendadas para conocer vía controversia constitucional de los conflictos que susciten entre los Poderes de un Estado. Los citados artículos fueron reconocidos como constitucionales por una mayoría de siete integrantes del Tribunal Pleno, entre los cuales me encuentro.

El reconocimiento de su constitucionalidad se basó en un amplio y rico debate sobre la compatibilidad de ambos medios de control, por un lado, la controversia constitucional y, por el otro, las cuestiones políticas de conocimiento de la Cámara de Senadores.

La sentencia definitiva pudo integrar las visiones de varios de los Ministros que participamos en las sesiones del Tribunal Pleno en que se discutió este asunto.

En mi caso, me pronuncié por la dificultad de hacer una división tajante entre lo político y lo constitucional, pues tanto el objeto de los medios de control constitucional como las resoluciones que emitimos tienen una proyección política y social.

Desde mi punto de vista, la dificultad de definir lo que es una cuestión política y lo que es una cuestión constitucional, como si tuvieran una naturaleza intrínseca diferenciada, hace que el intento de distinguirlas sea una tarea destinada al fracaso. Más bien hay cuestiones políticas no justiciables, es decir, cuestiones que son ajenas a la jurisdicción de este Tribunal. Las cuales son cada vez menos en el modelo de control judicial de constitucionalidad desarrollado a partir de la Segunda Guerra Mundial en varios Estados europeos y latinoamericanos, como es el caso de México.

En esta tesitura, la resolución del Senado en una cuestión política también es recurrible ante la Suprema Corte, para que sea ésta la que decida en definitiva a qué institución corresponde definir el conflicto. No es óbice a lo anterior, que el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la Fracción VI del Artículo 76 de la Constitución establezca que, la resolución que dicte el Senado es definitiva e inatacable, pues las improcedencias de las controversias constitucionales sólo pueden estar previstas en la propia Constitución.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que las controversias constitucionales son un proceso iniciado a instancia de parte, en

el cual aplicamos ciertos métodos jurídicos para interpretar y resolver la constitucionalidad de los actos y normas generales que son impugnadas. Por ejemplo, utilizamos métodos como el test de proporcionalidad y lo aplicamos con más o menos exigencia dependiendo de diversos factores, como podría ser si la distinción se basa en una categoría sospechosa o si la expresión restringida es política, etc.

Ahora bien, aun cuando coincido con el desarrollo que se hace en esta parte de la sentencia, como lo manifesté durante la discusión del proyecto que en su momento se sometió a nuestra consideración, creo necesario hacer dos precisiones sobre las consideraciones que sustentan la sentencia.

En la sesión del 14 de febrero de 2011 en la que discutimos la primera propuesta que se sometió a nuestro estudio, manifesté que el carácter residual de la competencia del Senado respecto de la competencia de la Suprema Corte no debía confundirse con la vinculatoriedad del procedimiento senatorial una vez que el Senado asumió competencia.

Creo que éste fue el sentido adoptado por la sentencia finalmente aprobada el 19 de septiembre de 2013, sin embargo, en la foja 102 de la resolución hay una referencia que puede prestarse a confusión cuando dice que el conflicto se plantea de manera voluntaria entre los poderes locales disidentes.

Ahora bien, esta eventual confusión se elimina si leemos la foja 110 de la sentencia, en la que se señala que se actualiza válidamente la facultad del Senado para conocer de un conflicto político cuando uno de los Poderes en conflicto hace la petición,

es decir, basta que uno de los Poderes lo haga sin necesidad de que el otro consienta ese conocimiento.

Por otro lado, no coincido con el considerando de la sentencia en el que se dice que la procedencia debe analizarse atendiendo a la naturaleza y las particularidades del caso,¹ pues en mi opinión, la controversia es en principio procedente y será en el fondo del asunto cuando se resuelva si se trata de un caso excepcional que no pueda ser resuelto por la Suprema Corte.

Voto particular

Por otro lado, considero que es inconstitucional el artículo 18, párrafos primero y tercero, de la Ley Reglamentaria de la Fracción VI del Artículo 76 constitucional que dispone lo siguiente:

"Artículo 18. La Comisión propondrá al Pleno las medidas precautorias que estime necesarias, a fin de que no se agrave la cuestión política surgida entre los poderes de un Estado o para suspender temporalmente los actos o hechos motivo del conflicto.

"La suspensión se someterá a la consideración del Pleno de la Cámara de Senadores y será aprobada por la mayoría simple de los senadores presentes, la cual no podrá disponerse en los casos que impliquen la vigencia o aplicación de las leyes.

¹ 1 Foja 102 de la sentencia.

"Para los efectos anteriores, la Comisión podrá solicitar a la Junta de Coordinación Política que recurra, de considerarlo ésta procedente, al auxilio del Ejecutivo Federal.

"La observancia de las medidas que se dicten, será obligatoria para las partes en conflicto; deberán acatarlas, sin importar que se haya o no rendido el informe a que hace referencia el artículo 16 de esta Ley."

La sentencia desestima la acción de inconstitucionalidad, en relación con este artículo, pues no se alcanzó la mayoría absoluta para reconocer su validez, pero tampoco la mayoría calificada para declarar su invalidez. Quiero expresar las razones por las cuales voté en el sentido, de que los párrafos primero y tercero del artículo 18 de la ley impugnada son inconstitucionales.

Por lo que toca a la falta de un listado de medidas precautorias en el primer párrafo del artículo 8 impugnado, estimo que la pretensión de dicha disposición fue dar un amplio margen de actuación al Senado para que atendiendo a la situación dicte las medidas que considere necesarias, siendo la suspensión sólo una de las medidas posibles.

Ahora, si bien es cierto que la existencia de un conflicto entre poderes de un Estado con las características necesarias para que el Senado se avoque a su conocimiento, puede tener elementos variados difíciles de prever, lo que complica la enunciación taxativa de medidas, la habilitación tal y como está prevista en el párrafo primero *"La Comisión propondrá al Pleno las medidas precautorias que estime necesarias, a fin de que no se agrave la cuestión política surgida entre los poderes de un Estado o para suspender temporalmente los actos o hechos motivo del*

conflicto", abre la puerta a que se dicten medidas arbitrarias y, por tanto, es inconstitucional.

En ese sentido, para que fueran una habilitación constitucional, por lo menos debería estar acotada por la naturaleza propia de las medidas precautorias, que tienen como objeto, evitar daños irreparables, en el caso, el objetivo sería la contención del conflicto evitando una escalada.

En relación con el párrafo tercero, que prevé que la Comisión podrá solicitar a la Junta de Coordinación Política que recurra, de considerarlo ésta procedente, al auxilio del Ejecutivo Federal, estimo que es contrario al artículo 119, primer párrafo, de la Constitución, el cual impone como condición para que los Poderes de la Unión presten protección a los Estados ante una sublevación o trastorno interior que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida. Esto es, la intervención de la fuerza pública federal al interior de un Estado, por disposición constitucional es siempre a solicitud de uno de esos Poderes.

En efecto, uno de los principios de nuestro sistema federal, radica precisamente en la libertad de los Estados respecto de la Federación para decidir lo concerniente a su régimen interior, con la única limitante de respetar los principios de la Constitución General. En este sentido, la Federación sólo puede intervenir en un Estado cuando exista una autorización constitucional expresa y se cumplan las condiciones para tal efecto, lo que adquiere especial relevancia al hablar del uso de la fuerza pública.

Finalmente, también analizamos la constitucionalidad de los artículos 23 y 24 de la Ley Reglamentaria de la Fracción VI del Artículo 76 constitucional, que establecen lo siguiente:

"Artículo 23. Cuando alguna de las partes no cumpla con las determinaciones que emita la Comisión en el curso de la instrucción, procederá el recurso de queja y la misma dará trámite al recurso emitiendo la resolución que en derecho corresponda, dictando las medidas que se consideren pertinentes para hacer cumplir dicha resolución.

"El recurso se resolverá dentro de los diez días hábiles posteriores a la interposición del mismo."

"Artículo 24. En el caso de que una de las partes no cumpla con la resolución de la Cámara de Senadores, la parte afectada por el desacato, podrá interponer por escrito el recurso de reclamación de incumplimiento ante la Junta de Coordinación Política para que ésta resuelva lo conducente."

La sentencia desestima la acción de inconstitucionalidad, en relación con estos dos artículos, pues no se alcanzó la mayoría absoluta para reconocer su validez, pero tampoco la mayoría calificada para declarar su invalidez.

Quiero expresar las razones por las cuales voté por la inconstitucionalidad de estos artículos. En mi opinión, el establecimiento de un plazo para la interposición de los recursos, y en particular del recurso de queja y del recurso de reclamación, es un requisito esencial en la regulación de cualquier proceso, incluso si es de carácter político. De lo contrario, las partes que participan en el procedimiento no tienen seguridad jurídica para su interposición, lo que viola uno de los principios básicos de cualquier Estado de derecho como es la previsibilidad de cualquier actividad estatal.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 165/2007, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 31 de enero de 2014 a las 10:05 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 2, Tomo I, enero de 2014, página 254.

VI. VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 165/2007*

Voto particular que formula la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, en la acción de inconstitucionalidad 165/2007.

En sesión de diecinueve de septiembre de dos mil trece, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió la acción de inconstitucionalidad 165/2007. En dicha resolución, el tema a dilucidar consistió en determinar si las facultades que la Ley Reglamentaria de la fracción VI del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le encomendaba al Senado, vía solución de las cuestiones políticas, implicaban una irrupción en las atribuciones que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tiene encomendadas para

* Voto publicado en la *Gaceta... op. cit.*, Décima Época, Libro 2, enero de 2014, Tomo I, página 349; Registro digital: 41285.

conocer, vía controversia constitucional, de los conflictos que se susciten entre los Poderes de un Estado.

La mayoría de los integrantes de este Alto Tribunal, determinó decretar la validez de la ley impugnada, pues consideraron que no se actualizaba irrupción por parte del Senado en las atribuciones que esta Suprema Corte tiene encomendadas. Sin embargo, no comparto el criterio que rige al de la mayoría y por esta razón, me permito suscribir el presente voto particular.

Por tanto, con el objeto de exponer las razones que me llevan a disentir del criterio de la mayoría, resulta indispensable traer a colación, algunos de los argumentos efectuados por el entonces procurador general de la República.

El entonces procurador planteó —entre otros conceptos de invalidez—, que los artículos 2, 3, fracciones I, II y VI, y 9, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la fracción VI del artículo 76 Constitucional, son inconstitucionales, pues en su opinión, invaden la competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, prevista en los artículos 104, fracción VI y 105, fracción I, de la Constitución Federal. A su parecer, los supuestos para la configuración del procedimiento de cuestión política, se refieren al conocimiento de temas exclusivos de la controversia constitucional, en la medida que implican la invasión de esferas de competencias entre dos poderes de una entidad federativa.

En ese sentido, considero que es dable afirmar que partiendo del análisis de constitucionalidad que se pretende, tanto el supuesto que establece el inciso h) del artículo 105, como el regulado en la fracción VI del artículo 76, ambos de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, parecen ser muy similares.

Al respecto, dichos artículos señalan lo siguiente:

"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 y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre:

"...

"h) Dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales:..."

"Artículo 76. son facultades exclusivas del Senado:

"VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado.

"La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior."

En ese sentido, debe precisarse que a nivel constitucional la controversia constitucional prevé muchos más supuestos que

la cuestión política, empero, es posible constatar cierta coincidencia en lo establecido en el inciso h) de la fracción I del artículo 105 y la fracción VI del artículo 76, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Derivado de lo anterior, es posible percatarse que, en efecto, en el artículo 105, fracción I, inciso h) de la Constitución Federal, se hace referencia a dos poderes de un mismo Estado, mientras que en el artículo 76, fracción VI, de la Constitución Federal, señala a los poderes de un Estado.

Por otro lado, debemos señalar que la controversia constitucional prevista en la fracción I del artículo 105 constitucional, tiene por objeto llevar a cabo, tanto el control de regularidad —constitucional y legal— de normas generales y actos.

En ese sentido, se puede afirmar que la ley impugnada también establece esta materia, ya que indica los supuestos de cuándo se configura la cuestión política y, pues señala que si los actos o hechos que la motivan constituyen un conflicto que dañe gravemente la relación entre dos o más poderes de un Estado o afecten su funcionamiento.

"Artículo 2. Se configura la cuestión política, si los actos o hechos que la motivan constituyen un conflicto que dañe gravemente la relación entre dos o más poderes de un Estado o afecten su funcionamiento."

Por otro lado, el objeto de las cuestiones políticas se encuentra concretizado en la Ley Reglamentaria de la fracción VI del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, específicamente en el artículo 3, de dicho ordenamiento, el cual dispone lo siguiente:

"Artículo 3. Se estará ante una cuestión política si se actualiza alguno de los siguientes supuestos:

" ...

"VI. En general, todos los actos o hechos que un poder estatal realice o se abstenga de hacer, en perjuicio de otro u otros. ..."

Derivado de la transcripción anterior, y en lo referente al presente estudio, se advierte que la referida ley reglamentaria desarrolla el objeto de las cuestiones políticas, centrándolo en **hechos o actos**.

En ese sentido, es dable concluir, que respecto a la materia de control de estas dos formas de solución de conflictos encuentran coincidencia respecto de los **actos**.

Luego entonces, considero que cuando en los artículos 2 y 3 de la Ley impugnada, se regula la misma materia que la fracción I del artículo 105, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la referida legislación contraviene lo dispuesto en el texto constitucional.

Lo anterior, encuentra también sustento, con lo establecido por el artículo 104 constitucional, pues conforme a dicho artículo, aquello que sea susceptible de analizarse por este medio de control constitucional, no puede examinarse por alguien distinto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"Artículo 104. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

" ...

"IV. De las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105, mismas que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; ..."

De dicho numeral se desprende que, el control constitucional en los supuestos que regula el artículo 105 constitucional, sólo puede ser analizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y por ende el Senado de la República no puede conocer de los mismos.

Por otro lado, cabe destacar otra coincidencia entre ambas figuras, toda vez que este Alto Tribunal ya ha señalado que la finalidad de la controversia constitucional es la de **salvaguardar el principio de división de poderes**, mediante la resolución de conflictos derivados de **invasiones de esferas competenciales** previstas en la Constitución.

Mientras que, por otra parte, en tratándose de la cuestión política, su finalidad puede desprenderse del texto de la legislación secundaria, específicamente en su artículo 3, que en la parte relativa establece lo siguiente:

"Artículo 3. Se estará ante una cuestión política si se actualiza alguno de los siguientes supuestos:

"I. Las diferencias políticas que surjan entre los poderes de un Estado y que alteren, obstaculicen o impidan el legal y correcto ejercicio de las atribuciones de uno de ellos;

"II. La falta de colaboración, coordinación o complementación a lo que **obligan los principios legales que regulan la división de poderes y que éstos se muestren incapaces de solucionar;**

" ...

"VI. En general, todos los actos o hechos que un poder estatal realice o se abstenga de hacer, en perjuicio de otro u otros. ..."

Por tanto, se puede advertir que la finalidad de la cuestión política, acorde a la ley reglamentaria, es también la de **salvaguardar el principio de división de poderes.**

Derivado de lo anterior, se advierte que la finalidad de la cuestión política no es propiamente la competencia que debe ser resuelta por el Senado. Por tanto, no sería válido afirmar que el Senado de la República se encuentra facultado para resolver dichas cuestiones, toda vez que es la propia Constitución Federal, la que le otorga dicha atribución a este Tribunal Constitucional. Sin embargo, debe precisarse que si bien la expresión "actos" no es una expresión unívoca, esto debido a que la materia de control puede implicar tanto actos en sentido estricto como normas individualizadas, lo cierto es que, la ley impugnada podría ser interpretada en distintos sentidos, pues no basta que la misma establezca que sólo procederá plantear la cuestión política, siempre que para resolverla no exista recurso, vía o instancia jurisdiccional, toda vez que permite a las partes realizar dicha interpretación e incluso, faculta al Senado a realizar dicho análisis, vulnerando con ello facultades que le son propias a este Alto Tribunal, ya que es en última instancia, a quien le corresponde determinar si dicho asunto es o no de su competencia.

En ese mismo sentido, no se comparte el criterio propuesto, pues señala que en el supuesto de que alguna de las partes acuda al Senado para que éste resuelva la cuestión política planteada, el Senado deberá realizar un examen con el fin de corroborar si el asunto planteado es o no materia de la controversia constitucional, en ese sentido, como fue expuesto, me parece que dicha atribución es competencia exclusiva de nuestro Máximo Tribunal, pues de otra forma, se dejaría en manos del Senado conocer de asuntos que podrían ser competencia de esta Suprema Corte, por tanto, considero que se debió realizar un mayor estudio de la ley combatida, y en su caso, declarar invadidas aquellas porciones que dejan un amplio margen de apreciación tanto a las partes como al Senado.

Por otro lado, la ley impugnada en su artículo 9, establece que las partes deberán señalar los preceptos de la Constitución Federal que estimen vulnerados.

Al respecto, dicho precepto establece:

"Artículo 9. La solicitud a que se refiere el artículo anterior, deberá contener una relación de los hechos que la motivaron, los argumentos por los que se considera configurada una cuestión política, las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las de la Constitución Local que funden la actuación o que se consideren violadas con los actos o los hechos ejecutados por quien es señalado como contraparte, y los aspectos específicos respecto de los cuales deba pronunciarse la Cámara de Senadores."

Sin embargo, la competencia del Senado para conocer de las cuestiones políticas que se susciten entre dos poderes de un

Estado, no comprende la posibilidad de valorar la existencia de violaciones tanto al propio ordenamiento fundamental, como a las Constituciones Estatales, puesto que ello requiere del ejercicio de una competencia que no le corresponde. Sin que ello pueda ser salvaguardado con una interpretación conforme la ley, pues si lo que se busca es la seguridad jurídica a las partes, lo ideal sería eliminar aquellas partes de la ley que podrían generar incertidumbre a quienes acuden a esta vía.

Por lo anterior, en mi opinión, el planteamiento realizado por el entonces Procurador debió calificarse como fundado.

Por tanto, a mi juicio, cuando en los artículos 2, 3, fracciones I, II y VI, y 9, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la fracción VI del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señalan atribuciones propias de este Alto Tribunal, invaden la esfera de competencias de esta Suprema Corte, al coincidir con los regulados en la Carta Magna en lo relativo a la controversia constitucional, dichos artículos devienen inválidos, en las porciones que ya han sido señaladas.

En ese sentido, considero que por ello se debió dejar mayor claridad en la ley impugnada, eliminando las porciones que podrían generar confusión a las partes, para dejar únicamente como materia de control de la cuestión política, cuestiones fácticas que también son señaladas por la misma ley. De esta forma la ley impugnada quedaría de la manera siguiente:

"Artículo 2. Se configura la cuestión política, si los hechos que la motivan constituyen un conflicto que dañe gravemente la relación entre dos o más poderes de un Estado o afecten su funcionamiento."

"Artículo 3. Se estará ante una cuestión política si se actualiza alguno de los siguientes supuestos:

"I. Las expresiones que en forma pública y reiterada formule un poder respecto de otro, cuyo propósito o sus efectos tiendan a socavar su autoridad;

"II. El enfrentamiento físico entre los titulares o integrantes de los poderes, aunque éste no interrumpa el orden constitucional;

"III. Los hechos de violencia del tipo que sea, de un poder hacia otro, que pudieran alterar o interrumpir el orden constitucional local o el ejercicio de sus respectivas funciones, y

"IV. En general, todos los hechos que un poder estatal realice o se abstenga de hacer, en perjuicio de otro u otros.

"Procederá plantear la cuestión política siempre que, para resolverla, no haya recurso, vía o instancia jurisdiccional."

"Artículo 9. La solicitud a que se refiere el artículo anterior, deberá contener una relación de los hechos que la motivaron, los argumentos por los que se considera configurada una cuestión política, o los hechos ejecutados por quien es señalado como contraparte, y los aspectos específicos respecto de los cuales deba pronunciarse la Cámara de Senadores. ..."

Por otro lado, no coincido con el criterio de la mayoría, esto al reconocer la validez del artículo 18 de la ley impugnada, toda vez que, en mi opinión, dicho artículo viola los principios de legalidad y certeza jurídica, en virtud de que no existe disposición alguna que establezca cuáles son las medidas cautelares que la

comisión respectiva del Senado puede tomar para resolver en forma temporal el conflicto. En ese sentido, se debe establecer un listado taxativo de dichas medidas cautelares, pues de otra manera, las partes involucradas se encontrarán en incertidumbre jurídica.

En ese mismo sentido, considero que los artículos 23 y 24, de la ley que se combate, violan el principio de legalidad consagrado en artículo 16 de la Constitución Federal, pues dichos numerales no establecen expresamente el término que se tiene para interponer los recursos de queja y de reclamación.

Los artículos impugnados señalan lo siguiente:

"Artículo 23. Cuando alguna de las partes no cumpla con las determinaciones que emita la comisión en el curso de la instrucción, procederá el recurso de queja y la misma dará trámite al recurso emitiendo la resolución que en derecho corresponda, dictando las medidas que se consideren pertinentes para hacer cumplir dicha resolución.

"El recurso se resolverá dentro de los diez días hábiles posteriores a la interposición del mismo."

"Artículo 24. En el caso de que una de las partes no cumpla con la resolución de la Cámara de Senadores, la parte afectada por el desacato, podrá interponer por escrito el recurso de reclamación de incumplimiento ante la Junta de Coordinación Política para que ésta resuelva lo conducente."

Por una parte, del análisis sistemático de la figura del recurso de queja contenido en el numeral 23 de la ley impugnada, se

puede advertir que dicho recurso tiene como finalidad combatir la conducta contumaz de una de las partes frente al cumplimiento de las determinaciones que la comisión legislativa adopta en la instrucción del conflicto político, para constreñirla, en su caso, a su cumplimiento a través de las medidas que estime pertinentes.

Por otra parte, del estudio del recurso de reclamación se desprende que tiene como objeto constreñir a una de las partes al cumplimiento cabal de la resolución definitiva emitida por el Pleno del Senado en materia de los conflictos que regula la ley impugnada.

Derivado de lo anterior, y acorde con la finalidad que persiguen estos recursos, este Tribunal Pleno debió estimar fundado el argumento relativo al término para su interposición, toda vez que el numeral en cuestión no establece expresamente un plazo para su promoción.

En efecto, a diferencia de la manera en que se regula el recurso de revisión en la ley en estudio, en la que se señala un plazo cierto de cinco días para la interposición del recurso, esto a partir del conocimiento de la irregularidad impugnada, en el caso de los recursos de queja y reclamación no se advierte dicha cuestión, sino únicamente se aprecia de los preceptos en cuestión, la posibilidad que tienen las partes de impugnar por un lado, el incumplimiento de las determinaciones dictados por la comisión respectiva, y por el otro, cumplimiento de la resolución definitiva dictada por el Pleno de la Cámara de Senadores.

Por lo que, se debió estimar como fundado dicho concepto de invalidez.

Por todo lo expuesto, considero que sí existe una violación al principio de supremacía constitucional, esto como consecuencia de los vicios de constitucionalidad atribuidos a los artículos impugnados.

Consideraciones que, de manera respetuosa, me hacen disentir de la sentencia votada.

Este voto se publicó el viernes 31 de enero de 2014 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

VII. COMENTARIO DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO JUSTICIABILIDAD DE LAS CUESTIONES POLÍTICAS. LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 165/2007

*Dr. Daniel Márquez Gómez**

Todas las cuestiones políticas, todas las cuestiones de derecho, no son en el fondo nada más que cuestiones de poder.¹

August Bebel

1. BREVE EXCURSUS: LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL MEXICANO

Uno de los campos jurídicos de mayor desarrollo, a partir de la década de los treinta del siglo XX y hasta el momento actual, es el derecho procesal constitucional. Su evolución tiene como origen el debate entre Carl Schmitt y Hans Kelsen, a través

* Investigador titular "A" de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

¹ Citado por Fidel Castro Díaz-Barlat en *Energía nuclear y desarrollo: realidades y desafíos en los umbrales del siglo XXI*, Argentina, Colihue, 1990, p. 269 (epígrafe)

de los libros *Der Hüter der Verfassung* y *Wer soll der Hüter der Verfassung sein?*, respectivamente, sobre el defensor de la Constitución y los métodos de control de la constitucionalidad, esto es, por vía política o jurisdiccional.²

Ese desarrollo está relacionado con el papel de los órganos jurisdiccionales en la defensa de la Constitución, como lo destaca Héctor Fix-Zamudio, la cual se integra por los instrumentos jurídicos y procesales para conservar la normativa de la Norma Fundamental, prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y lograr el desarrollo y la evolución de sus disposiciones; además, la defensa del Texto Constitucional se divide en dos sectores que se complementan entre sí: los medios de protección constitucional y las garantías constitucionales.³

Para este excursus interesa el segmento de las "garantías constitucionales", entendidas como los medios jurídicos de naturaleza predominantemente procesal que se dirigen a reintegrar el orden constitucional, cuando ha sido violado o desconocido por los propios órganos del poder.⁴

Así, se afirma que las Constituciones de nuestra época tienen características comunes, ya que consagran instrumentos o garantías que permiten asegurar que el ordenamiento jurídico infra constitucional refleje el "linaje" constitucional, es decir, permiten expulsar de éste (o adaptar) aquellas disposiciones que atenten

² Héctor Fix-Zamudio señala que para el procesalista español Niceto Alcalá, Hans Kelsen es fundador de la disciplina del derecho procesal constitucional. Véase Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa/UNAM, 2005, pp. 5, 71 y 72.

³ *Ibid.*, pp. 10-11.

⁴ *Ibid.*, p. 12.

contra la sangre sagrada de la Constitución, o, dicho de otra manera, declarar inexecutable las disposiciones inconstitucionales, e incluso exhortan al legislador a no violar la Constitución por omisión, esto es, a legislar, pero adicionalmente han establecido mecanismos procesales que posibilitan la efectividad de los derechos humanos reconocidos en la Constitución.⁵

En México, a partir de la reforma judicial de la década de los noventa,⁶ se otorgaron facultades claras al Poder Judicial de la Federación para ser un efectivo guardián de la Constitución. Así, en el artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se plasmaron las controversias constitucionales entre órganos del poder y las acciones de inconstitucionalidad, que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución.

En palabras de Juventino V. Castro, esta reforma plasmó tendencias para fortalecer al Poder Judicial de la Federación como verdadero "poder político".⁷

Como este comentario se asocia a las acciones de inconstitucionalidad, debemos resaltar que esta garantía, en el sentido destacado líneas arriba, es aquel mecanismo o instrumento procesal-constitucional por medio del cual determinadas personas,

⁵ Velandia Canosa, Eduardo Andrés, "Codificaciones Procesales y el Código Procesal Constitucional Modelo", en Velandia Canosa, Eduardo Andrés (coord.), *Derecho Procesal Constitucional*, T. 1, Vol. 2, Colombia, VC Editores y Asociación Colombina de Derecho Procesal Constitucional, 2011, p. 38.

⁶ Véase el *Diano Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1994, donde se publica el "Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 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", donde surgen dos de las figuras emblemáticas de la actual judicatura: El Consejo de la Judicatura Federal y las acciones de inconstitucionalidad.

⁷ Castro, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*, México, Porrúa, 1997, p. 1.

órganos o fracciones de órganos, cumpliendo con los requisitos procesales legalmente establecidos (siempre que sean conformes con la Constitución), pueden plantear, en forma directa y principal, ante el órgano judicial de la constitucionalidad de que se trate, si una determinada norma jurídica (y, especialmente, las leyes parlamentarias) es o no acorde con la Constitución, lo que normalmente da lugar, tras la oportuna tramitación procedimental con las debidas garantías, a una sentencia, en la que dicho órgano de la constitucionalidad se pronuncia en abstracto y con efectos generales sobre si la norma impugnada es o no compatible con la Norma Fundamental y, en la hipótesis de que no lo fuera, declara la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de dicha norma, si bien existe la posibilidad de que ese órgano dicte alguna de las "sentencias intermedias" o modalidades atípicas de sentencias.⁸

Por su parte, Juventino V. Castro sostiene que las acciones de inconstitucionalidad son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por órganos legislativos minoritarios, por los partidos políticos con registro federal o estadual, o por el Procurador General de la República, en los cuales se controvierte la posible contradicción entre una norma general o tratado internacional, por una parte, y la Constitución, por la otra, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o del tratado impugnados, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales.⁹

⁸ Brage Camazano, Joaquín, "Acción de Inconstitucionalidad", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Martínez Ramírez, Fabiola, Figueroa Mejía, Giovanni M. (coords.), *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, México, Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, p. 11.

⁹ Castro, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*, op. cit., nota 7, p. 119.

Héctor Fix-Zamudio destaca que esta garantía constitucional debe entenderse como una acción de carácter abstracto, en cuanto tiene por objeto esencial garantizar la aplicación de la Constitución y la certeza del orden jurídico fundamental, por lo que no se requiere la existencia de un agravio ni de un interés jurídico específico para iniciar el procedimiento.¹⁰

Como se advierte, la acción de inconstitucionalidad puede considerarse un control de tipo político, de orden procesal, porque a través de esta garantía se establece un control abstracto de constitucionalidad, vía acción, mediante el cual es factible establecer si una norma es o no acorde con el Texto Constitucional de un Estado.

2. LAS CUESTIONES POLÍTICAS Y SU JUSTICIABILIDAD

La regla general es que cualquier cuestión que afecte la institucionalidad de un Estado puede ser objeto de control jurisdiccional, lo anterior deriva del principio de la división de poderes; además, es consecuencia del sometimiento de las autoridades al derecho y del principio de juridicidad. Sin embargo, en el ámbito jurisprudencial se han destacado, como excepción a este principio, las "cuestiones políticas".

Aunque Larry Anhart destaca que en el ágora ateniense se debatían las cuestiones políticas de acuerdo con los estándares de la racionalidad humana,¹¹ algunos quieren ver un ante-

¹⁰ Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio* . . . , op. cit., nota 2, p. 232.

¹¹ Véase Anhart, Larry, *Political Questions. Political Philosophy from Plato to Rawls*, third edition, USA, Illinois, Waveland Press, 2003, p. 11. "The center of the political life was the agora, the public

cedente en *Ware vs. Hylton*,¹² de 1796, donde el Juez Samuel Chase sostuvo que todas las leyes estatales en conflicto con tratados federales deben "postrarse" ante ellos; sin embargo, los antecedentes actuales de las cuestiones políticas los podemos encontrar en *El federalista* y el caso *Marbury vs. Madison*.

En *El federalista*, la autoridad del poder judicial debe extenderse a las siguientes categorías: 1) todos los casos que surjan con motivo de las leyes de los Estados Unidos, promulgadas por éstos en ejercicio de sus facultades justas y constitucionales de legislación; 2) a todos los que tengan relación con el cumplimiento de las disposiciones expresas de los artículos de la Unión; 3) a todos aquellos en los que Estados Unidos sea parte; 4) todos los que comprometan la paz de la confederación, ya sea que se refieran a las relaciones de los Estados Unidos con naciones extranjeras o de los Estados entre sí; 5) los que tengan su origen en alta mar y pertenezcan a las jurisdicciones marítimas o del almirantazgo y 6) todos aquellos en los que no se pueda presumir que los tribunales de los Estados procederán imparcialmente y sin prejuicios.¹³

Así, en *El federalista* se destaca que la jurisdicción original de la Suprema Corte se limitaría a dos clases de negocios, de tal naturaleza que rara vez se presentarían. En todos los demás casos que toca conocer a los tribunales federales, la jurisdicción original correspondería a los tribunales inferiores y la Suprema

space which in which citizens debated political questions according to the standards of human rationality. Thus, Athens gave birth to rational political thought."

¹² *Ware vs. Hylton*, 3 U.S. 199 (1796).

¹³ Hamilton, *El federalista, los ochenta y cinco ensayos que Hamilton, Madison y Jay escribieron en apoyo de la Constitución norteamericana*, LXXX, de la Edición de Mc Lean, MDCCCLXXXVIII, pr. y ver. Gustavo R. Velasco, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1957, p. 338.

Corte no tendría sino jurisdicción de apelación, "con las excepciones y conforme a la regla que establezca el Congreso".¹⁴

Por su parte, en el caso *Marbury vs. Madison*,¹⁵ de 24 de febrero de 1803, se destacó:

De ello se deduce que la cuestión de si la legalidad de un acto del jefe de un departamento puede o no ser examinada en un tribunal de justicia debe depender siempre de la naturaleza de dicho acto.

Si algunos actos son sujetos de examen y otros no, debe haber alguna regla de ley para guiar a la Corte en el ejercicio de su jurisdicción.

¹⁴ Hamilton, *El federalista*, LXXXI, *op. cit.*, nota 13, p. 348.

¹⁵ 5 U.S. 137, *Marbury vs. Madison*. En la parte que destacamos, se lee:

"It follows, then, that the question whether the legality of an act of the head of a department be examinable in a court of justice or not must always depend on the nature of that act.

If some acts be examinable and others not, there must be some rule of law to guide the Court in the exercise of its jurisdiction.

In some instances, there may be difficulty in applying the rule to particular cases; but there cannot, it is believed, be much difficulty in laying down the rule.

By the Constitution of the United States, the President is invested with certain important political powers, in the [p.166] exercise of which he is to use his own discretion, and is accountable only to his country in his political character and to his own conscience. To aid him in the performance of these duties, he is authorized to appoint certain officers, who act by his authority and in conformity with his orders.

In such cases, their acts are his acts; and whatever opinion may be entertained of the manner in which executive discretion may be used, still there exists, and can exist, no power to control that discretion. The subjects are political. They respect the nation, not individual rights, and, being entrusted to the Executive, the decision of the Executive is conclusive. The application of this remark will be perceived by adverting to the act of Congress for establishing the Department of Foreign Affairs. This officer, as his duties were prescribed by that act, is to conform precisely to the will of the President. He is the mere organ by whom that will is communicated. The acts of such an officer, as an officer, can never be examinable by the Courts.

But when the Legislature proceeds to impose on that officer other duties; when he is directed peremptorily to perform certain acts; when the rights of individuals are dependent on the performance of those acts; he is so far the officer of the law, is amenable to the laws for his conduct, and cannot at his discretion, sport away the vested rights of others.

The conclusion from this reasoning is that, where the heads of departments are the political or confidential agents of the Executive, merely to execute the will of the President, or rather to act in cases in which the Executive possesses a constitutional or legal discretion, nothing can be more perfectly clear than that their acts are only politically examinable. But where a specific duty is assigned by law, and individual rights depend upon the performance of that duty, it seems equally clear that the individual who considers himself injured has a right to resort to the laws of his country for a remedy."

En algunos casos, puede ser difícil aplicar la regla a casos particulares; pero no se puede creer que sea muy difícil establecer la regla.

Según la Constitución de los Estados Unidos, el Presidente está investido de ciertos poderes políticos importantes, en cuyo ejercicio debe ejercer su propia discreción, y sólo es responsable ante su país por su carácter político y por su propia conciencia. Para ayudarlo en el cumplimiento de sus deberes, está autorizado a designar a ciertos oficiales, que actúan por su autoridad y conforme a sus órdenes.

En tales casos, los actos de esos funcionarios son actos del Presidente; y cualquiera que sea la opinión que se pueda tener de la manera en que se puede usar la discrecionalidad ejecutiva, no existe, y tampoco puede existir, ningún poder para controlar esa discreción. Los temas son políticos. Ellos respetan la nación, no los derechos individuales, y, siendo confiados al Ejecutivo, la decisión del Ejecutivo es concluyente. La aplicación de esta observación se percibirá haciendo alusión al acto del Congreso para establecer el Departamento de Asuntos Exteriores. Este oficial, como sus deberes fueron prescritos por ese acto, debe conformarse exactamente a la voluntad del Presidente. Él es el mero órgano por el que se comunica esa voluntad. Los actos de tal funcionario, como oficial, nunca pueden ser examinados por los Tribunales.

Pero cuando el Congreso impone a ese funcionario otros deberes; cuando se le ordena perentoriamente realizar ciertos actos; cuando los derechos de las personas dependan de la ejecución de esos actos; él es oficial de la ley, es responsable ante las leyes por su conducta, y no puede desconocer discrecionalmente los derechos adquiridos de otros.

La conclusión de este razonamiento es que, cuando los jefes de departamentos actúan como agentes políticos o confidenciales del Ejecutivo, simplemente ejecutan la voluntad del Presidente, en aquellos casos en que éste posee poderes discrecionales conferidos constitucional o legalmente, el control de esos actos es de orden político. Pero cuando un derecho específico es asignado por la ley y los derechos individuales dependen del cumplimiento de ese deber, parece igualmente claro que el individuo que se considera lesionado tiene derecho a recurrir a las leyes de su país para obtener un remedio.

Para Thomas M. Franck, el caso *Marbury* se celebra con justicia por establecer la autoridad de la judicatura federal como árbitro de un nuevo sistema de autoridad dividida y como guardián de un proceso sin precedentes en el cual el poder político no está meramente dividido y distribuido, sino también limitado. Sin embargo, sostiene que, incongruentemente, Marshall parece otorgar cierta deferencia a los oficiales ejecutivos que participan en la conducción de los asuntos exteriores que los exime efectivamente del proceso normal de arbitraje judicial. En cuanto a los asuntos exteriores, se puede entender que el *Chief Justice* haya dicho que la tutela judicial de los límites del poder político está suspendida.¹⁶

En este contexto, Rachel E. Barkow afirma que Alexander Hamilton en *El federalista* prefiguró la doctrina de las cuestiones

¹⁶ Franck, Thomas M., *Political Question. Judicial Answers. Does the Rule of Law Apply to Foreign Affairs?*, USA, Princeton University Press, 1992, p. 4, donde afirma: "Marbury is justly celebrated for establishing the authority of the federal judiciary as umpire of a new system of divided authority and as guardian of an unprecedented process in which political power is not merely divided and distributed but also limited. Yet, incongruously, the chief justice seems to accord a deference to executive official engage in the conduct of foreign affairs that effectively exempts them from the normal judiciary umpiring process. As for foreign affairs, the chief justice may be understood to have said, the judiciary's guardianship of the limits of political power are suspended".

políticas y destacó que, aunque la revisión judicial es la norma, hay excepciones que están plasmadas en disposiciones particulares de la Constitución. Además, sostiene que el *Chief Justice Marshall* también fue un vigoroso abogado de lo que vino a ser la doctrina de las cuestiones políticas; de hecho, admitió la doctrina de las cuestiones políticas en el caso *Marbury vs. Madison*. Marshall argumentó que por modestia judicial es claro que los poderes correctivos de la Suprema Corte no se extienden a todas las cuestiones legales. "Las cuestiones, en su naturaleza política, o que son por la Constitución y la ley sometidas al ejecutivo, nunca se pueden realizar en la Suprema Corte". En particular, porque algunas cuestiones son sometidas por la Constitución a la discreción absoluta del Congreso o del presidente, de modo que no hay lugar para la revisión judicial.¹⁷

Jesse H. Choper destaca que la doctrina de las cuestiones políticas, tiene raíces que se pueden rastrear desde el caso *Marbury vs. Madison*, sostiene que los tribunales deben abstenerse de resolver temas constitucionales, que es mejor dejárselos a otras ramas del gobierno, principalmente a las políticas. Sin embargo, afirma que esa doctrina rara vez ha servido de restricción signi-

¹⁷ Barkow, Rachel E., "The Rise and Fall of the Political Question Doctrine", in: Mourtada-Sabbah, Nada, and Cain, Bruce E. (eds.), *The Political Question Doctrine and The Supreme Court of The United States*, California, USA, Lexington Books-University of California, Berkeley Public Policy Press of the Institute of Governmental Studies, 2007, p. 24. La autora afirma: "Alexander Hamilton 'foreshadowed' the political question doctrine's development when he stated in the *Federalist Papers* (...) Hamilton therefore recognized a constitutionally based political question doctrine, or what can be termed the 'classical' formulation of the doctrine (...) Chief Justice Marshall, another great defender of the judiciary, was also a vigorous advocate of what came to be known as the political question doctrine. Indeed, he acknowledged the political question doctrine in *Marbury vs. Madison*. Marshall argued for judiciary modesty by making clear that the Supreme Court's remedial power did not extend to all legal questions. 'Questions, in their nature political, or which are, by the constitution and laws, submitted to the executive, can never be made in this court.' In particular, because some questions are committed by the Constitution to the absolute discretion of Congress or the president, there is no place for judicial oversight." Véase también, aunque con un matiz en la supremacía constitucional, Cappelletti, Mauro, *La justicia constitucional (Estudios de Derecho Comparado)*, pr. Héctor Fix-Zamudio, México, UNAM, 1987, p. 45.

ficativa a la autoridad de la Corte Suprema. Sostiene que ha sido catalizada por la decisión de la Corte en *Bush vs. Gore*, en la cual los Magistrados votaron cinco a cuatro para resolver una disputa presidencial sin mencionar la doctrina, por lo que los académicos han concluido que la doctrina de las cuestiones políticas está en serio declive, si no totalmente muerta, porque está claramente en desacuerdo con la noción de supremacía judicial adoptada por la Corte en los últimos años.¹⁸

Así, es evidente que la doctrina de las cuestiones políticas tiene como base la idea de que los poderes públicos, en el ejercicio de sus competencias constitucionales, actúan en ámbitos en donde se impactan esferas jurídicas que están sometidas al derecho; además, hay otros campos de acción de esos poderes públicos que son de orden político, sujetos a su arbitrio o discreción, que no pueden ser objeto de revisión jurisdiccional y donde la sanción —en caso de existir— es de orden "político".

Como lo destaca Óscar M. Blando, con la denominación de "cuestiones políticas" se quiere expresar que hay un cúmulo de temas subsumidos en esa denominación, que no estarían sujetos al control jurisdiccional, ya que serían "facultades privativas" de los poderes políticos del Estado (Poder Legislativo y/o Ejecutivo).¹⁹

¹⁸ Choper, Jesse H., "Introduction", in: Mourtada-Sabbah, Nada, and Cain, Bruce E. (eds.), *The Political Question op. cit.*, nota 17, p. 1 Donde se lee: "With roots tracing to *Marbury vs. Madison*, the political question doctrine — that courts should abstain from resolving constitutional issues that are better left to other departments of government, mainly the national political branches— has rarely served as a meaningful restraint on the Supreme Court's authority. Now, catalyzed by the Court's decision in *Bush vs. Gore*, in which the justices voted five to four to resolve a presidential election dispute without so much as mentioning doctrine, scholars have concluded that political questions are in serious decline, if not fully expired, being clearly at odds with the notion of judicial supremacy adopted by the Court in recent years".

¹⁹ Blando, Óscar M., *Derecho y política. De la ley de lemas a la reforma política y constitucional en Santa Fe*, pr. Germán Bidart Campos, Argentina, Juris, 2002, pp. 108-109.

Como ejemplo, en el caso *Baker vs. Carr* de 1962, la Corte definió una serie de factores, al menos uno de los cuales debe estar presente, para que el caso sea una cuestión política no justiciable: a) el compromiso de la cuestión con una rama de gobierno distinta de la judicial, b) falta de normas para resolver el problema, c) la imposibilidad de que el poder judicial resuelva la cuestión sin antes hacer una determinación de política, d) una decisión judicial de la materia como una falta de respeto a otras ramas del gobierno, e) ya se haya tomado una decisión política; y f) la posibilidad de múltiples pronunciamientos por varias ramas sobre una cuestión.²⁰

En la decisión de *Goldwater vs. Carter*,²¹ una Suprema Corte dividida sostuvo, 6-3 votos, que el caso presentaba una cuestión política que no era justiciable. El Juez William H. Rehnquist, por cuatro Jueces, concluyó que el caso contenía una cuestión política. El Juez Lewis F. Powell rechazó este argumento, pero concluyó que el caso carecía de madurez, porque el presidente y el Congreso no habían llegado a una situación sin solución.

Por último, en *Bush vs. Gore*,²² la Corte Suprema de los Estados Unidos falló en favor de George Bush. Explicó que el Estado de Florida violó la Enmienda 14, al promulgar un procedimiento de recuento, específicamente, violó la Cláusula de Igual Protección de la 14a. Enmienda. Destacando que dicha Cláusula de la Constitución de los Estados Unidos requiere que

²⁰ *Baker vs. Carr*, 369 U.S. 186 (1962). Véase también Cornell Law School, *Wex Baker vs Carr* (1962), en: https://www.law.cornell.edu/wex/baker_v_carr_1962, consultado el 27 de agosto de 2017.

²¹ *Goldwater vs. Carter* 444 U.S. 285 (1979). Véase también *Encyclopedia of the American Constitution*, en: <http://www.encyclopedia.com/politics/encyclopedias-almanacs-transcripts-and-maps/goldwater-v-carter-444-us-285-1979>, consultada el 27 de agosto de 2017

²² *Bush vs. Gore* 531 U.S. 98, 121 S.Ct. 525, 148 L.Ed.2d 388 (U.S. 2000).

el gobierno federal respete y mantenga los derechos legales de los ciudadanos estadounidenses. Los gobiernos de los Estados Unidos no pueden infringir los derechos y libertades civiles de su pueblo. Sobre este caso, se destaca que:

... cinco jueces de la Corte Suprema, políticamente conservadores, emitieron una decisión a favor del candidato presidencial del Partido Republicano, que revocó una decisión tomada por los jueces predominantemente liberales en la Corte Suprema de la Florida en favor del candidato presidencial del Partido Demócrata, demostrando que la capacidad del poder judicial para mantenerse independiente de la política partidista se ve comprometida cuando el tema de la controversia "legal" involucra una batalla política despiadada por el más alto cargo de la nación.²³

En una apretada crítica a la doctrina de las cuestiones políticas, Germán Bidart Campos destaca que la exención de contralor jurisdiccional en las cuestiones políticas, trae un conjunto de consecuencias, disvaliosas, para un régimen de justicia: 1) la inhibición judicial frente a las cuestiones políticas daña el derecho a la jurisdicción al impedir la obtención de una sentencia que decida la cuestión propuesta por la parte agraviada en el proceso; 2) cuando el Juez no puede juzgar determinadas cuestiones, significa que no puede administrar justicia, es reducir una función del poder político, eliminado *a priori* su ejercicio; 3) la

²³ "Bush vs. Gore." *West's Encyclopedia of American Law*, edition 2, 2008. The Gale Group 28 Aug. 2017, visible en <http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/Bush+v.+Gore>. Ahí se afirma: "Even more temperate Americans were forced to confront the fact that the personal politics of court members may have influenced the outcome of a high-stakes legal controversy. five politically conservative justices on the U.S. Supreme Court issued a decision in favor of the Republican Party's presidential candidate, which overturned a decision made by the predominantly liberal judges on the Florida Supreme Court in favor of the Democratic Party's presidential candidate, demonstrating that the judiciary's ability to remain independent of partisan politics is compromised when the subject matter of the "legal" controversy involves a cutthroat political battle for the nation's highest office."

no judiciabilidad de una determinada cantidad de actividades ("privativas", "políticas") impide que se pueda ejercer el control de constitucionalidad y remediar la inconstitucionalidad que pueda afectar a aquellas actividades, y con ello se protege la transgresión a la Constitución que escapa a la sanción invalidante, queda sin remedio en el orden de las garantías y permanece impune; 4) entregar un margen discrecional a la exclusiva actividad de ciertos órganos sin que la judicatura cuide su razonabilidad es dar curso a la eventual arbitrariedad en que aquéllos pueden incurrir (lo arbitrario es inconstitucional); si un acto del Estado no puede ser llevado ante los tribunales estamos fácticamente ante el hecho notorio de la irresponsabilidad emergente, en este caso, de la no judiciabilidad que cierra el reducto de actividad incontrolable; 5) Finalmente, (...) Dividir las causas en judiciales y políticas (no judiciales) es fabricar una categoría de causas en contra de lo que impone la Constitución.²⁴

Como se advierte, la doctrina de las cuestiones políticas debe ser cuidadosamente acotada por el prudente arbitrio jurisdiccional.

3. LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 165/2007²⁵

El análisis de la acción de inconstitucionalidad 165/2007²⁶ ofrece diversas lecciones. Una de las primeras es que el escrito

²⁴ Bidart Campos, Germán, "La jurisdicción judicial y las cuestiones políticas, nota al fallo *Wesberry vs. Sanders*, de la Corte Suprema de EE.UU.", en *El Derecho*, núms. 10-11, Argentina, febrero de 1964, JA 9-916 y ss. Citado también por Blando, Óscar M., *Derecho y política... op. cit.*, nota 19, pp. 111-112.

²⁵ Acción de inconstitucionalidad 165/2007, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 2, enero de 2014, Tomo I, página 254; Registro digital: 24808.

²⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 165/2007, visible en: <https://www.sitios.scjn.gob.mx/video/?q=category/expediente/acc%C3%B3n-de-inconstitucionalidad-1652007>, consultada el 27 de agosto de 2017.

inicial se presentó el 1 de octubre de 2007, la resolución es del 19 de septiembre de 2013 y su publicación, del 31 de enero de 2014.

Otra lección es que el promovente de la acción de inconstitucionalidad es Eduardo Medina Mora Icaza, entonces Procurador General de la República y actual Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que muestra cómo se puede transitar en los cargos públicos en nuestra institucionalidad.

Como autoridad emisora de las normas impugnadas se menciona al Congreso de la Unión y como autoridad promulgadora de las normas impugnadas al Presidente de la República; además, la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas²⁷ fue designada para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución.

Las normas señaladas como impugnadas son los artículos 2o., 3o., fracciones I, II y VI, 5o., fracción II, 9o., 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, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de agosto de 2007, porque supuestamente violan los artículos 14, 16, 40, 41, 76, fracción VI, 104, fracción IV (sic), 105, fracción I, 119 y 133 de la Constitución.

Los conceptos de invalidez que contiene la acción de inconstitucionalidad son:

²⁷ El 30 de noviembre de 2015, la Ministra concluyó su periodo constitucional de labores.

Conceptos de invalidez	Argumentos
<p>Primero. Los artículos 2, 3, fracciones I, II y VI, y 9, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la Fracción VI del Artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, violan los preceptos 104, fracción VI, y 105 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	<p>La definición de cuestiones políticas se refiere a cuestiones constitucionales, es decir, al conocimiento y resolución de invasión de esferas competenciales entre dos Poderes de una entidad federativa.</p> <p>(...)</p> <p>a) Un conflicto constitucional es el que deriva de un texto constitucional y/o legal, que afecta la naturaleza y funciones del poder público.</p> <p>b) Una cuestión política es la relativa a un conflicto fáctico entre las autoridades sin referencia a un marco constitucional o legal.</p> <p>... el Senado de República sólo podrá conocer de aquellos conflictos cuya existencia en el mundo fáctico no tengan su origen en alguna disposición contenida en la Constitución y que no constituya un problema de legitimidad de las autoridades involucradas, quedando fuera de su conocimiento todas aquellas materias que no estén relacionadas expresa y directamente con dichas cuestiones.</p> <p>(...) El artículo 2 prevé que se configura una cuestión política que involucra la intervención del Senado de la República, cuando los actos o hechos que motivan dicho conflicto afectan el funcionamiento de alguno de los poderes de</p>

un Estado. Esto es, la hipótesis contenida en el numeral en comentario implica propiamente las funciones que tiene encomendado el órgano legislativo en mención, plasmadas en los ordenamientos que le dan competencia y vigencia al mismo.

El artículo 3 establece en qué casos se estará ante una cuestión política, y su fracción I señala que las diferencias políticas que surjan entre los Poderes de un Estado y que alteren, obstaculicen o impidan el legal y correcto ejercicio de las atribuciones de uno de ellos es una cuestión política.

Por consiguiente, la alteración, obstaculización o impedimento debe recaer en el ejercicio legal y correcto de las atribuciones que tiene encomendado un Poder, lo que se traduce en un conflicto que entraña cuestiones constitucionales propias de la controversia constitucional.

(...) En este sentido, la hipótesis normativa contenida en él, al otorgar facultades al Senado de la República para conocer y resolver sobre la constitucionalidad de actos realizados por Poderes de los Estados, vulnera la competencia de la Suprema Corte competente para conocer de las controversias constitucionales.

... la parte final del párrafo primero de la fracción VI del artículo 76 constitucional establece la facultad del Senado de la República de conocer y resolver las cuestiones políticas que surjan entre los Poderes de un Estado, cuando se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas, atendiendo a los conceptos de la Constitución Federal y la particular del Estado de que se trate, que si bien implica un análisis de la constitucionalidad de los actos denunciados, no autoriza a que la ley que pretende reglamentar el precepto constitucional en mención amplíe la competencia de la Cámara de Senadores para conocer de cuestiones que no necesariamente son políticas y menos aún derivadas de hechos de armas, en detrimento de las atribuciones de esta Suprema Corte para conocer de los conflictos competenciales que surjan entre los Poderes de una entidad federativa.

Finalmente, estima que no es suficiente para considerar que los preceptos impugnados sean constitucionales, pues de conformidad con el artículo 6 de la Ley Reglamentaria de la Fracción IV del Artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Senado de la República deberá abstenerse de conocer de aquellos asuntos que sean materia

	<p>de los juicios de controversia constitucional, así como de aquellos que aludan a cuestiones políticas entre los órdenes jurídicos que en él señalan, así como de los conflictos a que alude el artículo 119, párrafo primero de la Constitución Federal o de cualquier otra cuestión que por cualquier vía tenga conocimiento la Suprema Corte de Justicia de la Nación; porque a pesar de esta disposición y que en la exposición de motivos de la iniciativa de la ley que se impugna y sus dictámenes se señale que el Senado de la República no conocerá de conflictos que impacten a la materia de controversia constitucional, las hipótesis normativas de los artículos impugnados regulan aspectos de índole constitucional.</p>
<p>Segundo. El artículo 5, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la Fracción VI del Artículo 76 de la Constitución Federal, vulnera la soberanía de los Estados, transgrediendo los artículos 40 y 41 constitucionales, en virtud de que hace oficiosa la intervención del Senado de la República en los conflictos de índole política a partir de la solicitud que realice un ciudadano, no obstante la fracción VI del artículo 76 constitucional sólo autoriza su intervención a partir de la solicitud de un Poder local.</p>	<p>...los Poderes de un Estado son los únicos legitimados para excitar al Senado a que se erija como árbitro de conflictos de carácter político.</p> <p>(...) en términos de la propia fracción VI del artículo 76, las cuestiones políticas que surjan o las derivadas de éstos que conlleven a conflictos armados, siempre serán a petición de un Poder de un Estado, por tanto, no es posible desvincular las cuestiones políticas de los conflictos armados, puesto que estos últimos, precisamente surgen a la vida pública a partir de las primeras.</p>

... la Ley Reglamentaria de la Fracción VI del Artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos concibe como cuestiones políticas, entre otras, las relativas a las expresiones que en forma pública y reiterada formule un Poder respecto de otro, cuyo propósito o efecto tienda a socavar su autoridad, sin que se dé la explicación pertinente y suficiente, o el enfrentamiento físico entre los poderes de un Estado, aunque éste no interrumpa el orden constitucional, lo cual implica que dichas cuestiones pueden originar un conflicto de armas.

(...) si el artículo 76, fracción VI, de la Constitución Federal, no contempla la oficiosidad para que el Senado de la República pueda conocer y resolver las cuestiones políticas que surjan entre dos o más Poderes de un Estado, el artículo 5 impugnado transgrede el propio artículo constitucional en comento, porque contradice el postulado fundamental estatuido en éste, al otorgar dicha oficiosidad a partir de la solicitud que realice un ciudadano. Igualmente, reitera que el Senado de la República tampoco puede iniciar por sí mismo el procedimiento para resolver cuestiones políticas surgidas entre dos o más poderes de un Estado.

	<p>... considera violada la soberanía de los Estados prevista en los artículos 40 y 41 constitucionales, ya que el artículo 76, fracción VI, establece la facultad del Senado de la República de conocer de los conflictos políticos, con el requisito expreso de que sea a petición de cualquier de los Poderes locales en conflicto.</p> <p>En ese orden de ideas y tomando en cuenta lo dispuesto en el artículo 40 constitucional, que prevé la existencia de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, plantea la afectación a la soberanía de las entidades federativas por el artículo impugnado, al establecer una facultad oficiosa al Senado de la República para inmiscuirse en los asuntos políticos internos de un Estado, sin que se haya pedido su intervención por alguno de los Poderes locales en conflicto.</p>
<p>Tercero. El artículo 18 de la Ley Reglamentaria de la Fracción VI del Artículo 76 de la Constitución Federal, viola el artículo 119, párrafo primero de la Constitución General de la República, porque prevé la intervención del Ejecutivo Federal en cuestiones de naturaleza política de los Estados como parte del conjunto de medidas cautelares que puede emitir el Senado de la República para procurar la solución de un conflicto</p>	<p>... invade la esfera de atribuciones de los Estados en transgresión de los artículos 40 y 41 constitucionales, porque el Ejecutivo Federal puede intervenir en cuestiones políticas que surjan entre dos o más poderes de un Estado, sin que exista excitación por un poder para resolver dichas cuestiones.</p>

<p>de naturaleza política; no obstante, dicho precepto constitucional sólo autoriza su intervención en el supuesto de que un Estado lo solicite por la existencia de una sublevación o trastorno interno que, dada su magnitud, salga del control del órgano local.</p>	
<p>Cuarto. Los artículos 18, 22, 23 y 24 de la Ley Reglamentaria de la fracción VI del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, violan los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.</p>	<p>El artículo 18 impugnado, debido a que no establece las medidas precautorias que debe tomar la Comisión, es decir, que no precisa un catálogo o listado de aquellas medidas que se deben aplicar para resolver en forma temporal el conflicto, por lo tanto, el legislador no determinó el alcance y sentido de las medidas precautorias que tiene que aplicar la comisión.</p>
<p>Quinto. 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 impugnada violan los artículos 16 y 76, fracción VI, de la Constitución Federal, en virtud de que el Congreso de la Unión carece de facultades para emitir las normas impugnadas, por consiguiente, se extralimitó del marco de sus atribuciones, vulnerando con ello el postulado fundamental estatuido en el precepto 16 de la propia Norma Suprema.</p>	
<p>Sexto. Los artículos 2, 3, fracciones I, II y VI, 5, fracción II, 9, párrafo primero, 18, párrafo tercero,</p>	

22, 23 y 24 de la Ley Reglamentaria impugnada, transgreden el principio de supremacía constitucional consagrado en el artículo 133 constitucional, porque contradicen lo dispuesto en los artículos 14, 16, 40, 41, 76, fracción VI, 104, fracción IV, y 105, fracción I de la Constitución Federal.	
--	--

Como se advierte, los conceptos de invalidez asociados a la ley impugnada se pueden resumir en: 1) la definición de cuestiones políticas se refiere a cuestiones constitucionales, 2) la intervención del Senado de la República en los conflictos de índole política a partir de la solicitud que realice un ciudadano, aunque la fracción VI del artículo 76 constitucional sólo autoriza su intervención por la solicitud de un poder local, 3) la intervención del Ejecutivo Federal en cuestiones de naturaleza política de los Estados como parte del conjunto de medidas cautelares que puede emitir el Senado, únicamente faculta su intervención en el supuesto de que una entidad federativa lo solicite por la existencia de una sublevación o trastorno interno que salga del control del órgano local, 4) violan los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, 5) el Congreso de la Unión carece de facultades para emitir la Ley Reglamentaria de la Fracción VI del Artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6) se transgrede el principio de supremacía constitucional del artículo 133.

Como parte del trámite de la acción de inconstitucionalidad, en el resultando quinto se destaca que los informes de las autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada fueron recibidos por acuerdos de 29 y 30 de octubre de 2007, a través

de los cuales, la Ministra instructora tuvo por presentados a la Presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, al Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo y al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, con la personalidad que ostentan, y por recibidos los informes solicitados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federales, de los que destacamos:

Según el Senado de la República

A la luz de este análisis, considera que por cuestiones políticas se entienden las diferencias que se generan entre los órganos (sic) facultados para ejercer el poder, es decir, diferencias entre órganos que producen reglas para mantener el orden público.²⁸

Lo que muestra que no se entiende el concepto de "cuestiones políticas".

Advierte que existe una facultad exclusiva de la Cámara de Senadores para conocer de "cuestiones políticas". Y que poco a poco la amplia gama de las cuestiones políticas

... debe achicar algunos de los ámbitos de reconocimiento judicial, ante el prudente, lento pero progresivo avance del control jurisdiccional, que siempre deberá encontrar casos ante los que deberá detener su acción y abstenerse de juzgar, por tratarse realmente de cuestiones no judiciales que no se pueden desconocer.²⁹

²⁸ Acción de inconstitucionalidad 165/2007, *op. cit.*, nota 26, p. 58.

²⁹ *Ibid.*, p. 60.

De lo anterior concluye que las "cuestiones políticas" que reconocerá y sancionará el Senado de la República de forma exclusiva con base al artículo 76 fracción VI de la Constitución Federal, son las que se refieren a las diferencias que se generen entre los órganos facultados para ejercer el poder, que sin contravenir los preceptos de la Constitución, por motivos de criterio, circunstancias sociales y económicas, o ideologías opuestas, alteran el funcionamiento y la buena marcha del gobierno, incluso poniendo en riesgo el orden constitucional por una reacción violenta.³⁰

Con dos supuestos:

(a)) En el primer supuesto presupone un enfrentamiento fáctico directo entre Poderes, que invariablemente, si bien es cierto, no pone en riesgo el orden constitucional, trae como consecuencias aspectos negativos para la vida pública y la buena marcha del gobierno por la propia definición de las cuestiones políticas, señalada en párrafos precedentes, concluyendo que existe un conflicto entre Poderes que se expresa en una relación gravemente deteriorada entre los Poderes, se afecte u obstaculice el funcionamiento de uno de ellos, o se perjudique a un poder determinado, en perjuicio de la seguridad y bienestar colectivo; pero que sin que se llegue a alterar el orden constitucional establecido tanto por la Constitución local como por la Constitución Federal mediante un conflicto de armas. En este caso la Cámara de Senadores sólo intervendrá a petición de parte.³¹

(y b)) El segundo supuesto, sólo se actualiza si las cuestiones políticas entre Poderes de un Estado interrumpen de manera

³⁰ *Ibid*, p. 62

³¹ *Ibid*, p. 65.

violenta el orden constitucional derivado de la propia norma local, así como de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.³²

Derivado de esto, señala que la diferencia entre los dos supuestos analizados es si las cuestiones políticas alteran de manera violenta el orden constitucional o no.³³

A su juicio, en primer término las cuestiones políticas interrumpen el orden constitucional local, y al verse afectado éste también se ve afectado el orden constitucional nacional, esto debido a que las entidades federativas son las partes integrantes de la Federación, así como su propio fundamento; por lo que el representante de los Estados y el garante del federalismo como lo es la Cámara de Senadores, tiene interés legítimo en velar por la integración de la Federación y la protección de sus partes integrantes. La propia Constitución Federal en las fracciones V y VI del artículo 76 reconoce ese interés al Senado de la República de intervenir en las entidades federativas.³⁴

También considera infundados los argumentos expresados en el cuarto concepto de invalidez de la demanda, en relación con los artículos 18, 22, 23, 24 y los demás relativos de la Ley Reglamentaria impugnada, porque no puede analizarse su constitucionalidad con base en los principios que rigen en el proceso jurisdiccional, porque las mismas no establecen un proceso jurisdiccional, pero sí un procedimiento administrativo.³⁵

Con base en lo expuesto, concluye que el procedimiento establecido en la Ley Reglamentaria es un procedimiento *sui generis*,

³² *Ibid*, pp. 65-66.

³³ *Ibid*, p. 66.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Ibid*, p. 69.

toda vez que es de tipo administrativo en el que se ventilan "cuestiones políticas" entre Poderes de un Estado ante un órgano político como la Cámara de Senadores ...³⁶

La instrucción del expediente de la acción de inconstitucionalidad 165/2007, en términos del resultando sexto, se cerró por auto de 13 de noviembre de 2007, y se procedió a elaborar el proyecto de resolución.

El artículo 24 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que destaca: "Recibida la demanda, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación designará, según el turno que corresponda, a un Ministro instructor a fin de que ponga el proceso en estado de resolución", en ninguno de sus preceptos habla del "retorno". Sin embargo, en el resultando séptimo, se resalta que el expediente se "returnó" en las sesiones de 14, 15, 17 y 21 de febrero de 2011, mencionando que los días 22 y 23 de abril de 2013, el Tribunal Pleno, analizó la propuesta formulada por la Ministra ponente, ordenando finalmente llevar a cabo el "retorno" de la acción de inconstitucionalidad. Así, el 25 de abril de 2013, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación proveyó en consecuencia, y correspondió al Ministro Alberto Pérez Dayán, la elaboración del proyecto de resolución.

La sentencia de la acción de inconstitucionalidad 165/2007 se divide en nueve considerandos, el primero se refiere a la competencia de la Suprema Corte para resolver el expediente,

³⁶ *Ibid.*, p. 70.

el segundo a la oportunidad de la acción de la inconstitucionalidad, el tercero a la legitimación del promovente; y el cuarto a las causales de improcedencia.

A partir del considerando quinto se realiza el "estudio de fondo", donde se analiza el "Quinto concepto de invalidez", relacionado con la "Ausencia de competencia del Senado para legislar sobre la materia que regula la Ley Reglamentaria impugnada", o sea, "la competencia del Senado de la República para emitir la Ley Reglamentaria de la Fracción VI del Artículo 76 de la Constitución Federal", porque, se destaca correctamente en la resolución que, de resultar fundado, tendría por consecuencia la invalidez total de ese ordenamiento legal. Ese concepto de invalidez se plasma de la manera siguiente:

De esta manera, el accionante en su quinto concepto de invalidez aduce que el Senado se extralimitó al legislar atribuciones que escapan del ámbito de sus facultades (artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), sin que sea posible considerar que lo hizo en ejercicio de una facultad implícita (artículo 73, fracción XXX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), ya que su ejercicio exige la existencia previa de una facultad expresa. En ese sentido, se actualiza una violación al principio de legalidad por carecer el Congreso de la Unión de facultades para expedir la Ley Reglamentaria de la Fracción VI del Artículo 76 de la Constitución Federal, en la forma en la que la llevó a cabo.³⁷

No obstante, el Pleno de la Suprema Corte

³⁷ *Ibid*, p. 79.

... considera infundado el argumento expuesto por el promovente (...), puesto que, en principio, su participación en la emisión de ese ordenamiento no se dio de forma aislada, sino como colegisladora y parte integrante del Congreso de la Unión, en ejercicio de la atribución que le confiere la fracción XXX del artículo 73 de la Norma Fundamental de expedir todas las leyes necesarias, con el objeto de hacer efectivas las facultades concedidas por la propia Norma Suprema a los Poderes de la Unión, como lo es la facultad prevista en la fracción VI del artículo 76 al Senado de la República.³⁸

También afirma que:

... la facultad del Senado para emitir el presente ordenamiento legal impugnado, deriva expresamente del segundo párrafo de la fracción VI del artículo 76 de la Constitución Federal, en cuanto prevé la obligación de expedir la Ley Reglamentaria en materia de cuestiones políticas, que se analiza a través de este medio de control de la constitucionalidad.³⁹

Por lo anterior, concluye que "las normas generales impugnadas se encuentren debidamente fundadas, pues el órgano legislativo que las expidió se encuentra constitucionalmente facultado para ello".⁴⁰

Una vez liberado el obstáculo que planteaba la carencia de competencia para emitir la norma impugnada, en el considerando sexto se analiza el primer concepto de Invalidez, esto es, se realiza el estudio de los artículos 2o., 3o., fracciones I, II y VI,

³⁸ *Ibidem.*

³⁹ *Ibid*, p. 80.

⁴⁰ *Ibid*, p. 81

y 9o., párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la Fracción VI del Artículo 76 Constitucional, relacionado con el argumento de la "irrupción" por parte del Senado en las atribuciones de la Suprema Corte en materia de controversia constitucional, porque los supuestos para la configuración del procedimiento de "cuestión política" se refieren al conocimiento de temas exclusivos de la controversia constitucional, en la medida en que implican la invasión de esferas de competencias entre dos Poderes de una entidad federativa.

Para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los argumentos formulados por el Procurador General de la República, en los que sostiene la invalidez de dichas porciones normativas, resultan infundados, realizando un:

- 1) Análisis histórico de la controversia constitucional y las cuestiones políticas.
- 2) Afirma que la controversia constitucional remonta su existencia al texto mismo de la Constitución de 1917, tal y como se desprende de la lectura de los artículos 104, fracción IV, y 105, en su redacción original, pero que cobra plena vigencia hasta la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994.
- 3) Sostiene que los orígenes de la cuestión política se remontan a un proyecto para la creación del Senado y otras reformas constitucionales, presentado por el entonces presidente Benito Juárez, en diciembre de 1867, tomado en cuenta hasta 1872, por el VI Congreso Constitucional; incluyéndose así, el 12 de octubre de ese año, en el

inciso J) de la fracción XIX del artículo 72 constitucional, como una atribución del Congreso de la Unión para conocer de los casos de conflictos de naturaleza política entre los Estados. La iniciativa fue motivo de múltiples discusiones hasta que se aprobó por el VII Congreso Constitucional, después de la muerte de Juárez.

- 4) Destaca que el Constituyente Originario de 1917 buscó otorgar la competencia para resolver conflictos entre las entidades a la Suprema Corte o al Senado, de manera excluyente, por lo que finalmente dotó a ambos órganos de tales facultades (artículos 76, fracción VIII, así como 104, fracción IV, y 105, constitucionales, en su redacción original), sin establecer una distinción clara respecto de su procedencia. La intervención de Hilario Medina en la sesión de 16 de enero de 1917 fue decisiva en este resultado, porque trasladó el debate inicial sobre la alternativa entre el Senado o la Corte, a la cuestión de reconocer que ambos órganos pueden participar en la solución de los conflictos, dependiendo de la naturaleza de éstos, para lo cual hizo la distinción entre cuestión constitucional y cuestión política, concluyendo que la primera es "... aquella derivada de un texto constitucional y legal en conflicto que afecte la naturaleza y funciones del poder público...", en tanto que la segunda es la relativa a ... un conflicto fáctico entre las autoridades, sin referencia a un marco constitucional o legal, como podría ser un conflicto de armas...⁴¹

⁴¹ *Ibid.*, p. 90.

- 5) Así, afirma que de los antecedentes constitucionales de los artículos 76, fracción VI, 104, fracción VI (desde la reforma de 6 de junio de 2011) y 105, fracción I, ha sido voluntad expresa del Congreso Constituyente, del Poder Reformador de la Constitución Federal así como del Congreso de la Unión, al emitir la Ley Reglamentaria que ahora se impugna, que coexistan (desde sus orígenes y con una necesidad acentuada en la actualidad, derivado de la situación política prevaleciente, consistente en un pluripartidismo, recomposición política en la geografía del país, representatividad y participación de los partidos en los diversos cargos de elección popular en los ámbitos nacional y estatal), dos medios de control, el primero con una procedencia y características claramente definidas como un control jurisdiccional, denominado "controversia constitucional", cuya competencia se encomienda a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como la facultad del Senado de la República para conocer de "conflictos políticos" que surjan entre los Poderes de un Estado, con motivo de una desavenencia de carácter fáctico entre éstos, cuya nota esencial radica en que constituye un medio de control de índole político, excluyente y residual.
- 6) Sin embargo, de manera extraña, sostiene que:

... delimitar las características de la facultad del Senado para conocer de cuestiones políticas entre los Poderes de una entidad federativa, debe destacarse que no resulta oportuno ni práctico, conceptualizar la "cuestión política",

considerando la especial naturaleza que reviste dicha facultad.⁴²

7) Por lo anterior, simplemente señala que:

... "la cuestión política" se enmarca dentro de las facultades que asisten al Senado en lo que se ha concebido por el propio Constituyente Permanente, como un medio de control de carácter político para la solución de conflictos entre Poderes locales del Senado de la República.⁴³

8) Para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desde esta perspectiva formal o subjetiva,

... el Senado de la República no puede resolver conflictos que se sometan a su consideración con base en criterios jurídicos, sino que deberá de analizar la problemática desde un enfoque distinto, es decir podrá aplicar parámetros extrajurídicos como la oportunidad, conveniencia, practicidad, inmediatez, utilidad, razones económicas, necesidades públicas, entre otros, para solucionar el disenso, lo que de suyo excluye la posibilidad de un análisis exhaustivo técnico-jurídico, propio de un órgano jurisdiccional, por parte del Senado.⁴⁴

9) También afirma que: "la diferencia entre lo que es materia de una controversia constitucional y lo que corresponde a un conflicto político se encuentra en función de la naturaleza de la solución que se pretenda obtener".⁴⁵

⁴² *Ibid*, p. 97.

⁴³ *Ibid*, pp. 97-98.

⁴⁴ *Ibid*, p. 98.

⁴⁵ *Ibidem*.

10) Así:

... si uno de los Poderes de una entidad federativa pretende obtener una resolución en la que se determine que el otro Poder de ese mismo Estado, invadió su esfera de atribuciones o se le vulneró una garantía institucional tutelada expresamente en algún precepto constitucional, deberá promover una controversia constitucional ante esta Suprema Corte; por el contrario si tal y como se señala en el artículo 3 impugnado, el Poder estatal pretende obtener un fallo en que se solucione el enfrentamiento, diferencia, obstrucción, falta de colaboración o coordinación con otro de los Poderes, podrá acudir ante el Senado de la República para que lo auxilie en el conocimiento de esa desavenencia de índole fáctica.⁴⁶

11) En este contexto destaca que:

... resulta necesario interpretar la existencia de dicho control político, de manera armónica y sistemática con los diversos artículos 104, fracción VI y 105, fracción I, constitucionales, de manera que si ha sido intención del Constituyente Permanente que subsista dicha facultad, no es posible vaciarla de contenido, sino por el contrario, debe tener un ámbito de aplicación específico.⁴⁷

12) "Debe considerarse también que ambos medios de control constituyen un claro ejemplo de las facultades expresadas que el Congreso Constituyente asigna claramente y de manera excluyente a los órganos de gobierno que conforman los Poderes de la Unión."⁴⁸

⁴⁶ *Ibid*, pp. 98-99

⁴⁷ *Ibid*, pp. 99-100

⁴⁸ *Ibid*, p. 100

13) También sujeta la cuestión política a control jurisdiccional, al destacar:

... habida cuenta de que en caso de que surja alguna inconformidad por parte de alguno de los Poderes en conflicto, existe la posibilidad de que dicha decisión sea impugnada a través del medio de control de la constitucionalidad que se estime pertinente, como la controversia constitucional, en cuyo supuesto corresponderá de manera definitiva a este Alto Tribunal determinar, atendiendo a la naturaleza y las particularidades del caso, su procedencia.⁴⁹

14) Por lo anterior, en la resolución menciona que:

En ese sentido, primeramente en relación con la naturaleza de este medio de control de carácter político, destaca que los Poderes Públicos de un Estado tienen la posibilidad de acudir a la controversia constitucional, cuando así lo decidan, o solicitar la intervención del Senado para resolver el conflicto político que se suscite entre éstos, en el entendido de que si uno de ellos decide ir a conflicto político y el otro decide acudir a través de la controversia constitucional ante este Alto Tribunal, en términos de lo dispuesto en la fracción V del artículo 6, de la Ley Reglamentaria impugnada, y con motivo de la especial posición que guarda esta Suprema Corte en cuanto al control de regularidad constitucional de todos los actos que se celebren o que se lleven a cabo en el Estado mexicano o por las autoridades de dicho Estado, corresponde de manera preferente el conocimiento de este tipo de conflictos a la Suprema Corte.⁵⁰

⁴⁹ *Ibid*, p. 102.

⁵⁰ *Ibid*, p. 103.

15) También limita la competencia del Senado al destacar:

Por otra parte, el Senado no podrá conocer de problemas de esferas competenciales, pues ello implicaría un problema de índole constitucional y cuya competencia exclusiva toca a esta Suprema Corte vía controversia constitucional, de ahí que la facultad conferida al Senado será condicionada o por exclusión respecto de todo aquello que no esté comprendido como competencia expresa de este Alto Tribunal.⁵¹

16) En este contexto, establece una jerarquía entre la controversia constitucional y la cuestión política, al destacar que la primera tiene un lugar preferente sobre la cuestión política y que excluye y condiciona la procedencia de la segunda; también sostiene que: "no toca al Senado definir qué es lo político, sino en última instancia a esta Suprema Corte, por lo que a manera de aproximación puede señalarse que aquello que no está comprendido en el artículo 105 constitucional será, en principio político".⁵²

17) Menciona que la cuestión política constituye una competencia excluyente, "porque la competencia específica de la Suprema Corte excluye a las del Senado y residual en la medida en la que el Senado puede conocer de todo aquello que no esté expresamente señalado como competencia específica para este Alto Tribunal".⁵³

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² *Ibid*, pp. 103-104.

⁵³ *Ibid*. 104.

18) Sostiene que:

En otras palabras, en la medida en que resulta complejo definir si algo es político o no, ello deviene innecesario siempre y cuando exista una vía jurisdiccional que permita impugnar dicho conflicto, por lo que aun y cuando se calificara de político, si efectivamente existe la cuestión jurisdiccional que establece claramente el artículo 105 constitucional, con independencia del calificativo que se le atribuya, lo cierto es que ello excluye la intervención del Senado, por lo que se estaría en presencia de un conflicto político por omisión o exclusión de lo jurisdiccional.⁵⁴

19) Destaca que "Incluso, al referirse a cuestión política, no se le concibe como política en un sentido amplio sino que más bien se trata de 'cuestiones políticas no justiciables'".⁵⁵

20) Por lo que, para la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

... coexisten dos procedimientos distintos que conllevan formas y finalidades diversas, una es la cuestión jurisdiccional, que si no se promueve la controversia constitucional, por alguno de los órganos o niveles de gobierno legitimado expresamente para ello, permite entonces la posibilidad de que sea procedente el referido medio político ante el Senado de la República.⁵⁶

⁵⁴ *Ibidem.*

⁵⁵ *Ibidem.*

⁵⁶ *Ibid*, p. 105.

21) En este sentido, para la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

... para que se pueda actualizar válidamente la facultad del Senado para conocer a petición de uno de los Poderes en conflicto del presente medio de control de índole político (con excepción de la intervención oficiosa, cuya hipótesis se abordará al analizar el artículo 5, fracción II, impugnado), es necesario que confluyan dos supuestos.

1. Debe ser competencia excluyente y residual, es decir no deberá estar previsto en la Constitución Federal, ni en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, ni en la Ley Reglamentaria de la Fracción VI del Artículo 76 Constitucional (especialmente los artículos 1, 2, 3 y 6), como un asunto que esté definido y que deba conocer la Suprema Corte de Justicia a través de su competencia específica.

2. Se necesita de la petición de uno de los Poderes en conflicto, en el sentido de someter su disenso al conocimiento del Senado de la República, sin que dicho órgano pueda contar con facultades jurisdiccionales, como expresamente destaca la Ley Reglamentaria.⁵⁷

22) Así:

En la medida en que coexistan y se complementen estos supuestos, el Senado de la República, estará facultado conforme a lo dispuesto en la fracción VI del artículo 76, constitucional, así como lo previsto en los numerales 2, 3 y 6, para conocer de los conflictos que se puedan suscitar

⁵⁷ *Ibid*, pp. 110-111

entre los Poderes de un Estado, sin que se arrogue las atribuciones que la Constitución Federal (artículos 104, fracción VI y 105, fracción I) y la Ley Reglamentaria, respectiva, han previsto para la Suprema Corte para conocer de controversias constitucionales entre los Poderes Estatales.⁵⁸

23) Por lo anterior,

... es posible desprender dos tipos de controles para la procedencia o delimitación de la cuestión política o conflicto político ante el Senado de la República entre Poderes locales, el primero como un control de inicio en el que el propio órgano legislativo, determina de manera previa si el asunto es de naturaleza política o no, conforme a lo previsto en el artículo 6, de la Ley Reglamentaria impugnada, y el segundo como un control de salida, en cuanto a la posibilidad de que el Decreto que al efecto emita el Senado al resolver el disenso planteado, sea posible de ser impugnado vía controversia constitucional, en cuyo supuesto será esta Suprema Corte la que defina en última instancia si el conflicto era efectivamente político y se resolvió precisamente en ese ámbito, para así entonces decidir lo que procedente jurídicamente, es decir estimar improcedente la controversia constitucional o, contrario a ello, que es procedente y entre al estudio de la cuestión aparentemente política, pero resuelta a través de un control de regularidad constitucional.⁵⁹

Así, concluye que "de una interpretación histórica y sistemática de los preceptos constitucionales citados y de la Ley Regla-

⁵⁸ *Ibid*, p 111

⁵⁹ *Ibid*, p 112

mentaria impugnada, se estima infundado el concepto de invalidez formulado por el procurador General de la República y se reconoce la validez de los artículos 2o., 3o., fracciones I, II y VI, así como 9o., de la Ley Reglamentaria".⁶⁰

En el considerando séptimo se analiza el segundo concepto de invalidez, realizando un estudio de la constitucionalidad del artículo 5o., fracción II, de la Ley Reglamentaria impugnada, en relación con la intervención oficiosa del Senado en cuestiones políticas entre Poderes de un Estado;

... concepto de invalidez que se considera infundado, toda vez que en la propia exposición de motivos de la fracción VI del artículo 76 constitucional y sus antecedentes en las Constituciones de mil ochocientos cincuenta y siete, se advierte que fue intención del Poder Constituyente que la intervención del Senado sea obligatoria cuando el conflicto resulte armado, violento y de fuerza, en razón de evitar una revolución local, la dificultad que pudiera subsistir entre los poderes en conflicto y, en general, la violencia y todo aquello que pudiera trastornar el orden público.⁶¹

También se sostiene que "la propia Ley Fundamental restringe el inicio oficioso del procedimiento senatorial a las cuestiones en que medie un conflicto de armas en el que se amenace la tranquilidad de una entidad federativa",⁶² por lo que se estima infundado el concepto de invalidez relativo y se reconoce la validez del artículo 5o., fracción II, de la Ley Reglamentaria de la Fracción VI del Artículo 76 Constitucional.

⁶⁰ *Ibid*, p. 114.

⁶¹ *Ibid*, p. 115.

⁶² *Ibid*, p. 116.

En el considerando octavo se analizan los conceptos de invalidez tercero y cuarto, parte primera, a partir de un estudio de la constitucionalidad del artículo 18 de la Ley Reglamentaria impugnada, en lo que se refiere a la "solicitud de auxilio al Ejecutivo Federal para intervenir en cuestiones políticas y ausencia de un listado taxativo de las medidas precautorias que podrá aplicar el Senado de la República",⁶³ afirmando que en la propuesta original sometida al Pleno se reconocía la validez del artículo 18, párrafos primero y tercero, de la Ley Reglamentaria de la Fracción VI del Artículo 76 Constitucional.

Así, se menciona que:

... dichas consideraciones no alcanzaron una mayoría absoluta, ni la mayoría calificada de ocho votos necesaria para invalidar las porciones normativas del referido artículo 18, por lo que el Tribunal Pleno en términos de lo previsto en el artículo 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, determinó desestimar la presente acción de inconstitucionalidad, en la parte relativa en virtud de que no se obtuvo la mayoría absoluta de los señores Ministros presentes en sesión.⁶⁴

En ese orden del análisis, concatenado de los dispositivos transcritos se sigue que al presentarse en el caso la hipótesis descrita de una resolución que no alcanzó la mayoría calificada exigida para invalidar la norma, ni la mayoría absoluta para que prevalecieran las consideraciones en cuanto al reconocimiento de validez de las porciones normativas impugnadas, debe realizarse, en un punto resolutivo de la sentencia la declaración

⁶³ *Ibid*, p. 117.

⁶⁴ *Ibid*, p. 119.

plenaria de la desestimación de la acción, sirviendo estas consideraciones como sustento.⁶⁵

En el considerando noveno se retoma el cuarto concepto de invalidez, relacionado con la constitucionalidad del artículo 22 de la Ley Reglamentaria impugnada, en materia de las consecuencias y efectos de la interposición del recurso de revisión, destacando que en "la segunda parte del cuarto concepto de invalidez, el procurador General de la República considera que el artículo 22 de la ley que se analiza, viola el principio de legalidad porque no determina cuáles son las consecuencias o efectos de la interposición del recurso de revisión".⁶⁶ Argumento que resulta infundado, con lo que se corrobora que el numeral en comento, contrariamente a lo aducido por el accionante, sí considera las consecuencias y efectos del recurso de revisión. En mérito de lo anterior, debe reconocerse la validez del artículo 22 de la ley impugnada.

En el considerando décimo se analiza el cuarto concepto de invalidez a partir de un análisis de la validez de los artículos 23 y 24 de la Ley Reglamentaria impugnada, asociados a la ausencia de un plazo legal, reglas y etapas para que las partes puedan interponer los recursos de queja y reclamación, afirmando que:

... en la última parte del cuarto concepto de invalidez, el Procurador General de la República estima que los artículos 23 y 24, de la ley que combate, violan el principio de legalidad consagrado en artículo 16 de la Constitución Federal, porque no contemplan expresamente el término que se tiene para

⁶⁵ *Ibid*, p. 120.

⁶⁶ *Ibid*, p. 121.

interponer los recursos de queja y de reclamación de incumplimiento, ni las etapas que se deben observar para su desahogo, ni las reglas o procedimientos a seguir.⁶⁷

... dichas consideraciones no alcanzaron una mayoría absoluta, ni la mayoría calificada de ocho votos necesaria para invalidar las porciones normativas del referido artículo 18, por lo que el Tribunal Pleno en términos de lo previsto en el artículo 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, determinó desestimar la presente acción de inconstitucionalidad, en la parte relativa en virtud de que no se obtuvo la mayoría absoluta de los señores Ministros presentes en sesión.⁶⁸

En el décimo primero se estudia el sexto concepto de invalidez consistente en violaciones al principio de supremacía constitucional, en atención a que en éste el procurador plantea una violación al principio de supremacía constitucional; sin embargo, el Pleno destaca que:

... el concepto de invalidez resulta infundado en la medida en la que el Procurador General de la República hace depender la eficacia de su argumento a partir de la invalidez que consideró se actualizaba en cada uno de los preceptos legales que estimó inconstitucionales y que han sido analizados por este Tribunal Pleno.⁶⁹

Por lo anterior se concluye que:

... en la medida en la que resultaron infundados los conceptos de invalidez hechos valer por el accionante para demostrar

⁶⁷ *Ibid*, p. 122.

⁶⁸ *Ibid*, p. 123.

⁶⁹ *Ibid*, pp. 125-126.

la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, lo congruente es desestimar el presente concepto de invalidez en el que se aduce de manera abstracta violaciones al principio de supremacía constitucional, como consecuencia de lo determinado por esta Suprema Corte.⁷⁰

En los resolutivos segundo y tercero se destaca: "se desestima la presente acción de inconstitucionalidad por lo que se refiere a los artículos 18, 23 y 24, de la Ley Reglamentaria de la Fracción VI del Artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos",⁷¹ y "se reconoce la validez de los artículos 2o., 3o., fracciones I, II y VI, 5o., fracción II, 9o. y 22, de la Ley Reglamentaria de la Fracción VI del Artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,"⁷² respectivamente.

Además, esta acción de inconstitucionalidad mereció la emisión de dos votos concurrentes y uno particular.

4. A MANERA DE CONCLUSIÓN: LAS LECCIONES EN TORNO AL PAPEL DE LA JUSTICIA MEXICANA EN LA CUESTIÓN POLÍTICA

Como se advierte líneas arriba, en esta acción de inconstitucionalidad 165/2007, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró constitucionales diversos artículos de la Ley Reglamentaria de la Fracción VI del Artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre ellos, el artículo 2o.

Como el artículo 1o. de la ley no fue impugnado, entonces su texto que destaca que su "objeto" es establecer los casos en

⁷⁰ *Ibid.*, p. 126.

⁷¹ *Ibidem.*

⁷² *Ibidem.*

los cuales la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión "asumirá el conocimiento de las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado, así como también prever las bases según las cuales conocerá de ellas y regular el proceso a través del cual las resolverá", es legal, sobra mencionar que en ese precepto "La Cámara de Senadores no ejercerá funciones jurisdiccionales", porque al aplicar el derecho a un caso concreto estará ejerciendo facultades jurisdiccionales.

De mayor trascendencia es el contenido del artículo 2o. de la ley mencionada, en donde se destaca que "se configura la cuestión política, si los actos o hechos que la motivan constituyen un conflicto que dañe gravemente la relación entre dos o más poderes de un Estado o afecten su funcionamiento".

Del análisis realizado a la acción de inconstitucionalidad 165/2007, se pueden extraer estas consecuencias, que son de importancia para nuestro estudio:

- 1) Que la Suprema Corte de Justicia de la Nación considere que no resulta oportuno ni práctico conceptualizar la "cuestión política", considerando la especial naturaleza que reviste dicha facultad.
- 2) Que en la acción de inconstitucionalidad se destaque que:

... la cuestión política se enmarca dentro de las facultades que asisten al Senado en lo que se ha concebido por el propio Constituyente Permanente, como un medio de

control de carácter político para la solución de conflictos entre Poderes locales del Senado de la República.⁷³

Olvidando que las facultades que ejerce el Senado son por imperativo legal, o sea, se realizan en cumplimiento de la ley, por lo que no constituyen una cuestión política, sino jurídica.

- 3) Que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, haya colmado una "laguna" en la Ley Reglamentaria de la Fracción VI del Artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer que en la resolución de las "cuestiones políticas" el Senado: "podrá aplicar parámetros extrajurídicos como la oportunidad, conveniencia, practicidad, inmediatez, utilidad, razones económicas, necesidades públicas, entre otros, para solucionar el disenso",⁷⁴ ignorando que la norma impugnada emergió del proceso legislativo realizado en ambas cámaras del Congreso de la Unión y, por tanto, al declararla constitucional, estaba impedida de integrarla.
- 4) Tampoco es aceptable que en la sentencia de la acción de inconstitucionalidad se destaque que la resolución de las "cuestiones políticas": "...de suyo excluye la posibilidad de un análisis exhaustivo técnico-jurídico, propio de un órgano jurisdiccional, por parte del Senado".⁷⁵ Lo anterior es incompatible con el contenido de la propia Ley Reglamentaria, declarada constitucional, porque en el artículo 9o. se alude a un "escrito inicial y a pruebas", y

⁷³ *Ibid.*, pp. 97-98.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 98.

⁷⁵ *Ibidem.*

en el 14 a la "instrucción del proceso", en el 17 a los "elementos de convicción", en el 19 al "proyecto de resolución", y en el 22 al "recurso de revisión".

5) También es dudosa la supuesta: "diferencia entre lo que es materia de una controversia constitucional y lo que corresponde a un conflicto político se encuentra en función de la naturaleza de la solución que se pretenda obtener",⁷⁶ porque en ambos casos los Poderes de la Unión —Suprema Corte de Justicia de la Nación y Senado de la República— actúan como entes "políticos", en el primer caso tutelando la integridad del documento político llamado Constitución y, en el segundo, resolviendo una cuestión política o de poder.

6) En este contexto es correcto el argumento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que sostiene:

Debe considerarse también que ambos medios de control constituyen un claro ejemplo de las facultades expresas que el Congreso Constituyente asigna claramente y de manera excluyente a los órganos de gobierno que conforman los Poderes de la Unión.⁷⁷

7) En la resolución queda una gran duda: el artículo 22 de la referida Ley Reglamentaria establece como medio de impugnación el "recurso de revisión"; sin embargo, en la resolución de la acción de inconstitucionalidad 165/2007, se destaca:

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ *Ibid*, p. 100.

... habida cuenta de que en caso de que surja alguna inconformidad por parte de alguno de los Poderes en conflicto, existe la posibilidad de que dicha decisión sea impugnada a través del medio de control de la constitucionalidad que se estime pertinente, como la controversia constitucional, en cuyo supuesto corresponderá de manera definitiva a este Alto Tribunal determinar, atendiendo a la naturaleza y las particularidades del caso, su procedencia.⁷⁸

En este contexto no queda claro si en la resolución se derogó el contenido del artículo 22 de esa Ley y quedó como medio de impugnación el contenido del artículo 105, fracción I, de la Constitución.

- 8) Otro aspecto es cómo se resuelve el límite que en la resolución se impone a la competencia del Senado, al destacar:

Por otra parte, el Senado no podrá conocer de problemas de esferas competenciales, pues ello implicaría un problema de índole constitucional y cuya competencia exclusiva toca a esta Suprema Corte vía controversia constitucional, de ahí que la facultad conferida al Senado será condicionada o por exclusión respecto de todo aquello que no esté comprendido como competencia expresa de este Alto Tribunal...⁷⁹

Sin embargo, en el proceso legislativo, muchas de las cuestiones que se resuelven se relacionan con esferas competenciales, además, nada impediría que el Senado de

⁷⁸ *Ibid.*, p. 102.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 103.

la República o la Cámara de Diputados emitieran una ley para resolver una cuestión política, incluso si se relaciona con "cuestiones competenciales".

- 9) Otro tema que merece reflexión se relaciona con la afirmación que se realiza en la acción de inconstitucionalidad, en el sentido de que: "no toca al Senado definir qué es lo político, sino en última instancia a esta Suprema Corte, por lo que a manera de aproximación puede señalarse que aquello que no está comprendido en el artículo 105 constitucional será, en principio, político".⁸⁰ Lo que es una contradicción, porque en los artículos 2o. y 3o. de la Ley Reglamentaria ya se establece qué se entiende por "cuestión política", por lo anterior, al declararla constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación acepta que el Congreso de la Unión —y uno de sus integrantes, el Senado— determinen qué es una "cuestión política".
- 10) En este sentido, era innecesario que en la acción de inconstitucionalidad se afirmara:

En otras palabras, en la medida en que resulta complejo definir si algo es político o no, ello deviene innecesario siempre y cuando exista una vía jurisdiccional que permita impugnar dicho conflicto, por lo que aun y cuando se calificara de político, si efectivamente existe la cuestión jurisdiccional que establece claramente el artículo 105 constitucional, con independencia del calificativo que se le atribuya, lo cierto es que ello excluye la intervención del

⁸⁰ *Ibid*, pp. 103-104.

Senado, por lo que se estaría en presencia de un conflicto político por omisión o exclusión de lo jurisdiccional.⁸¹

Como se advierte, tanto la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como la Ley Reglamentaria de la Fracción VI del Artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, destacan los supuestos de procedencia de las acciones "jurídicas" que regulan.

- 11) También era innecesario referirse a la "cuestión política" como "cuestiones políticas no justiciables", sin hacer ningún pronunciamiento en torno a este tema.
- 12) Así, era correcto, como se destacó en la acción de inconstitucionalidad 165/2007, que para la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

... coexisten dos procedimientos distintos que conllevan formas y finalidades diversas, una es la cuestión jurisdiccional, que si no se promueve la controversia constitucional, por alguno de los órganos o niveles de gobierno legitimado expresamente para ello, permite entonces la posibilidad de que sea procedente el referido medio político ante el Senado de la República...⁸²

Lo único cuestionable, es que la Suprema Corte no aplique la doctrina de los actos jurídicos materiales e ignore

⁸¹ *Ibid.*, p. 104.

⁸² *Ibid.*, p. 105.

que las llamadas "cuestiones políticas", en realidad generan actos "jurídicos".

En apoyo de lo anterior, Óscar M. Blando afirma: Decir que una cuestión es política no debe implicar restarle o diferenciarla de su calidad de hecho o acto jurídico. Lo político y lo jurídico no son contenido o caracteres excluyentes. La afirmación del carácter político de un acto señala a la autoridad de quien emana el acto, pero no anula, en modo alguno, el carácter jurídico del mismo. Lo político identifica al órgano del que emana el acto; lo jurídico al contenido y forma de dictar el acto: las cuestiones políticas no son más que nombres de determinados actos jurídicos realizados por órganos del Estado.⁸³

El mismo autor sostiene que si hay un apartamiento de una cláusula expresa de la Constitución, y un detrimento de la función jurisdiccional, la "interpretación" sobre cuáles son esas "cuestiones políticas" y su extensión, merece tratarse con mucho cuidado: se trata nada más y nada menos que de actos de poder que estarían colocados sobre el sistema jurídico y, por tanto, irrevisables judicialmente, lo que puede suponer un verdadero trastocamiento del concepto sustancial del Estado de derecho.⁸⁴ Afirma el mismo autor que, al ser una "interpretación", la expresión "cuestión política" se convierte en un "uso ideológico" que no es susceptible de reducción a un significado unívoco, en mérito a las diferencias de contexto, pero si puede expresarse una suerte de resultante común a los diversos usos de esos términos: se trata de actos del poder político que sólo a éste corresponde merituar

⁸³ Blando, Óscar M., *Derecho y política... op. cit*, nota 19, pp. 110-111.

⁸⁴ *Ibid*, p. 109.

y no son justiciables, porque ello alteraría —se sostiene— la división de poderes y los Jueces vendrían a sustituirse en el papel de la autoridad política del Estado.⁸⁵

Así, del análisis realizado a la acción de inconstitucionalidad 165/2007 queda una gran insatisfacción y una gran duda. La insatisfacción se relaciona con la negativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a definir lo que es la "cuestión política" y precisar el contenido de la "cuestión política no justiciable", ya que en la sentencia queda claro que todas las cuestiones eventualmente pueden ser objeto de impugnación en vía jurisdiccional, lo que bien entendido descarta en el orden jurídico mexicano la existencia de "cuestiones jurídicas", lo que queda sólo como un *nomen iuris*.

La gran duda es si prevalece en nuestro orden jurídico la "división de poderes", porque, en el caso del juicio político, las decisiones de las Cámaras son definitivas e inatacables. Lo que también se establece en el artículo 21, párrafo segundo, de la referida Ley Reglamentaria de la fracción VI del artículo 76 de la Constitución, norma declarada constitucional. Sin embargo, en la propia ley, en el artículo 22, se establece un "recurso de revisión" ante la Junta de Coordinación Política; en el 23, un "recurso de queja" ante la Comisión y, en el 24, un "recurso de reclamación" ante la Junta de Coordinación Política; además, en la acción de inconstitucionalidad 165/2007 se estableció que las partes pueden acudir a la controversia constitucional. En este sentido, parece absurdo que las decisiones del Pleno "definitivas

⁸⁵ *Ibid*, p. 110.

e inatacables" pueden ser objeto de impugnación ante la Comisión Permanente o la Junta de Coordinación Política.

Como ya se destacó en la acción de inconstitucionalidad 165/2007, "todas" las "cuestiones políticas" pueden ser objeto de impugnación. No obstante —aunque estamos en desacuerdo con algunos argumentos de esa acción de inconstitucionalidad— si se acepta que en nuestro país existen "cuestiones políticas no justiciables", para proteger la dignidad del "poder" que las emite, las resoluciones asociadas a esas "cuestiones políticas no justiciables" deberían estar protegidas por la autoridad de la cosa juzgada, sin que le fuera dado al Poder Judicial de la Federación la facultad de cuestionarlas.

En este contexto surge la pregunta: ¿Era necesario que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tomara como argumento en la acción de inconstitucionalidad 165/2007 la doctrina de las "cuestiones políticas", que enarbolaba la Procuraduría General de la República? A la luz de los argumentos, la respuesta evidente es no, en el caso analizado existía una norma, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, que había superado el proceso legislativo y que servía de amparo a la actividad jurisdiccional del Senado de la República.

5. BIBLIOGRAFÍA

Anhart, Larry, "Political Questions", *Political Philosophy from Plato to Rawls*, third edition, USA, Illinois, Waveland Press, 2003.

Barcesat, Eduardo, "El control jurisdiccional de las llamadas cuestiones políticas", en *El Derecho. Jurisprudencia General*, No. 84, Universidad Católica de Argentina, 1979.

Barkow, Rachel E., "The Rise and Fall of the Political Question Doctrine", in: Mourtada-Sabbah, Nada, and Cain, Bruce E. (eds.), *The Political Question Doctrine and The Supreme Court of The United States*, California, USA, Lexington Books-University of California, Berkeley Public Policy Press of the Institute of Governmental Studies, 2007.

Bidart Campos, Germán, "La jurisdicción judicial y las cuestiones políticas, nota al fallo *Wesberry vs. Sanders*, de la Corte Suprema de EE.UU.", en *El Derecho*, Nos. 10-11, Argentina, febrero de 1964.

_____, *La jurisdicción judicial y las cuestiones políticas, nota al fallo *Wesberry vs. Sanders*, de la Corte Suprema de EE.UU.*, de febrero de 1964, JA 9-916.

_____, "La justiciabilidad: ¿cuestiones políticas y cuestiones abstractas?", *La Ley*, t. 2004-C.

Blando, Óscar M., *Derecho y política. De la ley de lemas a la reforma política y constitucional en Santa Fe*, pr. Germán Bidart Campos, Argentina, Juris, 2002.

Brage Camazano, Joaquín, "Acción de Inconstitucionalidad", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Martínez Ramírez, Fabiola, Figueroa Mejía, Giovanni M. (coords.), *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, México, Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.

Cappelletti, Mauro, *La justicia constitucional (Estudios de Derecho Comparado)*, pr. Héctor Fix-Zamudio, México, UNAM, 1987.

Castro, Juventino V., *El artículo 105 Constitucional*, México, Porrúa, 1997.

Choper, Jesse H., "Introduction", in: Mourtada-Sabbah, Nada, and Cain, Bruce E. (eds.), *The Political Question Doctrine and The Supreme Court of The United States*, California, USA, Lexington Books-University of California, Berkeley Public Policy Press of the Institute of Governmental Studies, 2007.

Fidel Castro Díaz-Barlat, en *Energía nuclear y desarrollo: realidades y desafíos en los umbrales del siglo XXI*, Argentina, Colihue, 1990.

Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa/UNAM, 2005.

Franck, Thomas M., *Political Question. Judicial Answers. Does the Rule of Law Apply to Foreign Affaris?*, USA, Princeton University Press, 1992.

Hamilton, Alexander, *El federalista, los ochenta y cinco ensayos que Hamilton, Madison y Jay escribieron en apoyo de la Constitución norteamericana*, LXXX, De la Edición de Mc Lean, MDC-CLXXXVIII, pr. y ver. Gustavo R. Velasco, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1957.

Velandia Canosa, Eduardo Andrés, "Codificaciones procesales y el Código Procesal Constitucional Modelo", en Velandia

Canosa, Eduardo Andrés (coord.), *Derecho procesal constitucional*, T. 1, Vol. 2, Colombia, VC Editores y Asociación Colombiana de Derecho Procesal Constitucional, 2011.

Esta obra se terminó de imprimir y encuadernar en noviembre de 2017 en los talleres de Grupo Comercial Impresor Arcos, S.A. de C.V., calle Norte 178 núm. 558, Colonia Pensador Mexicano, Delegación Venustiano Carranza, C.P. 15510, Ciudad de México, México. Se utilizaron tipos Futura Lt Bt y Futura Md Bt en 7, 10, 11 y 13 puntos. La edición consta de 4,000 ejemplares impresos en papel bond de 75 g.