

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*.