

## **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.<sup>1</sup>

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.

<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

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.<sup>3</sup>

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.<sup>4</sup>

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

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> *Ibid.*, pp. 10-11.

<sup>4</sup> *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.<sup>5</sup>

En México, a partir de la reforma judicial de la década de los noventa,<sup>6</sup> 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".<sup>7</sup>

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,

---

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup>

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.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup>

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,<sup>11</sup> algunos quieren ver un ante-

<sup>10</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio . . .*, op. cit., nota 2, p. 232.

<sup>11</sup> 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*,<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup>

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."

<sup>12</sup> *Ware vs. Hylton*, 3 U.S. 199 (1796).

<sup>13</sup> 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".<sup>14</sup>

Por su parte, en el caso *Marbury vs. Madison*,<sup>15</sup> 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.

---

<sup>14</sup> Hamilton, *El federalista*, LXXXI, *op. cit.*, nota 13, p. 348.

<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup>

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

---

<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup>

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-

---

<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup>

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).<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> 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".

<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup>

En la decisión de *Goldwater vs. Carter*,<sup>21</sup> 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*,<sup>22</sup> 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

---

<sup>20</sup> *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](https://www.law.cornell.edu/wex/baker_v_carr_1962), consultado el 27 de agosto de 2017.

<sup>21</sup> *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

<sup>22</sup> *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.<sup>23</sup>

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

---

<sup>23</sup> "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.<sup>24</sup>

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

### 3. LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 165/2007<sup>25</sup>

El análisis de la acción de inconstitucionalidad 165/2007<sup>26</sup> ofrece diversas lecciones. Una de las primeras es que el escrito

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> 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 Villegas<sup>27</sup> 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:

---

<sup>27</sup> 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) facultades para ejercer el poder, es decir, diferencias entre órganos que producen reglas para mantener el orden público.<sup>28</sup>

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.<sup>29</sup>

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

<sup>29</sup> *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.<sup>30</sup>

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.<sup>31</sup>

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

---

<sup>30</sup> *Ibid*, p. 62

<sup>31</sup> *Ibid*, p. 65.

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

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.<sup>33</sup>

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.<sup>34</sup>

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.<sup>35</sup>

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

---

<sup>32</sup> *Ibid*, pp. 65-66.

<sup>33</sup> *Ibid*, p. 66.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> *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 ...<sup>36</sup>

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,

---

<sup>36</sup> *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.<sup>37</sup>

No obstante, el Pleno de la Suprema Corte

---

<sup>37</sup> *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.<sup>38</sup>

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.<sup>39</sup>

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".<sup>40</sup>

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,

---

<sup>38</sup> *Ibidem.*

<sup>39</sup> *Ibid*, p. 80.

<sup>40</sup> *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...<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> *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.<sup>42</sup>

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.<sup>43</sup>

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.<sup>44</sup>

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".<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> *Ibid*, p. 97.

<sup>43</sup> *Ibid*, pp. 97-98.

<sup>44</sup> *Ibid*, p. 98.

<sup>45</sup> *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.<sup>46</sup>

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.<sup>47</sup>

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."<sup>48</sup>

<sup>46</sup> *Ibid*, pp. 98-99

<sup>47</sup> *Ibid*, pp. 99-100

<sup>48</sup> *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.<sup>49</sup>

### 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.<sup>50</sup>

<sup>49</sup> *Ibid*, p. 102.

<sup>50</sup> *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.<sup>51</sup>

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".<sup>52</sup>

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".<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> *Ibidem*.

<sup>52</sup> *Ibid*, pp. 103-104.

<sup>53</sup> *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.<sup>54</sup>

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'".<sup>55</sup>

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.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> *Ibidem.*

<sup>55</sup> *Ibidem.*

<sup>56</sup> *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.<sup>57</sup>

## 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

---

<sup>57</sup> *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.<sup>58</sup>

### 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.<sup>59</sup>

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

---

<sup>58</sup> *Ibid*, p 111

<sup>59</sup> *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".<sup>60</sup>

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.<sup>61</sup>

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",<sup>62</sup> 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.

---

<sup>60</sup> *Ibid*, p. 114.

<sup>61</sup> *Ibid*, p. 115.

<sup>62</sup> *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",<sup>63</sup> 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.<sup>64</sup>

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

---

<sup>63</sup> *Ibid*, p. 117.

<sup>64</sup> *Ibid*, p. 119.

plenaria de la desestimación de la acción, sirviendo estas consideraciones como sustento.<sup>65</sup>

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".<sup>66</sup> 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

---

<sup>65</sup> *Ibid*, p. 120.

<sup>66</sup> *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.<sup>67</sup>

... 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.<sup>68</sup>

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.<sup>69</sup>

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

---

<sup>67</sup> *Ibid*, p. 122.

<sup>68</sup> *Ibid*, p. 123.

<sup>69</sup> *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.<sup>70</sup>

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",<sup>71</sup> 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,"<sup>72</sup> 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

---

<sup>70</sup> *Ibid.*, p. 126.

<sup>71</sup> *Ibidem.*

<sup>72</sup> *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.<sup>73</sup>

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",<sup>74</sup> 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".<sup>75</sup> 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

---

<sup>73</sup> *Ibid.*, pp. 97-98.

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 98.

<sup>75</sup> *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",<sup>76</sup> 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.<sup>77</sup>

- 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:

---

<sup>76</sup> *Ibidem.*

<sup>77</sup> *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.<sup>78</sup>

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...<sup>79</sup>

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

---

<sup>78</sup> *Ibid.*, p. 102.

<sup>79</sup> *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".<sup>80</sup> 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

---

<sup>80</sup> *Ibid*, pp. 103-104.

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

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...<sup>82</sup>

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

---

<sup>81</sup> *Ibid.*, p. 104.

<sup>82</sup> *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.<sup>83</sup>

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.<sup>84</sup> 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

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

<sup>84</sup> *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.<sup>85</sup>

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

---

<sup>85</sup> *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 Affairs?*, 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.