

GARANTÍAS CONSTITUCIONALES DEL SENADO CUESTIONES POLÍTICAS

Humberto SUÁREZ CAMACHO*

El artículo 76, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

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.

Los artículos 2o. y 3o. de la Ley Reglamentaria de la Fracción VI del Artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen:

2o. 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.

3o. 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;

* Magistrado de circuito.

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

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

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

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

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

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

Como se ve, la Constitución federal y la Ley Reglamentaria de la Fracción VI del Artículo 76 de la carta magna prevén los distintos supuestos en que existe una cuestión política que debe ser dilucidada ante la Cámara de Senadores.

La Ley Reglamentaria también prevé que para el planteamiento de la cuestión política no debe existir un recurso, vía o instancia jurisdiccional por virtud del cual pueda ser dirimido el conflicto.

La intervención de la Cámara de Senadores puede ser de oficio o a petición de parte, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5o. de la Ley Reglamentaria.

En términos de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley Reglamentaria, la Cámara de Senadores no intervendrá si el conflicto se refiere a:

- Controversias constitucionales.
- Casos en que la cuestión política se dé entre poderes de un estado y otro, o entre los poderes de un estado y las autoridades locales del Distrito Federal.
- Cuestiones políticas que surjan entre:
 - a) Autoridades locales del Distrito Federal.
 - b) Ayuntamientos y poderes de un estado.
 - c) Ayuntamientos de un estado.

- d) Ayuntamientos de un estado y poderes o ayuntamientos de otro.
 - e) Autoridades locales del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales.
- Los conflictos previstos en el primer párrafo del artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 - Las cuestiones que, por cualquier vía, se hayan planteado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, salvo que ella decline su conocimiento.

Para solicitar la intervención de la Cámara de Senadores no existe plazo ni término legal para hacerlo; bastará que uno de los poderes en conflicto haga la solicitud para que el Senado asuma el conocimiento de la cuestión política planteada.

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

El trámite corresponde a la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores, la cual decidirá sobre la procedencia y enviará la solicitud a la mesa directiva, la cual, a la vez, deberá turnarla a la Comisión responsable de la prosecución, la que está autorizada para auxiliarse del o los especialistas o personal necesario.

Esa comisión podrá solicitar informes y requerir a los contendientes la presentación de medios de convicción para quedar en posibilidad de elaborar el proyecto de resolución que se someterá a la consideración del Pleno de la Cámara de Senadores.

La resolución deberá contener la definición de la materia de la cuestión política, las acciones u omisiones que las partes deben asumir para dar por concluido el conflicto y las prevenciones en caso de incumplimiento.

El proyecto se someterá a la consideración del Pleno de la Cámara de Senadores, y para su aprobación se requerirá las dos terceras partes de los miembros presentes.

La máxima autoridad para resolver conflictos políticos en México es la Cámara de Senadores; mientras que la Suprema Corte lo es para resolver conflictos jurídicos.

Sin embargo, como ahí lo expresé, la distinción entre un conflicto jurídico y uno político es sumamente complicada, ya que ni la discusión del texto de los artículos 76 y 105 constitucionales en el recinto parlamentario proporciona argumentos que permitan identificar y diferenciar claramente un problema político de uno jurídico.

En un primer momento, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que debía abstenerse de conocer conflictos de índole política —pues únicamente le correspondía conocer de aquellos que fueran constitucionales—;¹ sin embargo, las reformas al artículo 105 de la Constitución federal² han reducido aún más los límites que separan lo político de lo jurídico.

La distinción es indispensable, ya que la controversia únicamente resuelve los conflictos jurídicos que se susciten entre los entes establecidos en el artículo 105 constitucional.

Una distinción objetiva de lo que debe considerarse como un conflicto político y uno jurídico, para efectos de las controversias constitucionales, puede ser la siguiente:

El “conflicto político” es un género que involucra conflictos en materia electoral, políticos y jurídicos. Dicha clasificación pretende explicar de manera didáctica la distinción entre cada uno de ellos. Aunque los tres, de manera general, contienen tintes políticos, existen diferencias específicas entre cada uno de ellos.

Los electorales son conflictos que además de ser políticos se considera que también son jurídicos por definición de la doctrina y del Poder Judicial.³ Los otros dos, materia del presente apartado, también son conflictos políticos, pero la diferencia estriba en que los primeros son controversias

¹ Controversia constitucional 9/41.

² Que autorizó a la Suprema Corte de Justicia participar de manera más activa en la resolución de conflictos suscitados entre entes, órganos y poderes políticos, derivados por actos o normas generales contrarias a la Constitución federal.

³ Aunque existe una variedad de opiniones que tratan de definir lo que es materia electoral, es oportuno señalar que para Elisur Arteaga son “todos los actos y hechos que se realizan o ejecutan con vista a hacer efectivos los principios democráticos y republicanos, para lograr la renovación ordinaria y periódica de los poderes y órganos federales y locales, mediante el sufragio universal, sin importar quién los realice ni el momento en que los haga o ejecute”. Otro concepto señala que la política es la actividad que crea,

netamente de fuerza o poder, y los segundos, además de ser políticos, también son jurídicos. En este sentido, la solución de conflictos netamente políticos son facultad de la Cámara de Senadores, y la de los conflictos político-jurídicos son facultad de la Suprema Corte.⁴

En un primer momento, los conflictos se distinguían entre los políticos (competencia del Senado) y los que tenían que ver con la Constitución (competencia de la Suprema Corte). Posteriormente, con la transición a la juridificación de la política, el Poder Judicial no sólo conoció de conflictos de aplicación de la ley, sino que también abordó conflictos electorales. Actualmente, al Senado sólo le quedan los conflictos que por exclusión no le corresponderían o no podrían ser resueltos por el Poder Judicial, como cuando el conflicto está desprovisto de todo carácter legal; es decir, supera al derecho o los medios legales son insuficientes. Para arribar a la conclusión anterior es necesario retomar algunos antecedentes históricos de las controversias constitucionales y conocer cuál ha sido la concepción de éstas a través del tiempo.

El Constituyente de 1917 distinguió los problemas que se suscitaban entre los poderes de un estado en los de naturaleza política que fueron confinados al Senado, y los problemas de índole constitucional confinados al Pleno de la Corte.⁵

Las controversias políticas fueron excluidas del conocimiento del Poder Judicial bajo el argumento de que la Corte podía politizarse. En aquellos tiempos, el diputado Machorro y Narváez presentó un voto particular, en donde señaló:

Los conflictos que surjan entre los poderes de un estado o se funden en la aplicación de una ley, que cada uno de dichos poderes contendientes trate de aplicar a su favor, o bien son conflictos meramente de hechos. Esto, en realidad, es muy difícil que se presente en asuntos desprovistos de todo carácter legal, pues los negocios de gobierno siempre buscan el apoyo de algún precepto de ley, porque siendo el Estado una entidad jurídica, de un modo natural se estima que todos los actos del Estado deben forzosamente

desenvuelve el poder y lo ejerce. *Cfr.* Sánchez, Agesta (citado por González Uribe, Héctor, *Teoría política*, México, Porrúa, 1989, p. 23.)

⁴ En este sentido, Edgar Corzo considera que el objeto de las controversias es un litigio de carácter jurídico y no político. *Cfr.* "Controversia constitucional. Legitimación procesal para promoverla", *Anuario Jurídico*, México, nueva serie, 1997, p. 15.

⁵ Sin embargo, fueron pocas las controversias que se plantearon por los titulares legalmente autorizados, salvo los intentos hechos por los municipios. Elisur, Arteaga.

justificarse con una ley. Así es que, de un modo general, podemos decir que los conflictos de un estado, siempre se fundarán en la aplicación de una ley, que cada uno de dichos poderes interprete a su favor.

Ahora bien, la interpretación de la ley, su aplicación a los casos particulares y la resolución sobre la persona que tenga derecho a un conflicto, son las atribuciones genuinas del Poder Judicial; darlo a otro poder, es distraerlo de sus funciones y substituir, por una confusión, la precisión de la división de los poderes.⁶

Aunque no exista una distinción objetiva de los conflictos políticos de los jurídicos, el razonamiento de Machorro y Narváez fue importante, porque en años posteriores lo retomaría Hilario Medina. Él trató de distinguir por primera vez una cuestión política de una constitucional. Señaló que en la primera debía intervenir el Senado, y en la segunda, la Suprema Corte. Pero aunque la distinción ofrecida por este autor no fue tan acertada,⁷ sí sirvió para abrir el debate de cuál era la competencia de la Corte o del Senado en la resolución de conflictos políticos.

Por su parte, el diputado Machorro entendió la cuestión política como un conflicto derivado sólo de hechos; es decir, sin ninguna referencia a un marco jurídico. Con esta idea se aprobó la facultad del Senado para dirimir cuestiones políticas, entendidas como un conflicto fáctico entre las autoridades sin referencia a un marco constitucional o legal, como podría ser un conflicto de armas,⁸ y aunque se deriva del texto constitucional y legal en conflicto, afecta la naturaleza y funciones del poder público; en otras palabras, al Senado sólo le correspondía conocer de los casos en que el conflicto fuera de hecho; es decir, cuando no se controvierta el apego constitucional de la actuación de los poderes.⁹ Al final, el Constituyente de 1917 consideró que en el caso de los conflictos entre poderes sólo le correspondía conocer de aquellos casos en que la discordia fuera la congruencia o no de los actos reclamados respecto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, México, t. II, pp. 275 y 276.

⁷ Porque pensaba que las cuestiones políticas se referían a conflictos entre poderes públicos, mientras que las constitucionales son aquellas que no afectaban a los poderes públicos, sino a los individuos, como los derechos o las garantías individuales. Manuel González Oropeza.

⁸ *Ibidem*, pp. 36 y 37.

⁹ María Amparo Hernández Chong Cuy.

De estos antecedentes, se consideró que existe un conflicto político cuando hay un conflicto armado. Pareciera que estas controversias políticas se encuentran en el contexto del principio de oportunidad política, en donde la actuación de los poderes no está regulada jurídicamente. Sin embargo, en la actualidad difícilmente se podría estar en presencia de un conflicto político por ausencia de norma expresa o análoga que se refiera a la materia motivo del conflicto, pues, por la tendencia a consolidar el Estado de derecho, ha sido constante la emisión de normas especiales. Además, la interpretación del Poder Judicial Federal ha determinado que ante la falta de normas aplicables exactamente al caso concreto, se debe actuar con total apego a los principios, exigencias y límites mínimos contenidos en la Constitución, para interpretar la realidad y actuar en ella.¹⁰

Sin embargo, la experiencia que se daría en años posteriores tiende a confirmar que los conflictos políticos de que habla la Constitución se refieren a problemas de legitimidad y reconocimiento de la Federación hacia la duplicidad de poderes de un estado.¹¹

Actualmente se localizan conflictos como la fijación de límites territoriales¹² y los referentes a la forma y monto de distribuir el presupuesto a

¹⁰ Cfr. “PERICIAL EN EL AMPARO. EL JUEZ DE DISTRITO DEBE ORDENAR EL PERFECCIONAMIENTO DE LOS DICTÁMENES RENDIDOS EN EL JUICIO Y NO RESOLVER EN EL CONTEXTO DE SU DEFICIENCIA”, Tesis I.4o.A.49 K, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIX, enero de 2004, p. 1583.

¹¹ El ex diputado constituyente, Gerzain Ugarte, actuando como senador en 1921, definió al conflicto político, en el caso de Tabasco planteado el 26 de diciembre de ese año, como un conflicto de legitimidad. El Senado ha reconocido la legitimidad de legislaturas en los casos de Zacatecas (16 de noviembre de 1923), Nuevo León (7 de octubre de 1925) y Coahuila (30 de noviembre de 1925). En el problema de legitimidad planteado en San Luis Potosí, el 23 de octubre de 1923, el presidente Álvaro Obregón se arrogó la capacidad de determinar a las autoridades legítimas, pues tenía especial interés político por evitar que progresara la rebelión de la huertista, por lo que desconoció a Jorge Prieto Laurens. Aunque la situación común ante un problema de legitimidad se ha dado con motivo de la calificación electoral, en ocasiones el Senado no ha intervenido como en los casos arriba citados, sino que se ha declarado por ser una cuestión interna, dejando el reconocimiento a una autoridad estatal, como en los casos de Hidalgo (11 de abril 1921) o México (17 de octubre de 1922).

¹² Se puede apreciar la tesis “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ACTUALIZA EL EXAMEN DE LOS ACTOS PROVENIENTES DE LAS LEGISLATURAS ESTATALES TENDIENTES A DIRIMIR CONFLICTOS DE LÍMITES ENTRE MUNICIPIOS”, P./J: 130/99, Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. X, noviembre de 1999, p. 793.

los entes de poder para el desempeño de sus funciones que pudieran ser considerados como políticos. No obstante a pesar de poder ser considerados como tales, la Corte no estuvo exenta de conocerlos. Por ejemplo, en la controversia constitucional 30/2000¹³ sostuvo que el artículo 14 de la Constitución federal establece la garantía de legalidad, y consideró que en las sentencias que pongan fin a un procedimiento, el juzgador deberá acatar los preceptos legales aplicables o su interpretación, y a falta de ley, observar los principios generales de derecho para valorar las pruebas que hayan sido aportadas, exponiendo los fundamentos de la valoración jurídica realizada, así como la de su decisión. Resaltó que esa garantía es aplicable a todo sistema legal, ya que si bien ese precepto pudiera aludir concretamente al orden civil, no es factible realizar una interpretación literal del mismo para excluir de su observancia a las autoridades distintas de la judicial que dentro de sus actividades realizan funciones jurisdiccionales, ya sea en el ámbito legislativo o administrativo.

Otros ejemplos son las controversias constitucionales 26/97 y 19/97, en donde la Suprema Corte de Justicia revisó resoluciones de juicio político estatal.¹⁴ Aunque si bien es cierto que dichos conflictos no están exentos de un contenido político, también lo es que revisten un matiz jurídico, y, por tanto, susceptibles de ser conocidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Hubiera sido un caso diferente si hubiera existido un conflicto armado, o una situación de hecho que hubiera impedido la actuación del máximo tribunal, o hubiera puesto en riesgo los poderes

¹³ En donde se impugnó una resolución dictada por la Legislatura del estado de Tlaxcala erigida como juzgador para resolver sobre un conflicto territorial.

¹⁴ “[...] No se desatiende que el artículo 110 de la Constitución Federal, que prevé los funcionarios que pueden ser sujetos de juicio político, el procedimiento que se debe seguir y el tipo de sanciones que se podrán imponer, establece en su último párrafo: las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables, lo que puede generar la idea de que la presente controversia constitucional es improcedente; sin embargo, hay que tomar en consideración lo dispuesto por el artículo 105, fracción I, inciso h), de la misma Constitución Federal... Según se ve, el transcrito artículo 105 contiene una norma específica que introduce una modificación a la norma general contenida en el numeral 110, en razón de la novedad y la especificidad del citado artículo 105, pues éste fue reformado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, para establecer la procedencia de las controversias constitucionales que se susciten, entre otros casos, respecto de dos poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, en tanto que el último párrafo del artículo 110 estaba vigente con anterioridad a la citada reforma”.

de un estado, en este caso se estaría en presencia de un conflicto netamente político.

En este sentido, se podría afirmar que aquellos conflictos en los que las partes se desparten por completo de sus órdenes jurídicos parciales y del constitucional (ya sea haciendo uso de la fuerza o cuando parte del “pueblo” participa en el conflicto), será la Cámara de Senadores la competente para solucionar los aspectos de hecho y no de derecho que involucren a los órganos de poder, con independencia de las distintas responsabilidades personales de los titulares y de los particulares que hayan intervenido.

Aunque esta situación parece remota en un estado donde se ha buscado la juridificación de los problemas políticos,¹⁵ no deja de ser latente el surgimiento de un problema netamente político, en donde la intervención del Senado sea de mayor prontitud que una vía jurídica, o donde los medios legales sean insuficientes para resolver el conflicto. Asimismo, en aquellos casos en que el conflicto o la decisión es plenamente política, la Suprema Corte deberá tener sensibilidad para actuar o dejar de actuar.

¹⁵ Se suma a lo anterior, el hecho de que el tribunal constitucional ha llegado a exigir el respeto a la garantía de audiencia aun y cuando la norma que rija el procedimiento no la contemple. Ejemplo de lo anterior puede verse en la controversia constitucional 24/2001: el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió declarar la invalidez de lo actuado en un expediente parlamentario por el que se instruyó procedimiento de declaración de procedencia a un presidente municipal, a partir de las actuaciones subsecuentes a la ratificación de las denuncias y solicitud de declaratoria de procedencia presentadas por integrantes del ayuntamiento, pues se consideró que a pesar de que la legislación local no lo prevé, se debió emplazar al ayuntamiento, en virtud de que la resolución que se dicta en esos procedimientos tendentes a sancionar afecta la integración del Ayuntamiento, aspecto que se encuentra tutelado en los artículos 14 y 115, fracción I, de la Constitución federal. Como consecuencia, la Corte declaró inválidos los actos subsecuentes, entre ellos la resolución definitiva que determinó separar al presidente municipal de su encargo y la suspensión de su fuero constitucional.