

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 40
O R D I N A R I A
MARTES 23 DE ABRIL DE 2013

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con treinta y cinco minutos del martes veintitrés de abril de dos mil trece, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Juan N. Silva Meza, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alberto Pérez Dayán.

A continuación, el señor Ministro Presidente Silva Meza abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Proyecto de acta de la sesión pública número treinta y nueve, ordinaria, celebrada el lunes veintidós de abril de dos mil trece.

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

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el veintitrés de abril de dos mil trece:

II. 1. 165/2007

Acción de inconstitucionalidad 165/2007 promovida por la Procuradora General de la República, en contra del Congreso de la Unión y del Presidente de la República, demandando la invalidez de los artículos 2, 3, fracciones I, II y VI, 5, fracción II, 9, párrafo primero, 189, 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, publicados en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de agosto de dos mil siete. En el proyecto formulado por la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se reconoce la validez de los artículos 5, fracción II y del 22 de la Ley Reglamentaria de la Fracción VI del Artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. TERCERO. Se declara la invalidez total de los artículos 2, 3, fracciones I, II y VI, los artículos 9, 18, 23 y 24 de la Ley Reglamentaria de la Fracción VI del Artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. CUARTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”*.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Tribunal Pleno el considerando cuarto “Estudio de fondo”.

La señora Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas expuso que su proyecto determina que el estudio se circunscribe al análisis de la controversia constitucional, únicamente en la parte contemplada en el artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y que el análisis actual incluye un estudio constitucional, legal y doctrinal de la figura denominada cuestión política, la que se encuentra contemplada en el artículo 76, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El señor Ministro Cossío Díaz precisó que por un error mecanográfico del considerando cuarto se pasa directamente al considerando sexto del proyecto. Asimismo indicó que en el primero de estos se hacen consideraciones sobre la invalidez de los preceptos impugnados.

Se manifestó en contra del referido estudio respecto de su abordaje por objeto, tipo y legitimación pues consideró que en el artículo 6º de la Ley Reglamentaria impugnada se establece que la Suprema Corte tiene una prevalencia de los conflictos que se presenten entre los Poderes de un mismo Estado a través de la resolución de las controversias constitucionales, de manera que en un Estado moderno, las acciones de sus órganos deben contar con un sustento constitucional, lo que en el caso de nuestro orden jurídico se encuentra claramente previsto en el artículo 16 constitucional.

Manifestó que en las sesiones del catorce, quince y diecisiete de febrero de dos mil once se abordó el tema relativo a que los poderes públicos de una entidad federativa tienen la posibilidad de ir a controversia constitucional cuando así lo decidan, si se diera una condición igualitaria en la aceptación por parte de las dos partes; sin embargo, si una de ellas decidiera ir a un conflicto político y la otra a un conflicto constitucional a este Alto Tribunal, conforme a lo previsto en la fracción V del artículo 6, así como conforme al criterio de esta Suprema Corte respecto del control de regularidad constitucional, corresponderá a este Tribunal Supremo conocer de ese tipo de conflictos.

Reconoció que en el proyecto se pretende llegar a una diferencia esencialista entre conflictos de naturaleza política y de naturaleza jurídica; sin embargo, no tiene la claridad que se plantea aun en la doctrina que se cita en éste, por lo que consideró que la prevalencia del control de los conflictos entre órganos, corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y sólo cuando las partes decidan que su conflicto sea de carácter político, lo podrán someter al Senado de la República, ante lo que señaló que el segundo párrafo del artículo 21 de la ley reglamentaria en comento no se impugnó, por lo que no sería posible hacer un planteamiento sobre su validez o invalidez.

Por ende, se manifestó en contra de la propuesta conforme a los argumentos que pronunció en las sesiones

celebradas los días catorce, quince y diecisiete de febrero de dos mil once, consignados en las actas correspondientes.

El señor Ministro Presidente Silva Meza precisó que por una omisión mecanográfica en el proyecto no se indica que en el considerando quinto se aborda el tema relativo al análisis de los artículos 2, 3, fracciones I, II y VI así como 9, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la fracción VI del artículo 76 Constitucional.

El señor Ministro Valls Hernández se manifestó en contra de la nueva propuesta. Indicó que en las sesiones que se abordó el proyecto por primera vez se coincidió en determinados puntos respecto de la interpretación del artículo 76 fracción VI, constitucional como el relativo a su armonización con el diverso 105, fracción I, constitucional, el marco histórico que contenía, lo innecesario de definir el término político, y el hecho de que la facultad del Senado es residual entendida como todo aquello que no es competencia de esta Corte, por lo que aquel no podrá conocer de cuestiones de esferas competenciales ya que ello sólo corresponde a este Alto Tribunal a través de una controversia constitucional.

Consideró que en el proyecto que se presenta no se incluyen las conclusiones a que se llegó en aquellas sesiones sino que se hace un estudio de naturaleza doctrinaria sobre las cuestiones políticas y las diferencias entre éstas y las controversias constitucionales para concluir

en qué consiste cada una y examinar a partir de éstas, las normas impugnadas, por lo que se manifestó en contra.

Señaló que en el caso, debería elaborarse un análisis constitucional sobre la facultad otorgada al Senado a partir del artículo 76, fracción VI, armonizándolo con el diverso 105, fracción I; asimismo, indicó que si bien es cierto que el nuevo proyecto concluye que ambos casos constituyen medios de control constitucional y de solución de controversias, también lo es que el parámetro de control no puede ser la norma fundamental, aunado a que aun cuando en el proyecto se sostiene que el legislador puede establecer un procedimiento jurisdiccional para resolver tales cuestiones políticas, posteriormente afirma que cuando la ley impugnada obliga al Senado a actuar imparcialmente mediante un procedimiento jurisdiccional se constituye entonces en un control jurídico y no de tipo político.

Indicó que dichos argumentos lo obligarían a manifestarse en contra de la propuesta del proyecto contenida en el actual considerando quinto relativa a la invalidez de los artículos 2, 3 y 9 de la ley reglamentaria de la fracción VI del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La señora Ministra Luna Ramos se manifestó en contra de la propuesta contenida en el considerando cuarto, de acuerdo al criterio que ha sostenido respecto de los considerandos de carácter doctrinario.

El señor Ministro Aguilar Morales se manifestó en contra de la propuesta e indicó que tal como se acordó anteriormente, el estudio de la naturaleza de la cuestión política no necesariamente debía llevar a fundar el estudio de la presente acción de inconstitucionalidad.

Estimó que en el caso, definir el término de lo político no sólo sería complicado sino que no es determinante para la procedencia de la vía, pues se encuentra dentro de los supuestos previstos en el artículo 105 de la Constitución como un asunto jurisdiccional que debe ser expresamente resuelto por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, aunado a que en la ley reglamentaria de la materia no existe causa alguna para que siendo considerado político, no sea conocido por este Alto Tribunal.

Recordó que conforme a lo previsto en el artículo 105 constitucional y en su Ley Reglamentaria, lo que no es competencia expresa jurisdiccional de la Suprema Corte podrá ser conocido por el Senado para resolver los conflictos que se susciten entre Poderes de un Estado, por lo que si se considera que se trata de una cuestión política, no habría problema; sin embargo, si la cuestión puede ser conocida por la Suprema Corte de acuerdo a las competencias que esta tiene legal y constitucionalmente, el Senado carecerá de facultades para hacerlo.

Por ello, consideró que se está ante dos posibilidades diversas: la primera es la jurisdiccional, y en caso de que

ésta no se actualice, procederá el medido de control político ante el Senado de la República, ante lo que consideró innecesario definir lo político.

Cuestionó qué sucedería si una de las partes se retira del procedimiento en el Senado y qué sucedería si éste conociera de un conflicto competencia de la Suprema Corte y emitiera una opinión, ante lo que precisó que las autoridades sólo pueden actuar si se encuentran legitimadas, por lo que tratándose de controversias constitucionales, existe una competencia reglada conforme al artículo 105 constitucional.

Señaló que de acuerdo con lo manifestado en las sesiones que se abordó el asunto por primera vez, un mismo asunto podría estar entreverado con un aspecto político y ser competencia jurisdiccional de esta Suprema Corte conforme a las disposiciones constitucionales y legales, por lo cual, la parte residual, será función política del Senado sin excluir que los conflictos que se resuelvan en la Suprema Corte no puedan ser también políticos.

En ese tenor, señaló que si se parte de la competencia jurisdiccional de la Suprema Corte y sus facultades expresas, se puede entender que lo que no esté reservado expresamente en el artículo 105 constitucional a la Suprema Corte podrá ser competencia del Senado partiendo no de una definición de lo que es o no es político, sino de lo que es

o no competencia específica y expresa de la Suprema Corte de Justicia.

Se manifestó en el mismo sentido que en su momento se pronunció la señora Ministra Luna Ramos respecto de que el Senado puede actuar como árbitro cuando las dos partes estén de acuerdo; sin embargo, estimó que esto debía preverse en una disposición específica.

Por ende, consideró que la determinación de lo que compete a este Alto Tribunal se debe definir a partir del artículo 105 constitucional y de su Ley Reglamentaria como competencia reglada claramente establecida, y de ahí, en tanto que de manera residual, se determinará la competencia del Senado, por lo que aun cuando alguna de las partes invoque al Senado para la resolución del conflicto, éste no podrá conocerlo si corresponde a la competencia reglada de este Alto Tribunal, aunado a que no es posible que una controversia sea competencia simultánea o concurrente del Senado y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues las atribuciones de ésta se prevén claramente en la Constitución, sin menoscabo de que en el proyecto se parta de la base de lo jurídico y lo político, lo que no compartió.

La señora Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas precisó que en el caso de prescindir del estudio preliminar el proyecto no podría llegar a las mismas conclusiones.

Indicó que en la propuesta no se menciona “lo político”, sino “el control político” y “el control jurisdiccional”, por lo que se hace un contraste entre ambos medios de control.

El señor Ministro Pardo Rebolledo se manifestó en contra del considerando cuarto pues estimó que para dar respuesta a los conceptos de invalidez planteados, no es necesario definir un concepto de la cuestión política frente al análisis jurisdiccional que establece la propia Constitución en las controversias constitucionales.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se manifestó en contra de la propuesta al no contener las conclusiones a las que se llegaron en las sesiones que se abordó el asunto por primera vez en las cuales se sostuvo que no es posible definir de manera universalmente válida lo que es político y lo que es constitucional pues todo conflicto constitucional conlleva una carga política, ya que la política se convierte en proceso y se hace justiciable.

Señaló que al hacerse referencia a lo político, para los efectos del caso concreto, lo no justiciable se entiende como aquello que por ciertas razones son variantes con el tiempo, algunos tribunales consideran por una especie de autocontención que se debe dejar la resolución de esos conflictos a los órganos propiamente políticos del Estado; ante lo cual, señaló que el terreno de lo político no justiciable cada vez es más reducido, de manera que actualmente es discutible que como regla general en los regímenes

democráticos exista sectores que *a priori* puedan ser no justiciables o sujetos a un control de constitucionalidad; sin embargo, en nuestro sistema jurídico el artículo 76, fracción VI, de la Constitución, faculta al Senado de la República para resolver las cuestiones políticas que surjan entre Poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas.

Por ello, consideró que si un Poder acude al Senado a solicitar su intervención en estos términos y éste acepta su competencia y el otro Poder se somete a esta intervención, se estaría ante una especie de arbitraje político aceptado por las partes y recordó que se había determinado que no se abordaría el tema relativo si la decisión del Senado es impugnabile o no, al ser innecesario para la resolución del presente asunto.

Señaló que la mayoría de los señores Ministros se manifestaron en el sentido de que en cualquier momento en que se acuda a la Suprema Corte, será ésta la que determine si se está en presencia de un asunto constitucional de su competencia o si eventualmente la declinará por tratarse de un asunto político no justiciable, lo que deberá analizarse en cada caso concreto pues no es posible hacer una determinación *a priori*.

Indicó que no se pronunciará respecto de los siguientes considerandos pues el asunto debe elaborarse con base en premisas procedimentales y recordó que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede actuar de oficio sino sólo cuando haya una excitativa en algún proceso constitucional respecto del que tenga competencia conforme a la Norma Suprema.

El señor Ministro Franco González Salas se manifestó en contra de la propuesta y consideró que no es posible partir de un análisis histórico para la definición, pues las condiciones actuales difieren de las existentes en mil novecientos diecisiete en las que se establecieron las cláusulas de protección federal.

Precisó que la definición de “control político” o “de lo político” es complicada y debe resolverse casuísticamente pues sería riesgoso para el Tribunal Pleno intentar encuadrarlo de manera general.

Agregó que no es posible desvincular esta parte del proyecto con el siguiente considerando, ratificando lo manifestado anteriormente y señaló que debe interpretarse a la luz de un análisis sistemático de nuestra Constitución vigente pues por una parte se tiene el artículo 76, fracción VI, que el Constituyente dejó vigente, a pesar de la ampliación de la vía de controversia constitucional, por lo que no se puede vaciar de contenido, sino que cuenta con un ámbito de aplicación.

Consideró que la propia Ley Reglamentaria resuelve adecuadamente esta problemática de inicio pues se centra en el conflicto de Poderes que es uno de los supuestos concretos que pudieran tener colisión con la controversia constitucional y excluye de manera expresa las demás hipótesis.

Asimismo, reiteró el planteamiento del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea respecto de que sólo procederá plantear la cuestión política siempre que para resolverla no exista recurso, vía o instancia jurisdiccional alguno.

Indicó que en el caso, existe una cláusula de autolimitación del Senado ya que al recibir un planteamiento de esta naturaleza, oficiosamente deberá examinar si es materia o no de una controversia constitucional y, en caso de asumir su competencia, deberá dar vista a la contraparte y en caso que ésta considere que efectivamente se trata de un conflicto de carácter político, será resuelto por el Senado.

Por ello, manifestó que si ambas partes quedan conformes con la resolución, se habrá logrado el propósito de la fracción VI del artículo 76 de la Constitución, toda vez que este Alto Tribunal no puede oficiosamente intervenir en un conflicto que se sometió a consideración del Senado por la vía de una conciliación y que fue resuelto por éste.

Consideró que situación distinta se actualiza en el caso de que las partes se inconformen o que después puedan

impugnar la resolución, pues será este Alto Tribunal el que se pronuncie al respecto al presentarse el caso ante éste.

Señaló que la forma en que se diseñó en su conjunto la Ley Reglamentaria de la fracción VI del artículo 76 de la Constitución no la violenta sino que establece las salvaguardas convenientes para que se proteja el orden constitucional y reserve su competencia cuando en los hechos se presenten otro tipo de circunstancias.

El señor Ministro Pérez Dayán manifestó que es la primera vez que se pronunciará sobre el asunto e indicó que para estar de acuerdo con las conclusiones del proyecto, será necesario estarlo con la interpretación de las figuras del presente considerando.

Se pronunció en contra de la propuesta debido a la evolución de dichas figuras y destacó el fundamento que la propia Ley Reglamentaria, siguiendo los parámetros constitucionales, prevé para la resolución de los conflictos políticos, que son las Constituciones de los Estados, temas ajenos a la controversia constitucional porque el conflicto del Estado parte de la explicación que se dé de cada situación en concreto por la Constitución estatal.

Precisó que el análisis de la fracción VI del artículo 76 de la Constitución obliga el estudio de la diversa V relativa a la desaparición de los Poderes en los Estados pues en la referida fracción VI el Constituyente ordenó la existencia de una ley reglamentaria de ambas disposiciones

constitucionales, por lo que sostuvo que las diferencias son más evidentes y aun reconociendo el estudio dogmático y académico de la propuesta, no coincide con la conclusión del proyecto.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena precisó que él tampoco participó de la discusión anterior del asunto; sin embargo, se manifestó en contra del proyecto pues existe una identidad de objeto entre los artículos 76, fracción VI y 105 constitucionales, ya que no existe poder político fuera de la Constitución y la lucha política deriva de facultades constitucionales, por lo que sería complicado hacer una distinción entre estos conceptos.

Por ello, consideró que el análisis debería de ser si al existir una identidad de objeto se excluyen entre sí, por lo que al analizar ambos preceptos concluyó que son heterocompositivos de solución de conflicto, sea en sede jurisdiccional o como medio alternativo de resolución de conflictos, según el caso, tal como sucede respecto de otras disposiciones secundarias o tratados internacionales como el caso de los Tratados de Libre Comercio.

El señor Ministro Aguilar Morales se manifestó en contra de que pueda prorrogarse la competencia del Senado como un acuerdo entre las partes y que éstas se sometan a la competencia del Senado cuando de origen se trate de un asunto que deba resolverse en sede jurisdiccional pues la Constitución establece que la Suprema Corte de Justicia de

la Nación debe conocer de las controversias constitucionales y la ley en comento prevé en su artículo 6º que el Senado no podrá conocer de asuntos que se encuentren relacionados con controversias constitucionales y aunque las partes quisieran someterse a éste y lo señalen como su árbitro, no podrá conocerlos debido a que se trata de una competencia reservada a este Alto Tribunal.

Por ello, consideró que la ley de la materia prevé una solución clara en el sentido de que lo que no le compete a este Alto Tribunal tratándose de controversias constitucionales o que no esté conociendo éste, podrá ser conocido por el Senado, salvo que la propia Suprema Corte manifieste que el asunto no es de su competencia.

La señora Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas propuso escuchar la posición de los señores Ministros respecto del estudio de fondo del proyecto, ante lo cual el señor Ministro Cossío Díaz consideró que no sería necesario, toda vez que los señores Ministros se han manifestado en contra de la propuesta.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea propuso que conforme a la metodología planteada, se vote el considerando cuarto, pues tal como indicó la señora Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas, es la base del análisis del fondo del asunto, por lo que estimó complicado hacer un pronunciamiento sobre el fondo.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló que debía definirse en primer lugar si el enfoque planteado en este considerando debe ser modificado, para determinar la forma en la que se debe abordar el análisis de los preceptos impugnados.

La señora Ministra Luna Ramos indicó que si bien es cierto existe identificación en cuanto que ambos juicios procede respecto de las divergencias que puedan darse entre los Poderes locales, también lo es que cuando se trata de un juicio de cuestión política tanto la Ley Reglamentaria del artículo 76, fracción VI, así como la Ley Reglamentaria del artículo 105, fracción I, de la Constitución, prevén la solución para determinar que se trata de procedimientos diferenciados.

Sostuvo que el Poder Legislativo en su Ley Orgánica dispone en su artículo 3º que éste no ejercerá funciones jurisdiccionales en el sentido de que “Procederá plantear la cuestión política siempre que, para resolverla, no haya recurso, vía o instancia jurisdiccional”, de manera que se excluye entre un procedimiento y otro, en tanto que el diverso 6º de la propia Ley Reglamentaria, determina que la Cámara de Senadores no intervendrá si el conflicto se refiere a controversias constitucionales, por lo que no conocerá de éstas salvo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación decline su conocimiento.

En ese tenor, consideró que la Ley Reglamentaria lleva a cabo una determinación específica precisando el objeto y la competencia en la materia de definición política y recordó el precedente del caso Oaxaca, de donde se desprende que en un conflicto de naturaleza política puede tener la conjunción de muchos procedimientos que se dan a favor del Poder Judicial, del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo, pero cada uno en los cauces legales que determina su procedencia, por lo que se manifestó en contra de la propuesta, sin hacer un pronunciamiento expreso respecto de cada uno de los preceptos impugnados.

El señor Ministro Presidente Silva Meza manifestó que aun cuando no se ha pronunciado respecto de los preceptos impugnados, no comparte la propuesta ni la orientación del proyecto por las razones señaladas por los señores Ministros que le precedieron en el uso de la palabra, por lo que propuso someter a votación el contenido que sustenta la propuesta que se aloja en el considerando cuarto.

Sometida a votación la propuesta contenida en el considerando cuarto, los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, votaron en contra. La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas votó a favor de la propuesta.

Sesión Pública Núm. 40

Martes 23 de abril de 2013

Dado el resultado de la votación, el Tribunal Pleno determinó desechar el proyecto y retornar el asunto a un Ministro de la mayoría, conforme al turno que se lleva en la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de este Alto Tribunal, en la inteligencia de que dicho retorno se computará como un turno para efectos estadísticos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza convocó a los señores Ministros para la Sesión Pública Ordinaria que se celebrará el jueves veinticinco de abril del año en curso a partir de las once horas y levantó la sesión a las doce horas con cincuenta minutos.

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