

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

**PEDRO ESTABÁN PENAGOS
LÓPEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

SILVIA GABRIELA ORTIZ RASCÓN

VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 187 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EMITE EL MAGISTRADO FLAVIO GALVÁN RIVERA, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO- ELECTORALES DEL CIUDADANO SUP-JDC-1711/2006.

Por no compartir el sentido de la ejecutoria aprobada por la mayoría, en el juicio para la protección de los derechos político- electorales del ciudadano identificado con la clave SUP-JDC-1711/2006, me permito formular el siguiente VOTO PARTICULAR.

En concepto del suscrito, el juicio incoado por los señores senadores Dante Delgado Rannauro, Luis Walton Aburto, José Luis Lobato Campos, Gabino Cué Monteagudo

SUP-JDC-1711/2006

y Francisco Berganza Escorza, es improcedente y, por ello, una vez admitido, debe ser sobreseído, conforme a lo previsto en los artículos 9, párrafo 3; 10, párrafo 1, inciso c); 11, párrafo 1, inciso c); 13, párrafo 1, inciso b), y 79, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En términos del citado artículo 9, párrafo 3, un medio de impugnación, en materia electoral, resulta improcedente cuando así se deduzca de las disposiciones contenidas en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación.

El invocado artículo 10, párrafo 1, inciso c), dispone que los juicios y recursos previstos en la aludida Ley de Impugnación Electoral, son improcedentes cuando el promovente carece de legitimación, en términos del propio ordenamiento legal.

Asimismo, el numeral 11, párrafo 1, inciso c), establece que procede el sobreseimiento del juicio o recurso cuando, habiendo sido admitido, aparezca o sobrevenga alguna causal de improcedencia.

Por su parte, el numeral 13, párrafo 1, inciso b), contenido en el Libro Primero, Título Segundo, Capítulo Sexto, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, intitulado "De la legitimación y de la personería", establece que la promoción de los medios de impugnación en materia electoral

corresponde a “los ciudadanos... por su propio derecho, sin que sea admisible representación alguna...”.

En especial, respecto del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, el párrafo 1, del artículo 79 de la Ley de Impugnación Electoral establece que:

El juicio para la protección de los derechos político-electorales, sólo procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. En el supuesto previsto en el inciso e) del párrafo 1 del siguiente artículo, la demanda deberá presentarse por conducto de quien ostente la representación legítima de la organización o agrupación política agraviada.

Del precepto transcrito cabe destacar la expresión **“cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual...”**.

“Por sí mismo” se entiende como la comparecencia a juicio en forma personalísima, razón por la cual, en términos del mencionado artículo 13, párrafo 1, inciso b), resulta inadmisibles cualquier tipo de representación; en tanto que la frase **“en forma individual”** significa que, sin excluir la posibilidad de la acumulación de pretensiones individuales, al promover el juicio dos o más personas en el mismo documento, cada una debe hacer valer su específica, individual y personal pretensión de ser restituida, de manera singular, en su particular derecho infringido.

SUP-JDC-1711/2006

Así lo ha considerado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver diversos juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, razón por la cual emitió la tesis de jurisprudencia identificada con la clave S3ELJ 04/2005, consultable en las páginas 158 y 159 de la Compilación Oficial intitulada "Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005", volumen "Jurisprudencia", cuyo rubro es al tenor siguiente: **"JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES PROCEDENTE CUANDO DIVERSOS ACTORES RECLAMEN SENDAS PRETENSIONES EN UNA MISMA DEMANDA"**.

Ahora bien, de la lectura del escrito de demanda, que dio origen al expediente SUP-JDC-1711/2006, se destacan los párrafos siguientes:

Actores: Senadores de la República:

Dante Delgado Rannauro,
Luis Walton Aburto,
José Luis Lobato Campos,
Gabino Cué Monteagudo y
Francisco Berganza Escorza.

...

Senadores de la República: Dante Delgado Rannauro, Luis Walton Aburto, José Luis Lobato Campos, Gabino Cué Monteagudo y Francisco Berganza Escorza, ... **Por nuestro propio derecho y como integrantes del grupo parlamentario de Convergencia**, afectados directos del Acuerdo de la Junta de Coordinación Política para la integración de las Comisiones Ordinarias de la Cámara de Senadores, y de la aprobación del mismo por el Pleno de la Honorable Cámara de Senadores...

HECHOS

1. De conformidad con el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 11 numerales 2 y 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, **los suscritos en calidad de Senadores electos**, en atención a lo dispuesto por el artículo 73 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, **entregamos antes del día veintiocho de agosto pasado, la integración y constitución del Grupo Parlamentario de Convergencia** en la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, así como el ejemplar del Reglamento Interno, conforme lo ordena el artículo 72 de la ley referida.

2. En cumplimiento del artículo 74, **el coordinador del Grupo Parlamentario de Convergencia, ha participado en la Junta de Coordinación Política...**

3. Posteriormente **se comunicó al grupo parlamentario** que las comisiones ordinarias se constituirían en términos del artículo 104 de la citada ley, durante el primer mes del ejercicio de la Legislatura.

4. Igualmente, **tomamos nota de que en términos del artículo 90 de la multicitada ley nos correspondería una Presidencia y dos Secretarías de entre las treinta comisiones ordinarias** establecidas en el numeral 1, fracciones de la I a la XXX, del artículo en comento.

Estamos enterados de que adicionalmente en la Legislatura anterior se habían creado dieciocho comisiones y que en la actual se crearon 9 comisiones adicionales, en razón de lo cual **de este segundo paquete de 27 comisiones, nos correspondería una presidencia y dos secretarías complementarias. Resulta lamentable que al crear nueve comisiones adicionales, éstas se las repartieran, exclusivamente entre sí, los grupos parlamentarios de mayor presencia y dejaran de atender la incorporación de Convergencia como nuevo Grupo Parlamentario en el Pleno.**

...

7. Ante el Pleno de la Cámara de Senadores hizo uso de la tribuna el Senador Dante Delgado Rannauro, destacando de su intervención los siguientes argumentos:

"...

Convergencia no acepta el resolutivo de la Junta de Coordinación Política, en razón de que con 4.3 senadores nos corresponde una de las treinta comisiones ordinarias, expresamente señaladas en el artículo 90 de la Ley Orgánica del Congreso, y adicionalmente dos secretarías, entre esas treinta, al duplicar a casi sesenta,

aclaro 57, el número de comisiones con creces, tenemos derecho a dos presidencias y cuatro secretarías.

...”

...

9. ...porque uno de los preceptos esenciales de la Junta de Coordinación Política es precisamente la construcción de acuerdos con todas las fuerzas políticas, dentro del escrupuloso respeto a la ley.

10. **Los promoventes del presente Juicio Protección (sic) de los Derechos Político-electorales del Ciudadano, integrantes del Grupo Parlamentario de Convergencia, esperamos hasta el último momento para que por consenso se atendiera nuestra demanda legítima de presidir una de las XXX Comisiones Ordinarias...**

Hemos tomado la decisión individual, como integrantes del Grupo Parlamentario de Convergencia en el Senado de la República, de acudir al juicio de protección de derechos político-electorales del ciudadano para sentar un precedente que permita a los grupos mayoritarios entender que la responsabilidad del Senado hace obligatoria la pluralidad y la proporcionalidad en las juntas directivas de las comisiones y en todos los grupos de trabajo que lleve adelante un cuerpo colegiado de tal relevancia.

...

Lamentable resulta el hecho de que, a una semana de su aprobación, no se tiene completa la lista de integrantes de las comisiones y de sus juntas directivas, en las que **no se han cumplido los requisitos de proporcionalidad, al haber excluido a Convergencia de las Presidencias de Comisiones y Secretarías a que por ley tenemos derecho sus Senadores.**

...

AGRAVIOS:

PRIMERO...

...la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores, al presentar al Pleno de la Cámara, el Acuerdo... se encontraba obligada a observar en estricto y justo derecho, el artículo 80 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos... **ya que no tomó en cuenta la pluralidad política del Senado y la proporcionalidad entre los grupos parlamentarios representados, en la integración de las juntas directivas.**

...

En este contexto, **al contar Convergencia con cinco senadores y estar conformado legalmente como un grupo parlamentario, la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores, se encontraba obligada a convenir de acuerdo a su representación, la**

Presidencia de una Comisión Ordinaria así como dos Secretarías en las Juntas Directivas de las Comisiones Ordinarias establecidas en el artículo 90 de la ley,...

SEGUNDO. El Acuerdo... dejó de atender el criterio de proporcionalidad y pluralidad establecidos en los artículos 80, numeral 1; 82, inciso c); y 104 en sus numerales 2 y 3 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,...

Disposiciones legales que se dejaron de cumplir por la Junta de Coordinación Política y por el propio Pleno de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, al no haber otorgado a la fracción parlamentaria de Convergencia, la Presidencia de una Comisión y dos Secretarías de Comisiones Ordinarias, atendiendo a los principios de proporcionalidad y pluralidad antes señalados.

...

En atención a lo anteriormente expuesto la distribución de la integración de las comisiones ordinarias, atendiendo a la proporcionalidad y pluralidad debió ser de la siguiente manera:

...

| PARTIDO POLÍTICO | NÚMERO DE SENADORES | PORCENTAJE |
|-------------------------|----------------------------|-------------------|
| PAN | 52 | 40.63% |
| PRI | 33 | 25.78% |
| PRD | 29 | 22.65% |
| PVEM | 6 | 4.68% |
| CONVERGENCIA | 5 | 3.90% |
| SIN GRUPO | 3 | 2.34% |
| | | 100% |

De lo antes transcrito cabe hacer los siguientes comentarios:

1) Los demandantes actúan en su carácter de senadores de la República e "integrantes del grupo parlamentario de Convergencia".

2) La pretensión colectiva de los accionantes se sustenta en el derecho que manifiestan tener, por constituir, legalmente, un grupo parlamentario, al contar Convergencia con cinco senadores.

SUP-JDC-1711/2006

3) La actuación, petición, comunicación y rechazo, narrados en la demanda, han tenido como sujeto al grupo parlamentario de Convergencia y no a cada uno de los senadores enjuiciantes, en su individualidad.

4) Aducen los demandantes que la actuación de la Junta de Coordinación Política, para la integración de las Comisiones de la Cámara de Senadores, y del Pleno de ésta ha sido en detrimento del derecho que asiste al grupo parlamentario de Convergencia, para integrar las comisiones ordinarias y especiales, infringiendo con ello los principios de proporcionalidad y pluralidad que deben imperar entre los grupos parlamentarios de la Cámara, al designar a las respectivas juntas directivas.

5) La defensa que hizo el senador Dante Delgado Rannauro, ante el Pleno de la Cámara de Senadores, de la aludida participación de Convergencia, se sustentó en el número de las comisiones existentes y el derecho que consideran tener los ahora enjuiciantes, al constituir un grupo parlamentario, razón por la cual afirman, como fuerza política que son, les asiste el derecho a tener dos presidencias y cuatro secretarías, en las comisiones respectivas.

6) Manifiestan que, en términos de la legislación aplicable, la distribución de la integración de las comisiones ordinarias, atendiendo a la proporcionalidad y pluralidad, debió ser de la siguiente manera:

| PARTIDO POLÍTICO | NÚMERO DE SENADORES | PORCENTAJE |
|------------------|---------------------|------------|
|------------------|---------------------|------------|

| | | |
|---------------------|----------|--------------|
| PAN | 52 | 40.63% |
| PRI | 33 | 25.78% |
| PRD | 29 | 22.65% |
| PVEM | 6 | 4.68% |
| CONVERGENCIA | 5 | 3.90% |
| SIN GRUPO | 3 | 2.34% |
| | | 100% |

7) Finalmente, exponen "...al no haber otorgado a la fracción parlamentaria de Convergencia, la Presidencia de una Comisión y dos Secretarías de Comisiones Ordinarias, atendiendo a los principios de proporcionalidad y pluralidad..." "Hemos tomado la decisión individual, como integrantes del Grupo Parlamentario de Convergencia en el Senado de la República, de acudir al juicio de protección de derechos político-electorales del ciudadano...".

De lo expuesto se concluye que los actores, en este caso, aun cuando afirman demandar de manera individual, es evidente que no hacen valer sendas pretensiones personales para ser restituidos o respetados en el ejercicio de un derecho personal, sino que demandan como "fracción parlamentaria", sustentando su acción en el derecho colectivo y común que dicen tener, al constituir un "grupo parlamentario", por ser cinco senadores del partido político nacional Convergencia, motivo por el cual no se concreta el supuesto normativo, contenido en el artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, deviniendo improcedente el juicio incoado.

Al respecto, resulta ilustrativa la tesis de jurisprudencia sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la Novena Época,

identificada como tesis: 2ª./J. 75/97, cuyo texto es al tenor siguiente:

LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA. CONCEPTO. Por legitimación procesal activa se entiende la potestad legal para acudir al órgano jurisdiccional con la petición de que se inicie la tramitación del juicio o de una instancia. A esta legitimación se le conoce con el nombre de ad procesum y se produce cuando el derecho que se cuestionará en el juicio es ejercitado en el proceso por quien tiene aptitud para hacerlo valer, a diferencia de la legitimación ad causam que implica tener la titularidad de ese derecho cuestionado en el juicio. La legitimación en el proceso se produce cuando la acción es ejercitada en el juicio por aquel que tiene aptitud para hacer valer el derecho que se cuestionará, bien porque se ostente como titular de ese derecho o bien porque cuente con la representación legal de dicho titular. La legitimación ad procesum es requisito para la procedencia del juicio, mientras que la ad causam, lo es para que se pronuncie sentencia favorable.

Asimismo, es orientador lo expuesto por Oskar Von Bülow, en las páginas cuatro a seis de su obra "Excepciones y presupuestos procesales", editada por la Dirección General de Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en el año dos mil uno, que en su parte conducente considera:

Si el proceso es, por lo tanto, una relación jurídica, se presentan en la ciencia procesal análogos problemas a los que surgieron y fueron resueltos, tiempo antes, respecto de las demás relaciones jurídicas. La exposición sobre una relación jurídica debe dar, ante todo, una respuesta a la cuestión relacionada con los requisitos a que se sujeta el nacimiento de aquélla. Se precisa saber entre qué personas puede tener lugar, a qué objeto se refiere, qué hecho o acto es necesario para su surgimiento, quién es capaz o está facultado para realizar tal acto.

Estos problemas deben plantearse también en la relación jurídica procesal y no se muestran a su respecto menos apropiados y fecundos que los que se mostraron ya en las relaciones jurídicas privadas. También aquí ellos dirigen su

atención a una serie de importantes preceptos legales estrechamente unidos. En particular, a las prescripciones sobre:

1) La competencia, capacidad e insospechabilidad de tribunal; la capacidad procesal de las *partes (persona legítima standi in iudicio* [persona legítima para estar en juicio]) y la legitimación de su *representante*,

2) Las cualidades propias e imprescindibles de una *materia litigiosa civil*,

3) La redacción y comunicación (o notificación) de la *demanda* y la obligación del actor por las cauciones *procesales*,

4) El *orden* entre varios procesos.

Estas prescripciones deben fijar –en clara contraposición con las reglas puramente relativas a la marcha del procedimiento, ya determinadas- los requisitos de admisibilidad y las condiciones previas para la tramitación de toda la relación procesal. Ellas precisan entre qué *personas*, sobre qué *materia*, por medio de qué *actos* y en qué *momento* se puede dar un proceso. Un defecto en cualquiera de las relaciones indicadas impediría el surgir del proceso. En suma, en esos principios están contenidos los elementos constitutivos de la relación jurídica procesal; idea tan poco tenida en cuenta hasta hoy, que ni una vez ha sido designada con un nombre definido. Proponemos, como tal, la expresión “*presupuestos procesales*”.

Por todo lo anterior, el suscrito arriba a la conclusión de que, por falta de legitimación activa de los comparecientes, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, incoado por los senadores Dante Delgado Rannauro, Luis Walton Aburto, José Luis Lobato Campos, Gabino Cué Monteagudo y Francisco Berganza Escorza, es improcedente, razón por la cual, al haber sido admitido, debe ser sobreseído en su totalidad.

MAGISTRADO PRESIDENTE.

FLAVIO GALVÁN RIVERA.

VOTO QUE EMITE EL MAGISTRADO MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO SUP-JDC-1711/2006.

Disiento con el sentido de la ejecutoria que sobresee en el juicio de referencia y desestima la pretensión formulada por los actores, por lo que formulo voto particular en los siguientes términos.

Los actores, en el presente juicio, se inconforman con el Acuerdo de 3 de octubre de 2006 mediante el cual se integraron las Comisiones Ordinarias de la LX Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, propuesto por la Junta de Coordinación Política y aprobado por el Pleno de la Cámara de Senadores, en virtud del cual no se le dio al Grupo Parlamentario de Convergencia una Presidencia y dos Secretarías de las Comisiones Ordinarias que, de acuerdo al principio de proporcionalidad, le corresponden.

La existencia de las comisiones parlamentarias tiene su origen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, en sus artículos 71, último párrafo, dispone que las iniciativas de ley presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por sus diputaciones, *pasarán desde luego a Comisión*; 72, fracción i) estipula que las iniciativas de ley se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten a menos que transcurra un mes desde que se pasen *a la comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen*; 77, fracción II,

establece que cada una de las Cámaras puede comunicarse con la legisladora y con el Ejecutivo de la Unión, *por medio de comisiones de su seno*; y 78, fracción III, dispone que la Comisión Permanente recibirá durante los periodos de receso las iniciativas de ley y *las turnará par dictamen a las Comisiones de la Cámara* a las que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones. De las disposiciones constitucionales anteriores, se desprende que la figura de la comisión parlamentaria es de carácter constitucional, por lo que los actos relativos a ésta competen al derecho constitucional.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos regula las Comisiones del Senado estableciendo, en su artículo 85, que éstas existen para el cumplimiento de las funciones de dicha Cámara.

Luego, el artículo 91 dispone que cada Comisión contará con un Presidente y dos secretarios. El artículo 95 establece que el Senado podrá aumentar o disminuir el número de las comisiones o subdividirlas en secciones, según lo crea conveniente o lo exija el despacho de los negocios.

En lo referente a la integración de las comisiones, el artículo 104 dispone que deben quedar constituidas durante el primer mes de ejercicio de la legislatura. El mismo precepto, en su párrafo 2, estipula que la Junta de Coordinación Política tomará en cuenta para integrarlas la pluralidad representada en la Cámara, con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del Pleno y la conformación de las comisiones.

SUP-JDC-1711/2006

Luego, en el párrafo 3, se establece que al plantear la integración de las comisiones la Junta de Coordinación Política propondrá, también, a quienes deban integrar sus juntas directivas, cuidando que su propuesta incorpore a los senadores pertenecientes a los distintos grupos parlamentarios, de forma tal, que se refleje la proporción que representen en el Pleno.

De los preceptos citados, se desprende que la Junta de Coordinación Política propone la integración de las comisiones, así como la de sus respectivas juntas directivas (Presidente y Secretarios), tomando en consideración la pluralidad política y el criterio de proporcionalidad representado en el Pleno. En cuanto a las juntas directivas se debe incorporar a los senadores pertenecientes a los diversos grupos políticos.

Ahora bien, de la lectura del Acuerdo aprobado por el Pleno del Senado de la República el 3 de octubre de 2006, relativo a la integración de las Comisiones (miembros y juntas directivas), se advierte que, en efecto, no se le dio al Grupo Parlamentario de Convergencia ni Presidencia ni secretarías de comisión alguna.

Los actores estiman que el Acuerdo referido viola su derecho político electoral de ser votado, ya que al no respetar los principios de pluralidad y proporcionalidad que la Ley Orgánica antes mencionada prevé, se violaron sus derechos correlativos a ocupar y desempeñar cabalmente el cargo por el que han sido electos, integrando en su totalidad y, tan sólo

con las restricciones que marca la proporcionalidad de la representación que ostentan, los órganos públicos cuando éstos son colegiados. El derecho al que hacen referencia los actores es un derecho político derivado de la elección que los llevo a ocupar el cargo de senador.

El derecho a ser votado debe ser entendido, en el presente caso, en su sentido amplio, comprendiendo el derecho a ejercer el cargo. Los aquí actores fueron electos Senadores de la República en las pasadas elecciones del 2 de julio y ocupan actualmente su cargo de elección popular. El haber sido votados en la citada elección les da la garantía de ejercer de manera plena el cargo de Senador con todos los derechos que la Ley prevé y, ello, en igualdad de circunstancias que sus pares.

Como ya quedó señalado, la Ley Orgánica del Congreso General contiene las disposiciones relativas a la estructura y al funcionamiento interno del Congreso. De su contenido, se advierte que las Cámaras del Congreso tienen para su funcionamiento interno y el desahogo de los asuntos de su competencia, diversas comisiones ordinarias. De conformidad con dicho ordenamiento, compete a estas comisiones, en lo general, aprobar dictámenes, realizar sesiones de información y audiencia, examinar e instruir hasta poner en estado de resolución los negocios y, en lo particular, la Ley señalada, establece funciones específicas para ciertas comisiones.

SUP-JDC-1711/2006

Los presidentes de las comisiones tienen funciones asignadas como la responsabilidad de los expedientes; citar a los miembros; coordinar el trabajo de la comisión; solicitar, con acuerdo de la Comisión, información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal. Además, el artículo 83 de la Ley arriba mencionada, dispone que a las reuniones de la Junta de Coordinación Política podrán asistir, previa convocatoria, los miembros de las juntas directivas de comisiones, cuando exista un asunto de su competencia. Cabe señalar, que estas reuniones de la Junta son relevantes en periodo de sesión, pero lo son aún más durante los recesos, cuando la Junta examina un asunto en específico para lo cual convoca al Presidente de la Comisión competente.

Con estas atribuciones las comisiones tienen una función investigadora pudiendo allegarse todos los elementos de convicción a efecto de rendir sus dictámenes.

De lo anterior, se estima que el desempeño cabal de la función legislativa de los actores ha sido afectado con el Acuerdo de 3 de octubre de 2006 por el que se les negó su derecho a presidir una comisión ordinaria del Senado de la República y a asumir dos secretarías de comisión. Por ello, considero que el acto reclamado sí viola un derecho político.

Estimo aplicable, al presente caso, el principio *pro homine* que implica que la interpretación jurídica debe tender al mayor beneficio del hombre, por lo que debe llevarse a cabo una interpretación extensiva por tratarse de derechos protegidos, como lo prevén diversos instrumentos

internacionales ratificados por México, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Sirve de apoyo a lo anterior, por analogía, la jurisprudencia aprobada por esta Sala Superior, S3ELJ 29/2002, visible en la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002, páginas 72-73, cuyo rubro y texto dicen:

“DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA.— Interpretar en forma restrictiva los derechos subjetivos públicos fundamentales de asociación en materia política y de afiliación política electoral consagrados constitucionalmente, implicaría desconocer los valores tutelados por las normas constitucionales que los consagran, así cabe hacer una interpretación con un criterio extensivo, toda vez que no se trata de una excepción o de un privilegio, sino de derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, los cuales deben ser ampliados, no restringidos ni mucho menos suprimidos. En efecto, los derechos fundamentales de carácter político-electoral consagrados constitucionalmente, como los derechos de votar, ser votado, de asociación y de afiliación, con todas las facultades inherentes a tales derechos, tienen como principal fundamento promover la democracia representativa, habida cuenta que, conforme con lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa y democrática. Lo anterior, en virtud de que las reglas interpretativas que rigen la determinación del sentido y alcances jurídicos de una norma no permiten que se restrinja o haga nugatorio el ejercicio de un derecho fundamental, como lo son los de asociación política y de afiliación político-electoral; por el contrario, toda interpretación y la correlativa aplicación de una norma jurídica deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio, siempre que aquélla esté relacionada con un derecho fundamental. Lo anterior, desde luego, no significa en forma alguna sostener que los derechos fundamentales de carácter político sean derechos absolutos o ilimitados. ”

SUP-JDC-1711/2006

Sostengo la opinión de que este Tribunal tiene vocación en el ámbito de la protección de los derechos políticos. En efecto, no sólo debe intervenir en las controversias electorales sino también en las que planteen derechos políticos. Por ello, tiene plena capacidad para conocer de todos estos derechos y, de ser necesario, en aras de su protección, definir a través de la jurisprudencia, estos derechos políticos, entendidos en su acepción la más amplia. Ello, de conformidad con el artículo 99, fracción V, de la Carta Magna, que dispone que es competencia de este Tribunal resolver las impugnaciones de actos y resoluciones que violen el derecho político electoral de los ciudadanos de ser votados. Compete, por ende, a esta Sala interpretar, en cada caso, el alcance del derecho político de ser votado.

Disiento del criterio sostenido en la sentencia mayoritaria consistente en declarar improcedente la demanda por estimar que el acto impugnado es el Acuerdo propuesto por la Junta de Coordinación Política respecto de la integración de las comisiones, el cual no tiene el carácter de definitivo que exige la ley, por tratarse sólo de una propuesta de la instancia referida que debe someterse a la aprobación del Pleno del Senado, por lo que no es susceptible de ser reclamado en esta vía de control constitucional. Ello, en virtud de que de la misma sentencia, se advierte que el acto impugnado es el referido Acuerdo aprobado por el Pleno del Senado en sesión de 3 de octubre, no el Acuerdo en su forma de propuesta a someter aún a la votación del Pleno. Además, en el segundo agravio del escrito de demanda, los

actores refieren explícitamente: "...El Acuerdo generado en la Junta de Coordinación Política, referente a la integración de las comisiones ordinarias, aprobado el día tres de octubre del año en curso, por el Pleno de la Cámara de Senadores, ...". De lo anterior, estimo que obran en autos elementos suficientes, con pleno valor probatorio y aptos para demostrar que el acto impugnado sí tiene el carácter de firme y definitivo al haber sido aprobado por el Pleno de la Cámara. Entonces, sí se cumple con el requisito previsto en el artículo 99, fracción IV de la Constitución Federal relativo a la definitividad de los actos impugnados.

Se le imputa a la Junta de Coordinación Política, el acto impugnado en virtud de que, de conformidad con las disposiciones legales, ésta es la instancia encargada de proponer al Pleno la integración de las comisiones del Senado.

Además, contrariamente a lo sostenido por la mayoría en la sentencia, el acto impugnado sí vincula al Pleno del Senado en virtud de que éste lo aprobó en forma económica en sesión pública del 3 de octubre pasado, como consta de autos. Así, el referido Pleno ya emitió su decisión respecto del Acuerdo impugnado.

Considero, en efecto, que este medio de impugnación sí procede. El presente juicio reúne los siguientes requisitos: la existencia real del acto impugnado, que reside en el Acuerdo aprobado por el Pleno del Senado el 3 de octubre de 2006; una afectación de la esfera de derechos de los actores, en virtud de que se les privó de una presidencia y de dos

secretarías de comisiones ordinarias a las que tenían derecho, de conformidad con el principio de proporcionalidad previsto por la Ley Orgánica; y, la posibilidad jurídica y material de reparar el derecho político-electoral violado, requiriendo al Pleno del Senado. De ello, considero que sí existe el objeto de protección del medio impugnativo.

Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia S3ELJ 02/2000, aprobada por la Sala Superior del Tribunal Electoral, publicada en la página 166 de la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, Volumen Jurisprudencia, Año 2000, cuyo rubro y texto dicen:

“JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA. Los requisitos para la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano están previstos en el artículo 79 (y no en el 80) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, pues del contenido del primero se obtiene que para la procedencia, se requiere la concurrencia de los elementos siguientes: a) que el promovente sea un ciudadano mexicano; b) que este ciudadano promueva por sí mismo y en forma individual, y c) que haga valer presuntas violaciones a cualquiera de los siguientes derechos políticos: de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. Los primeros dos elementos no requieren mayor explicación. Respecto al último cabe destacar que, de conformidad con el texto del precepto en comento, para tenerlo por satisfecho, es suficiente con que en la demanda se aduzca que con el acto o resolución combatido se cometieron violaciones a alguno o varios de los derechos políticos mencionados, en perjuicio del promovente, independientemente de que en el fallo que se llegue a emitir se puedan estimar fundadas o infundadas tales alegaciones; es decir, el elemento en comento es de carácter formal y tiene como objeto determinar la procedencia procesal del juicio, en atención a que la única materia de que se puede ocupar el

juzgador en él consiste en dilucidar si los actos combatidos conculcan o no los derechos políticos mencionados, y si el promovente no estimara que se infringen ese tipo de prerrogativas, la demanda carecería de objeto en esta vía. En tanto que de la interpretación gramatical del vocablo cuando, contenido en el apartado 1 del artículo 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se aprecia que esta empleado como adverbio de tiempo y con el significado de en el tiempo, en el punto, en la ocasión en que, pues en todos los incisos que siguen a esta expresión se hace referencia, a que el juicio queda en condiciones de ser promovido, al momento o tiempo en que hayan ocurrido los hechos que se precisan en cada hipótesis, como son la no obtención oportuna del documento exigido por la ley electoral para ejercer el voto, después de haber cumplido con los requisitos y trámites correspondientes; el hecho de no aparecer incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio, luego de haber obtenido oportunamente el documento a que se refiere el inciso anterior; una vez que se considere indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio; al momento en que estime que se violó su derecho político-electoral de ser votado con la negación de su registro como candidato a un cargo de elección popular, propuesto por un partido político; a conocer la negativa de registro como partido político o agrupación política, de la asociación a la que se hubiera integrado el ciudadano para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, se consideran indebida tal negación; y al tiempo en que, al conocer un acto o resolución de la autoridad, el ciudadano piensa que es violatorio de cualquiera otro de los derechos político-electorales no comprendidos en los incisos precedentes, pero sí en el artículo anterior. Consecuentemente, para considerar procedente este juicio es suficiente que la demanda satisfaga los requisitos del artículo 79 citado, aunque no encuadre en ninguno de los supuestos específicos contemplados en el artículo 80.”

De la Jurisprudencia citada se desprende que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano procede aún cuando no encuadre en ninguno de los supuestos previstos por el artículo 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, pues basta que el

SUP-JDC-1711/2006

actor estime que se violó un derecho político-electoral conforme al artículo 79 del ordenamiento referido.

El objeto del presente juicio consiste en determinar si el agravio causado por el Acuerdo de 3 de octubre de 2006, aprobado por el Pleno del Senado, es un derecho político o es una cuestión que incide en el ámbito del derecho parlamentario administrativo.

Estimo que se trata de un derecho político que se deriva del derecho de ser votado, ya que contrariamente a lo sostenido por la mayoría, el derecho que aquí se reclama tiene como fundamento la situación jurídica de igualdad para ejercer de manera efectiva las funciones inherentes al cargo de Senador de la República.

En efecto, la realización material del derecho a ser votado se traduce, en el ámbito del desempeño de la función legislativa en el Senado de la República, en el derecho a legislar, el cual lleva implícita la forma material de organización que esta Cámara prevé para el desarrollo de sus funciones, consistente en que parte importante de esta función se lleve a cabo a través de comisiones ordinarias; por ende, la integración de las comisiones y de sus órganos de dirección (juntas directivas) es un derecho político de los legisladores cuya protección es materia del presente juicio.

Una de las modalidades de la facultad de intervenir en la vida pública del país consiste en la integración de las

comisiones parlamentarias y de sus juntas directivas, justamente porque ésta es la modalidad prevista por la Ley.

La controversia planteada abarca el derecho de quienes tienen un cargo de elección popular a participar en la forma interna de organización del órgano colegiado prevista por la Constitución Federal y ratificada por el propio legislador al aprobar la Ley Orgánica del Congreso, en la cual establece los derechos de los legisladores, siendo estos derechos políticos.

El derecho de todo legislador comprende el de voz y el de voto en las formalidades previstas por la Ley que, en este caso, comprenden esencialmente la organización del trabajo en torno a comisiones ordinarias.

El ejercicio de la función legislativa debe fundamentarse en el respeto de los principios de equidad y de proporcionalidad entre los grupos parlamentarios. Al no darse este supuesto, se rompe el principio de igualdad entre legisladores que, en un régimen democrático, es fundamental porque dicho principio lleva implícito el de la igualdad entre los electores respecto de su voto. Se estima, además, que en este juicio el acto impugnado restringe el ejercicio del cargo de Senador y viola las condiciones de igualdad para la ocupación y ejercicio efectivo de la función correspondiente.

Los derechos políticos consisten en toda acción que se encamine a la organización de los Poderes Públicos, a la conservación de los mismos o a la de su funcionamiento. Un acto amparado por una ley que funde el modo como se afirme

uno de estos Poderes o desarrolle sus funciones debe calificarse como un derecho político. Estos conceptos provienen de tesis aprobadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visibles en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XIII, Quinta Época, página 824, cuyo rubro y texto dicen:

“DERECHOS POLÍTICOS. Por ellos debe entenderse toda acción que se encamine a la organización de los poderes públicos, a la conservación de los mismos, o a la de su funcionamiento, todo acto que tienda a establecer esos poderes, impedir su funcionamiento, o destruir la existencia de los mismos, o su funcionamiento, son actos que importan derechos políticos.”

“DERECHOS POLÍTICOS. Todo acto de (sic) amparado por las leyes constitucionales o de derecho público, venga a fundar el modo como se afirme el poder público o se desarrolle en sus funciones, o venga a hacerlo desaparecer, debe calificarse como un derecho político.”

En mi opinión, las comisiones ordinarias sí son órganos de decisión en la medida en que pueden decidir llevar a cabo sesiones de información y audiencia y pueden solicitar información o documentación a las dependencias del Poder Ejecutivo, solicitud que es obligatoria para el titular de la dependencia. Si bien, es cierto que no tienen facultades decisorias en materia legislativa, ya que éstas competen sólo al Pleno, lo cierto es que sí las tienen en los actos preparatorios a la aprobación de un asunto.

No comparto el criterio mayoritario relativo a la aplicación por analogía de la jurisprudencia P./J. 66/2001 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues estimo que ésta es referente a las facultades soberanas de un Congreso

local, como órgano legislador, de modificar disposiciones legislativas, en tanto que en el presente caso el acto impugnado reside en la violación por parte del Pleno del Senado de lo dispuesto por la Ley Orgánica del Congreso General, es decir, que los actores plantean una cuestión de legalidad.

Sí se estima que esta exclusión de los Senadores del Grupo de Convergencia de las juntas directivas incide en el ejercicio de las funciones del cargo ya que, por ejemplo, no podrán asistir a las reuniones de la Junta de Coordinación Política como Presidentes o secretarios de Comisión.

En el presente caso, de la lectura del Acuerdo de 3 de octubre de 2006, impugnado en este juicio, se advierte, en primer lugar, que en el Considerando se dice:

“Que la Cámara de Senadores para el adecuado cumplimiento de sus funciones se organiza en Comisiones ordinarias... Que la integración de las Comisiones de trabajo son (sic) una responsabilidad del más alto nivel, en tanto que son éstas las formas de trabajo que dan respaldo especializado, técnico y profesional a los asuntos que son presentados ante el Pleno del Senado de la República. Que para la integración de las Comisiones, la Junta de Coordinación Política ha tomado en consideración la pluralidad representada en la Cámara y el criterio de proporcionalidad entre los grupos parlamentarios representados en el Pleno. Que en los términos del artículo 82, inciso c) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Junta de Coordinación Política está facultada para proponer al Pleno, a través de la Mesa Directiva, la integración de las Comisiones con el señalamiento de sus respectivas juntas directivas.”

De dicha transcripción se desprende que las Comisiones existen para el adecuado cumplimiento de las funciones del Senado, que son la forma de trabajo que respalda los asuntos

SUP-JDC-1711/2006

presentados al Pleno y, que para su integración, incluidas sus juntas directivas, se toman en cuenta la pluralidad y el principio de proporcionalidad entre los grupos parlamentarios representados en el Senado. Es decir, que del texto del Acuerdo impugnado, se confirma lo manifestado en este voto.

Ahora bien, del Acuerdo referido se advierte que dicho principio no fue respetado en virtud de que no se les dio a los Senadores integrantes del Grupo de Convergencia presidencia o secretaria alguna de comisión, no obstante que su grupo cuenta con cinco senadores. A la vez, se desprende que al Grupo del Partido Verde Ecologista (PVEM), que tiene seis senadores, es decir sólo uno más que el Grupo de Convergencia, se le atribuyeron 3 presidencias de comisiones (Medio ambiente, recursos naturales y pesca; de la Medalla Belisario Domínguez, y Juventud y Deporte). Además, se advierte que a un Senador de Nueva Alianza, que no integra grupo alguno, se le dio una secretaría en la Comisión de Reglamento y Prácticas Parlamentarias, violando con ello el párrafo 3 del artículo 104 que dispone claramente que en la integración de las juntas directivas la Junta de Coordinación Política cuidará que su propuesta incorpore a los senadores pertenecientes a los diversos grupos parlamentarios, la violación aquí consiste en el hecho de que Nueva Alianza no es un grupo parlamentario. De lo anterior, se arriba a la conclusión que al excluir al Grupo de Convergencia de las juntas directivas, se violó el principio de proporcionalidad previsto por la Ley Orgánica del Congreso General, así como

el de igualdad entre pares y, con ello, se violó también el derecho político de los Senadores integrantes del Grupo de Convergencia.

Así mismo, se violaron los derechos del electorado, ya que los ciudadanos que votaron por los Senadores, actores en el presente juicio, tienen ahora representantes que no se encuentran en situación de igualdad con sus pares. Por lo que los derechos electorales, en particular el derecho de votar, de los ciudadanos que dieron su sufragio a los Senadores de Convergencia se vio vulnerado.

Cabe recordar aquí que ha sido criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reiterado en múltiples tesis y jurisprudencias, que los derechos políticos al no ser garantías individuales no son objeto del juicio de amparo por ser concernientes al ciudadano y no al hombre.

Se estima, que en el presente caso, se está ante una violación de un derecho político, consistente en la integración de las juntas directivas de las comisiones ordinarias del Senado de la República, derecho basado en el principio de igualdad y en el de proporcionalidad, previstos por la Ley. Al excluir a los aquí actores de la integración de las referidas juntas se les niega el pleno acceso al desempeño del cargo por el que fueron electos.

No es óbice a lo anterior, el hecho de que el Senador Dante Delgado, haya enviado un escrito el 2 de octubre de 2006, al Secretario Técnico de la Junta de Coordinación

Política, transmitiendo la propuesta del grupo de Convergencia para la integración de las Comisiones y señalando que de no construirse el consenso en torno a las juntas directivas, el Grupo no participaría formalmente en ninguna de las Comisiones Ordinarias; en virtud de que dicho escrito no es una renuncia formal a alguna presidencia o secretaria, si no que es parte de una estrategia de negociación. Además, el escrito referido se inscribe en el párrafo 2, del ya citado artículo 104 que establece que los grupos parlamentarios formularán los planteamientos que estimen pertinentes para la integración de las comisiones.

Se considera que, en la especie, se está ante un agravio consistente en la desproporcionalidad y desigualdad con la se integraron las juntas directivas de las comisiones ordinarias del Senado, lo que implica la privación de un derecho político de los Senadores integrantes del Grupo de Convergencia y la violación de la Ley Orgánica.

Finalmente, estimo que los Senadores integrantes del grupo Convergencia no dejan de ser ciudadanos, si bien integran un grupo parlamentario, ello responde a lo establecido por la Ley Orgánica relativo a que estos son la forma de organización de los senadores, con igual afiliación política, para realizar tareas específicas en el Senado y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo. No se concibe una Cámara en un régimen democrático si sus integrantes no están reunidos en grupos parlamentarios acordes a sus afinidades políticas, siendo así que la

integración a un grupo parlamentario es fundamental para el ejercicio de la función legislativa, situación que no priva a los legisladores de su calidad de ciudadanos, por lo que no se puede dejar a los miembros de estos grupos en estado de indefensión.

Por lo anterior, considero no debía sobreseerse en este juicio en virtud de que el agravio planteado es un derecho político.

Los anteriores razonamientos motivan mi disenso con las consideraciones que sustentan la ejecutoria mayoritaria, por lo que esta Sala debiera pedir a la Junta de Coordinación Política del Senado que con fundamento en el artículo 82, fracción c), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, proceda a integrar las comisiones y sus juntas directivas de conformidad a lo dispuesto por el artículo 104 del referido ordenamiento.

MAGISTRADO

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA