



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

JUICIO DE INCONFORMIDAD

EXPEDIENTE: JIN/002/2006

PROMOVENTE: PARTIDO
ACCIÓN NACIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO ELECTORAL DE
QUINTANA ROO

TERCERO INTERESADO: NO
EXISTE

MAGISTRADO PONENTE:
LICENCIADO MANUEL JESÚS
CANTO PRESUEL

SECRETARIO: LICENCIADO
SERGIO AVILÉS DEMENEGHI



INSTITUTO ELECTORAL
QUINTANA ROO

Chetumal, Quintana Roo, a los trece días del mes de noviembre del año dos mil seis -----

- - - VISTOS: para resolver los autos del expediente **JIN/002/2006**, integrado con motivo del Juicio de Inconformidad promovido por el Partido Acción Nacional en contra de la resolución definitiva del diecinueve de octubre de dos mil seis, emitida por el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, por medio de la cual se determina respecto de las irregularidades detectadas en los informes anuales de ingresos y egresos correspondientes a las actividades ordinarias permanentes del ejercicio dos mil cinco, presentados por los partidos políticos acreditados ante el propio Instituto y : - - - - - RESULTANDO - - - - -

- - - - I.- Que con fecha cuatro de octubre de dos mil seis se presentó al Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, en sesión extraordinaria, el Proyecto de resolución respecto de las irregularidades detectadas en los informes anuales de ingresos y egresos correspondientes a las actividades ordinarias permanentes del ejercicio dos mil cinco, presentados por los partidos políticos acreditados ante el propio instituto a

efecto de dar cumplimiento al artículo 264 de la Ley Electoral de Quintana Roo (foja 523).-----

- - - II.- Que el día doce de octubre del año en curso, el Partido Acción Nacional, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, el Licenciado Gerardo Martínez García, presentó escrito de observaciones contra el proyecto de resolución señalado en el resultando que antecede (foja 714).-----

- - - III.- Que con fecha diecinueve de octubre del año en curso, el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, mediante sesión ordinaria, aprobó por unanimidad, la resolución definitiva por medio de la cual se determina respecto a las irregularidades detectadas en los informes anuales de ingresos y egresos correspondientes a las actividades ordinarias permanentes del ejercicio dos mil cinco, presentados por los partidos políticos acreditados ante el propio instituto (foja 724).-----

- - - IV.- **Juicio de Inconformidad.** No conforme con la resolución definitiva indicada, el ciudadano Gerardo Martínez García en su calidad de representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, mediante escrito presentado el veinticuatro de octubre del año en curso, interpuso el presente medio de impugnación. No obstante que el actor lo haya referenciado como recurso de inconformidad esta autoridad jurisdiccional advierte que se trata indudablemente de un Juicio de Inconformidad. Con motivo de lo anterior el recurrente hizo valer el siguiente agravio (foja 035):

ÚNICO.- Causa agravio a mi representa la resolución que en esta vía se impugna, toda vez que en la misma el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo aplica de manera indebida los artículos 87 fracción II de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo y 20 inciso b) del Reglamento de Fiscalización, al existir una Norma Federal exactamente aplicable al caso concreto y que resulta ser el artículo 49 párrafo 11 inciso a) fracción II, del Código Federal de instituciones y Procedimientos Electorales, REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 41 fracción II de la CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS y que en el caso particular debió ser el estrictamente aplicado por el órgano sancionador, lo que al no suceder en la especie ocasiona que se vulneren en perjuicio de mi representada EL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA DE LA LEY consagrado en el Artículo 133 de la CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS así como los principios rectores de CERTEZA e IMPARCIALIDAD rectores de los órganos electorales.

Se dice y se sostiene que es inexacta la aplicación efectuada por el Consejo



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

001023
JIN/002/2006

General del Instituto Estatal Electoral en la determinación de la supuesta infracción efectuada por mi representada en virtud de que si bien es cierto que el artículo 87 fracción II de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo y el Reglamento de Fiscalización en su artículo 20 inciso b) establecen como monto máximo de aportación por militante en forma anual, el equivalente a mil días de salario mínimo general vigente en el Estado de Quintana Roo, \$44,050.00 en el caso específico, también lo es que dichas disposiciones resultan inaplicables en la especie ya que contraviene una disposición de carácter federal como lo es el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que en su artículo 49 párrafo 11 inciso a) fracción II, regula los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados.

En efecto, el numeral en comento, establece explícitamente que cada partido político determinará libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados.

Al respecto, señala el primero de los artículos locales que se tildan de inaplicables:

Artículo 87.- El financiamiento de los partidos políticos que provenga de la militancia, estará conformado por las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las aportaciones de sus organizaciones sociales, por las cuotas voluntarias y las que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas, Dichas aportaciones podrán ser en dinero o en especie de conformidad a lo dispuesto en el Reglamento que al efecto apruebe el Consejo General y se sujetará a las reglas siguientes:

I...

II. El monto máximo de aportación individual, en forma anual, será el equivalente a mil días de salario mínimo general vigente en el Estado; y

III...

Por su parte, el artículo 20 del Reglamento de Fiscalización, también señalado como inaplicable en la especie, reza textualmente lo siguiente:

Artículo 20.- El financiamiento de la militancia estará conformado por las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados; por las aportaciones de sus organizaciones sociales, por las cuotas voluntarias y las que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas; dichas aportaciones podrán ser en dinero o en especie y, deberán sujetarse a las siguientes reglas:

a)...

b) El monto máximo de aportación individual por militante, en forma anual, será el equivalente a mil días de salario mínimo vigente en el Estado, del año de que se trate;

c)...

n)...

No debe perderse de vista en este sentido, que la Ley Federal de Procedimientos Electorales es una Ley Reglamentaria de los establecido por la CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS en su artículo 41 que específicamente en su fracción II establece que: " La ley señalará las reglas que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos v sus campañas electorales, DEBIENDO GARANTIZAR QUE LOS RECURSOS



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

001924

JIN/002/2006

PÚBLICOS PREVALEZCAN SOBRE LOS DE ORIGEN PRIVADO". En tal sentido, es claro que la premisa máxima que debió observar el Consejo General del Instituto Electoral en Quintana Roo antes de proceder a la imposición de multa alguna en contra de la persona moral que represento lo es la de que si LAS APORTACIONES PRIVADAS COMO LO SON LAS APORTACIONES DE SUS MILITANTES son mayores a los recursos percibidos que por concepto de RECURSOS PÚBLICOS percibe mi mandante.

En tal virtud, es de señalarse que la supremacía de las leyes, consagrada en el Artículo 133 de la Constitución Federal establece que "La Constitución, las leyes que de ella emanen y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren Por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, Serán la Ley Suprema de Toda la Unión y los jueces de cada estado deben arreglarse a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados".

De Acuerdo entonces a lo manifestado, el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo cae en un error al pretender que una Ley Local se encuentre por encima de una Federal, y lo que es peor, de nuestra Carta Magna, Y se funda lo manifestado precisamente en la misma Tesis en que pretende sustentar sus Argumentos el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo y que lleva por Título "PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. SU ACTUACIÓN ESTÁ SUJETA A LAS LEYES Y AUTORIDADES ELECTORALES DE LOS ESTADOS, CUANDO ACTÚAN EN EL ÁMBITO DE LAS ELECCIONES LOCALES."

También resulta aplicable en la especie la correlativa tesis Relevante cuyo título y contenido son los siguientes:

"PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. SE RIGEN PREPONDERANTEMENTE POR LA CONSTITUCIÓN Y LEYES FEDERALES. El régimen jurídico creado para regular de modo prioritario y preponderante, los actos y hechos jurídicos relacionados con la formación, registro, actuación y extinción de los partidos políticos nacionales, se encuentra previsto directamente en las disposiciones de la -Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la legislación federal contenida en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en otros ordenamientos, y no en las legislaciones estatales o del Distrito Federal. Para arribar a la anterior conclusión, se tiene en cuenta que, en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se fijan las bases relativas a la existencia y regulación de la vida de los partidos políticos nacionales, se determinan sus fines y prerrogativas, y se reserva a la ley secundaria la determinación de las formas específicas de su intervención en los procesos electorales; estas bases constitucionales revelan que, en principio, todo lo relacionado con la constitución, registro, prerrogativas y obligaciones en lo general de los partidos políticos nacionales, se encuentra encomendado a las autoridades federales, tanto en el ámbito legislativo, como en los demás ramos. En ejercicio de esas atribuciones constitucionales, el Congreso de la Unión expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que reglamenta las bases generales del sistema electoral federal, incluidas las relativas a la organización, función y prerrogativas de los partidos políticos y las agrupaciones políticas. De lo antes expuesto se puede concluir que, en principio, es en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Código Federal de instituciones y Procedimientos Electorales, donde se establece la normatividad rectora de los partidos políticos nacionales, toda vez que en aquella se prevé su existencia y se fijan ciertas bases sobre los mismos, mientras que en el segundo se



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

001025

JIN/002/2006

desarrollan las normas constitucionales, estableciendo un sistema integral regulatorio de los partidos políticos nacionales. Lo anterior se robustece si se toma en cuenta que la existencia de los partidos políticos trasciende al ámbito territorial de cualquier entidad federativa, por lo que es innecesario que en la normatividad electoral de cada una de las entidades federativas o del Distrito Federal, se establezcan disposiciones referidas a la existencia de los partidos políticos nacionales, debiéndose limitar a incluir las reglas que estimen necesarias para dar cauce y orden a las relaciones. que necesariamente se entablan entre las autoridades locales y los partidos políticos nacionales, con la intervención de éstos en las actividades y órganos electorales de tales entidades y en los procesos electorales que organizan, llevan a cabo, vigilan y controlan dichas autoridades, todo esto sin interferir con la normatividad federal que contiene el estatuto jurídico integral de las citadas asociaciones de ciudadanos; de manera que, en las leyes del Distrito Federal y en las de los Estados no tiene por qué existir una regulación completa de todo lo concerniente a los partidos políticos nacionales, porque este objetivo corresponde a las leyes nacionales."

Recurso de apelación. SUP-RAP-043/2000 Democracia Social, Partido Político Nacional 12 de octubre de 2000. Unanimidad de votos. ponente: Leonel Castillo González Secretario: Rafael Rodriga Cruz Oval/e.

Revista Justicia Electoral 2002, Tercera Época, suplemento 5, páginas U 1-'112, Sala Superior, tesis S3EL 032/2001.

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002, página 608."

JAL
JO

Luego entonces, al encontrarse en un conflicto de Leyes, una de orden Federal y dos del orden Local, es claro que en el presente caso, el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo debió optar por resolver de acuerdo a lo establecido en la Norma Federal y no en base a la Normas Locales. Lo anterior es así en virtud de que una vez analizadas las normas en cuestión, la Federal y las locales, se puede legítimamente establecer que de las mismas, la federal permite al partido político que represento, la aplicación de recursos que estime pertinentes para llevar a cabo sus estrategias o programas de acción en cierto lugar, que le permiten alcanzar mas participación de los ciudadanos, estudiar y hacer las propuestas para solucionar los conflictos del Estado o región de que se trate, en el caso particular, el Estado de Quintana Roo, En cambio, las normas estatales restringen considerablemente esa posibilidad, lo que se traduce evidentemente en una restricción a la libertad de mi mandante para ejecutar o llevar a cabo su estrategia o programas de acción, a través de sus actividades ordinarias permanentes, sus campañas electorales y actividades específicas, con los recursos que se estimen necesarios para tal efecto, lo cual implica, se insiste, una restricción a la libertad del partido político que represento porque puede llegar a impedir que cumpla su función de la mejor manera. No obstante que dichas consideraciones fueron externadas con oportunidad al H. Consejo General del Instituto Estatal Electoral en Quintana Roo, pasando por alto la supremacía de las leyes, los principios generales del Derecho y aún criterios de interpretación ya adoptados por el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, procede a imponer la sanción que en esta vía se recurre argumentando preponderantemente que dicho Cuerpo Colegiado no es un órgano Judicial sino administrativo y que en tal virtud se encuentra impedido para conocer sobre el fondo y resolución sobre los problemas derivados de una antinomia.

Las anteriores consideraciones resultan del todo exactas al encontramos ante la antinomia surgida de pretender aplicar las Leyes Estatales al caso concreto, artículo 87 fracción II de la Ley Electoral de Quintana Roo y 20 inciso b) del Reglamento de Fiscalización, que resultan ser normas imperativas o



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

001026
JIN/002/2006

prohibitivas y una de carácter Federal como en la especie resulta ser el artículo 49 párrafo 11 inciso a) fracción II del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que regula los montos mínimos y máximos, y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados y que resulta ser una norma permisiva.

En este tenor, el Artículo 49 párrafo 11 inciso a) fracción II, del Código Federal de instituciones y Procedimientos Electorales establece textualmente y sin el menor lugar a dudas lo siguiente:

Artículo 49.

...

11. El financiamiento que no provenga del erario público tendrá las siguientes modalidades:

a) El financiamiento general de los partidos políticos y para sus campañas que provenga

de la militancia estará conformado por las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las aportaciones de sus organizaciones sociales y por las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas con forme a las siguientes reglas:

I...

II... Cada partido político determinará libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, así como las aportaciones de sus organizaciones; y

Es en este sentido que contrariamente a lo sostenido por uno de los consejeros electorales del Instituto Electoral de Quintana Roo e integrante de la Comisión de Fiscalización en el sentido de que a nivel federa no se encuentra regulado el, límite de las aportaciones de los militantes de los partidos políticos, y aprobado por los restantes consejeros, SI SE ENCUENTRA PERFECTAMENTE ESTABLECIDO que los partidos políticos nacionales pueden determinar libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas de sus militantes, aún cuando expresamente no se imponga un límite máximo, salvo el que dicho financiamiento privado no sea superior al financiamiento público

Dicha situación se sostiene, tan esta regulada, que es el propio Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales el que fija las normas de aportación de los militantes de los partidos políticos, las cuales fueron reglamentadas y en los Estatutos y Reglamento de las Relaciones entre el Partido Acción Nacional y los Funcionarios Públicos de Elección Popular postulados por el PAN, Estatutos y Reglamentos que incluso fueron aprobados por el Consejo General del Instituto Federal Electoral y en tal virtud, declarados CONSTITUCIONALES, por no violar ordenamiento legal alguno.

En virtud de lo anterior el Partido Acción Nacional aprobó en sus estatutos, específicamente en el Artículo 70 inciso a) lo siguiente:

Artículo 70 son obligaciones de los miembros activos del partido que desempeñen un cargo de elección popular.

a) aportar las cuotas reglamentarias

Las cuales están reglamentadas, en el reglamento de las relaciones entre el Partido Acción Nacional y los funcionarios públicos de elección postulados por el PAN, en su Artículo 6 incisos d) y artículos 31 numeral 2 y 32 del Reglamento el cual establece:

Artículo 6...

D:- Los funcionarios públicos que desempeñen un cargo de elección popular del contribuir con una cuota al partido, de acuerdo a sus percepciones incluidas todas las remuneraciones que reciban por el ejercicio de su cargo, de; de descontar los impuestos correspondientes, cualquiera que sea la denominación que se les de la entidad pagadora

Artículo 31 los funcionarios públicos de elección popular contribuirán al sostenimiento del partido con una cuota mensual calculada con base en las percepciones a que se refiere el artículo 6 de este reglamento

2. de 5 salarios mínimos en adelante; 10%

Artículo 32. Las cuotas a las que se refiere el artículo anterior serán distribuidas de acuerdo a los siguientes porcentajes:

ORAL ROO	Funcionarios públicos	Grupo	CDM	CDE	CEN
	MIEMBROS DEL CABILDO	20	80		
	GOBERNADORES			100	
	PRESIDENTE				100
	DIPUTADOS LOCALES	20	80		
	DIPUTADOS FEDERALES	10		45	45
	SENADORES	10		45	45

Luego entonces, una vez planteada la antinomia que resulta de aplicar las disposiciones señaladas en los párrafos anteriores, es claro que el H. Consejo General del Instituto Electoral en Quintana Roo, debió, en aras de una estricta aplicación de la justicia, del respeto a la Supremacía de la Ley y a los principios rectores de los órganos electorales, proceder a aplicar la norma permisiva y no las imperativas o prohibitivas. Se dice y se sostiene, como en su momento se le hizo saber al consejo General del Instituto Estatal Electoral, que la Norma Federal es permisiva en cuanto admite que los partidos políticos determinen libremente el monto mínimo y máximo y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, teniendo como único limite el de que las aportaciones privadas no sean superiores a los recursos públicos, mientras que las Normas Locales son prohibitivas porque niegan dicha conducta al establecer que el monto máximo de aportación individual, en forma anual, será equivalente a mil días de salario mínimo general vigente en el Estado

Lo anterior evidencia la estructura y contenido de las disposiciones normativas Federal y Locales, y a su vez, la incompatibilidad parcial de las mismas, porque bajo determinados supuestos resulta imposible la aplicación observancia simultanea de las normas descritas, tornándolo en un conflicto real, a no ser posible darle un distinto ámbito de aplicación a cada norma. En efecto, cabe la posibilidad material de que, en algunos supuestos, las decisiones del partido, al ejercer su derecho; a utilizar los recursos que estime



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

001028

JIN/002/2006

convenientes para desarrollar libremente las actividades ordinarias que le permitan cumplir con su obligaciones, no rebasen el límite previsto por la legislación electoral del Estado de Quintana Roo, con lo cual no se presentaría la colisión de normas que se señala.

Sin embargo, en todos aquellos supuestos en los que el Partido Acción Nacional, al ejercer el derecho que tiene a establecer libremente las aportaciones de sus afiliados, con la única limitativa de que dichas aportaciones no sean mayores a los recursos otorgados por concepto de financiamiento público, con el fin de cumplir con sus obligaciones, supere el límite establecido por las Leyes Locales, estando en oposición a la prohibición prescrita en las Normas Locales, esto es, en algunos casos, las aportaciones efectuadas por los militantes del Partido Político, sin rebasar el monto establecido como financiamiento público, pueden ser mayores a los establecidos por las Normas Locales, 1000 salarios mínimos generales vigentes en el Estado de Quintana Roo, y esta conducta se encuentra amparada por la Ley Federal, pero en contravención a las Leyes Estatales, lo cual demuestra que en determinados supuestos no es posible ajustar la conducta de los partidos políticos nacionales a la exigida por dichas normas simultáneamente, en donde, si ejerce el derecho que le confiere la Norma Federal, automáticamente deja de observar las Normas Locales, o bien, si se ajusta a éstas últimas, se ve limitado su derecho a desarrollar las actividades tendientes a cumplir con sus funciones.

Además la antinomia existe, porque las normas incompatibles pertenecen al sistema jurídico nacional, y pueden concurrir en el ámbito de aplicación temporal, espacial, personal y material.

Temporal. Porque las normas mencionadas se encuentran actualmente en vigor sin que se advierta la existencia de alguna otra disposición a virtud de la cual hayan quedado sin efectos.

Espacial. Debido a que las normas en cuestión son aplicables en el Estado de Quintana Roo. La Federal, porque el Artículo 1 del Código Federal de Procedimientos Electorales establece las disposiciones que lo integran serán de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos, cuyo territorio, conforme al Artículo 42 fracción I y 43 de la Constitución Federal comprende al Estado de Quintana Roo, el cual constituye, precisamente, el ámbito espacial de aplicación de la Leyes Electorales del Estado de Quintana Roo, según el Artículo 1 de la propia Ley.

Personal.- Porque las dos normas tienen por objeto, entre otros, regir para los partidos políticos nacionales,; la Norma Federal, de acuerdo con lo dispuesto por el Artículo 1 párrafo 2 inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y las Normas Locales, según lo establece el Artículo 2 párrafo segundo, de la Ley Estatal del Estado de Quintana Roo.

Material.- Porque las normas en colisión, regulan la actividad de los partidos políticos nacionales, en lo relativo al financiamiento.

En virtud de lo anterior, se afirma, contrariamente a lo sustentado por el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, y de acuerdo a los criterios sostenidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que existe un conflicto de normas, puesto que una de las formas en la que puede presentarse una colisión en el sistema jurídico, se da cuando existen normas que, con un mismo ámbito de aplicación, temporal, espacial,



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

001029

JIN/002/2006

personal y material de validez, resultan incompatibles de manera parcial, y, en el caso, bajo determinados supuestos, las normas indicadas no permiten su aplicación u observancia simultánea.

Ante la situación planteada y la incompetencia sustentada por los Consejeros del Instituto Electoral de Quintana Roo: ese Tribunal debe abocarse a resolver el mencionado conflicto normativo, por constituir una premisa indispensable para resolver el litigio planteado en el presente recurso, toda vez que no está permitido a los tribunales dar por concluido un proceso porque no le queda claro el contenido litigioso o la normatividad aplicable, con la forma del *non liquet* (no está claro), principio conforme al cual, el juez podía abstenerse de resolver, que se superó hace mucho tiempo, al imponer la obligación de resolver todos los litigios, no obstante el silencio, oscuridad o insuficiencia de la ley, según lo dispone el Artículo 18 del Código Civil Federal, que contiene en realidad un principio de carácter general para toda la jurisdicción nacional, aplicable a los procesos jurisdiccionales electorales conforme lo dispuesto en el Artículo 2 de la Ley, General del Sistema de los Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En virtud de la imposibilidad que existe para resolver la antinomia planteada de acuerdo a los diversos criterios tradicionales de interpretación existentes, tales como el jerárquico (*lex superior derogat legi*), el cronológico (*lex posterior derogat legi inferiori*), el de especialidad (*lex specialis derogat legi general*); así como otros criterios enarbolados por autores como Norberto Bobbio que distingue los criterios de competencia, de prevalecencia, de procedimiento y de principios y reglas, se considera que los criterios de interpretación aplicables y aplicados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para resolver el conflicto son los que se inclinan por resolver la solución del conflicto concreto con base a la norma que tutele mejor los intereses protegidos, de modo que se aplique la norma que maximice la tutela de los intereses en juego, o bien, el criterio basado en elegir la norma que sea mas favorable a la libertad, conforme al cual el litigio concreto se debe resolver con apoyo en la norma que proporciona mayor libertad a los sujetos involucrados en el asunto; un criterio distinto se basa en la forma de las normas según que sean prohibitivas, y otras permisivas; unas imperativas y otras persuasivas, etc. La antinomia debe resolverse en atención al principio *lex favorabilis derogat lex odiosa*.

En los términos anotados en el párrafo precedente se encuentran elementos que aisladamente podrían ser insuficientes para resolver satisfactoriamente la antinomia, pero que concatenados alcanzan dicho objetivo y que permiten resolver la antinomia a favor de las normas permisivas y persuasivas en lugar de aplicar aquellas que resultan prohibitivas e imperativas.

Así las cosas, lo expuesto permite concluir que la realización de actividades ordinarias para fomentar la participación de la vida democrática del pueblo, constituye una finalidad fundamental dentro de las previstas en la Constitución Federal, al reconocer a los partidos políticos como entidades de interés público, razón por la cual, en el caso concreto, la antinomia existente debe resolverse a favor de la norma que tutele mejor dicho interés, la cual, como ya se apuntó, es la establecida en la Legislación Federal.

En efecto, si se tiene en cuenta que, como ya se dijo, las normas provenientes de la legislación de Quintana Roo tienen por efecto establecer la limitante al financiamiento ordinario que puede destinar y, por tanto, utilizar un partido político nacional en el desarrollo de sus actividades ordinarias, dentro del Estado de Quintana Roo, obstante que el dinero con el cual cuentan los partidos se otorga para llevar a cabo las acciones tendientes a fomentar la



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

001030

JIN/002/2006

participación de la vida democrática del pueblo, en tanto que la Norma Federal no establece la referida limitante, por lo que esta última establece una tutela mejor a los intereses en juego, al permitir que se generen mayores condiciones necesaria para que los partidos políticos lleven a cabo de la mejor manera, las finalidades que les encomienda la Constitución.

En este sentido, y como ha quedado debidamente establecido en los párrafos anteriores, en el Estado de Derecho Mexicano, la tendencia en los ordenamientos jurídicos, la interpretación jurídica y los métodos de resolución de antinomias, a puma a lograr la mayor libertad posible de los gobernados, de manera que ante dos normas antagónicas, una de las formas de resolver, es mediante la aplicación de la norma que mejor proteja la libertad, o que la haga posible en mayor medida,

En las relatadas consideraciones, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral del Estado de Quintana Roo, al sancionar a mi representada aplicando la normatividad estatal por una presunta violación a la misma, aplica normas que se encuentran en conflicto con una Norma de Carácter Federal, la cual debe prevalecer sobre las Locales de acuerdo a las consideraciones anotadas, ya que una vez que se ha determinado que las Normas Locales se encuentran en conflicto con la norma prevista en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y que, conforme a los métodos utilizados para resolver el conflicto de normas existente en el caso concreto, se debe aplicar la Federal, ya que es evidente que el partido político que represento no cometió la infracción por la que se le pretende sancionar, porque la aportación de sus militantes, en un monto mayor alas 1,000 salarios, mínimos contemplado en la Norma Local, constituye una conducta permitida jurídicamente por la Normativa Federal, la cual en las relatadas consideraciones" resulta una norma permisiva y persuasiva, contrariamente a lo estipulado por las Normas de carácter Local, que resultan ser prohibitivas e imperativas.

Tal forma de resolver ha quedado debidamente establecida por la Sala Superior del tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver la Controversia constitucional planteada por el Partido Acción Nacional dentro del expediente administrativo SUP-JRC-305/2003 de fecha once de noviembre de dos mil tres, instaurada en contra de la resolución emitida por el Pleno del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Coahuila de fecha ocho de agosto de dos mil dos, dictada dentro del expediente administrativo 03/2003.

Del mismo modo, dicho criterio quedó establecido por el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el Juicio de Revisión Constitucional Electoral expediente SUP-JRC-306/2003' promovido por el Partido Acción Nacional contra el Pleno del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza, según sentencia de once de noviembre de dos mil tres.

- - - V.- Tercero Interesado.- Mediante razón de retiro de cedula de fecha veintiséis de octubre del año en curso, se advierte que: fenecido el plazo de veinticuatro horas que dispone el artículo 33 fracción III en correlación con el numeral 34, ambos de la Ley Adjetiva en Materia Electoral, no existió la

comparecencia de terceros interesados en el presente juicio (foja 1012). - - - -

- - - **VI.- Remisión de documentación.-** Que mediante oficio número SG/407/06, de fecha veintiséis de octubre del año que transcurre, el licenciado Jorge Elrod López Castillo, en su carácter de Secretario General del Instituto Electoral de Quintana Roo, remitió a esta autoridad jurisdiccional el expediente IEQROO/JI/002/06, relativo al presente Juicio de Inconformidad, el cual se ajusta cabalmente al numeral 35 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral (foja 029). - - - - -

- - - **VII.-** Por acuerdo de fecha veintisiete de octubre del año en curso, el Licenciado Carlos José Caraveo Gómez, Magistrado Presidente de este Órgano Jurisdiccional, tuvo por recibida la documentación precisada en el resultado anterior de esta sentencia y ordenó la integración del expediente citado al rubro (foja 1013). - - - - -

- - - **VIII.- Auto de admisión.-** En atención a que el escrito de impugnación cumplían con los requisitos previstos en ley, por acuerdo de fecha primero de noviembre de dos mil seis, se admitió el **JIN/002/2006**, el cual substanciado que fue se dejó en estado de resolución, habiéndose turnado los autos al Magistrado de Número Licenciado Manuel Jesús Canto Presuel, para la elaboración del proyecto de la sentencia correspondiente, (foja 1014) y:- - - - -

- - - - - C O N S I D E R A N D O - - - - -

- - - **PRIMERO.-** Este Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo es competente para conocer y resolver el presente Juicio de Inconformidad, atento a lo dispuesto por los artículos 49 fracción II, párrafo quinto y fracción V de la Constitución Política del Estado; 4, 5 y 21 fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral de Quintana Roo; 3, 4 y 8 del Reglamento Interior del Tribunal Electoral de Quintana Roo; 2, 6 fracción II, 8, in fine, 76 fracción II y 78 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral. - - - - -

- - - **SEGUNDO.-** Del análisis de la presente causa se advierte que no se actualiza ninguna de las causales de improcedencia de las previstas en el artículo 31 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral,-

- - - **TERCERO.-** Antes de entrar en materia, procede por técnica jurídica, el examen y valoración de las pruebas aportadas por el partido actor. - - - - -

- - - - - En este sentido, tenemos que el Partido Acción Nacional, dentro de los autos del presente expediente, ofreció y aportó las pruebas siguientes:

A) I. Documental Pública consistente en la copia certificada de la resolución definitiva de fecha diecinueve de octubre de dos mil seis, dictada por el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo; II. Documental Pública consistente en la certificación que expide el Secretario General del Instituto Electoral de Quintana Roo, respecto a la acreditación que tiene el ciudadano Gerardo Martínez García, como representante propietario del Partido Acción Nacional ante ese Organismo; III. Documental Pública consistente en la cédula de notificación de fecha veinte de octubre de dos mil seis, practicada por el Licenciado Alfredo Josué López Rivera, profesional del servicio adscrito a la Dirección Jurídica; IV. Documental Pública consistente en la copia certificada del proyecto de acta de la sesión de fecha diecinueve de octubre de dos mil seis, del Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo; documentales que se relacionan particular y conjuntamente a los hechos esgrimidos por la coalición actora y éstas, que de conformidad con los artículos 15 fracción I, 16 fracción I, 19, 20, 22 y 23 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, hacen prueba plena en el presente juicio.

B) Presuncional en su doble aspecto legal y humana, en lo que beneficie a los intereses de Partido oferente, mismas que de conformidad con los artículos 15 fracción VI, 16 fracción VI, 21 y 23, de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, hacen fe en juicio. - - - - -

- - - **CUARTO.-** Una vez desahogadas las probanzas atinentes al caso particular que nos ocupa, es oportuno entrar al fondo de la presente controversia planteada por el partido actor, en donde se duele de la resolución definitiva de fecha diecinueve de octubre de dos mil seis, emitida por la autoridad responsable que al rubro se indica, en la cual se le sanciona con una multa de 207 días de salario mínimo general vigente para el estado de Quintana Roo por supuestas omisiones a la Ley Electoral del Estado y al Reglamento de Fiscalización, la cual es expuesta en su único agravio

transcrito en el resultando IV de la presente sentencia, Toda vez que como razonamiento del mismo, el hoy actor presume que el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo aplicó de manera indebida los artículos 87 fracción II de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo y 20 inciso B) del Reglamento de Fiscalización, al existir una Norma Federal exactamente aplicable al caso concreto, resultando ser este el artículo 49 párrafo 11, inciso a) fracción II, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, reglamentario del artículo 41 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ocasionándole en su perjuicio la vulneración del principio de supremacía de Ley consagrado en el artículo 133 de la Constitución Federal.

En conclusión a lo anterior está bien precisar que la litis sustentada en la presente controversia planteada radica esencialmente en establecer y determinar cuáles disposiciones normativas, ya sean federales o locales, resultan aplicables a los hechos asumidos por las partes, si en realidad es vulnerado el principio de supremacía de ley consagrado en el artículo 133 de la Constitución Federal; por lo tanto nos encontramos ante una cuestión de derecho principalmente, que en última instancia podría impactar en cuestiones de hechos. Es decir, en la presente sentencia este Tribunal se avocará al estudio de la existencia de una presunta contradicción real de normas jurídicas, por medio de la cual conlleve al origen de una antinomia. Y en el caso de suceder así, entonces determinar los criterios para resolver el conflicto normativo y, en la misma tesitura, definir la legalidad o ilegalidad de la resolución impugnada en este juicio de inconformidad.

Puesto que ya ha quedado establecida la litis planteada por las partes, es menester de este Tribunal entrar al estudio y determinar si se actualiza la antinomia planteada por el actor. Es por lo anterior que la coherencia de un sistema jurídico tiene una causa fundamental de existir en la coexistencia de una adecuada aplicación y armonía de normas, lo cual en inauditas ocasiones en algunos aspectos particulares deviene oscura, incompleta o contradictoria. Sin embargo, independientemente que el sistema jurídico se vea contravenido por normas incoherentes, es atribución del juzgador recobrar la coherencia del sistema jurídico.

Por lo tanto, la antinomia tiene su génesis en los casos de incompatibilidad de normas, por lo que la coherencia del sistema jurídico tiene como fin restablecer un sistema viciado antinómicamente, recobrando así la armonía del mismo sistema, lo cual una vez restablecido equivale a la inexistencia o eliminación del presunto conflicto normativo.

Ahora bien, para determinar si se está en presencia de una antinomia aparente o de una antinomia real, es conveniente seguir el siguiente procedimiento:

- 1.- De inicio determinar que ambas normas pertenezcan al mismo sistema jurídico;
- 2.- Por otra parte, verificar si las normas son incompatibles en la regulación de la misma conducta en cuanto uno la permite y otra la prohíbe; y
- 3.- Finalmente también debemos comprobar si las normas en conflicto coinciden en sus cuatro ámbitos de validez (material, espacial, temporal y personal), ya que si tales ámbitos no coinciden, la antinomia será aparente y por lo tanto inexistente.

Una vez planteado lo anterior, por su parte el Partido Acción Nacional como ya antes se ha precisado, establece una presunta actualización de la antinomia en relación de un ordenamiento federal y uno local. Donde el objetivo principalmente combatido es de referirse a la multa de 207 días de salario mínimo general vigente en el estado de Quintana Roo, impuesta por el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo mediante el proceso de fiscalización en las actividades ordinarias permanentes del ejercicio dos mil cinco.

De acuerdo al procedimiento ya antes establecido para allegarnos fielmente a la detección de una antinomia, la cual en primer termino consiste en determinar si ambas normas pertenecen al mismo sistema jurídico, es de obviedad decir que las normas en la cual el Partido recurrente señala la

presunta existencia de una colisión o conflicto de normas pertenecen a un mismo sistema jurídico ya que si dividimos la frase sistema jurídico, la primera palabra ha de referirse a un conjunto ordenado de reglas o principios que cuentan con relación entre si y, por otro lado, la misma frase en su conjunto nos hace apreciar que es un sistema de normas jurídicas conectadas lógicamente entre si, en tal forma que todas se encuentran en una secuencia de arquitectura armónica con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el caso particular, atendiendo a la especialidad de la materia, entendemos que tanto las dos normas que se presumen incompatibles (el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley Electoral de Quintana Roo) han de referirse a un solo sistema jurídico electoral.

Una vez clarificado lo anterior y de igual forma, siguiendo con el procedimiento, los ordenamientos específicos que se contraponen son el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en su artículo 49 párrafo 11 inciso a) fracción II y la Ley Electoral de Quintana Roo (LEQROO) en su artículo 87 fracción II, los cuales indican lo siguiente:

COFIPE	
Artículo 49.- ... 11. El financiamiento que no provenga del erario público tendrá las siguientes modalidades: a) El financiamiento general de los partidos políticos y para sus campañas que provenga de la militancia estará conformado por las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las aportaciones de sus organizaciones sociales y por las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas conforme a las siguientes reglas ... II. Cada partido político determinará libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, así como las aportaciones de sus organizaciones	PERMITE Determinar libremente los montos mínimos y máximos de su militancia.
LEQROO	
Artículo 87.- El financiamiento de los partidos políticos que provenga de la militancia, estará conformado por las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las aportaciones de sus	REGULA Ya que se establece un

organizaciones sociales, por las cuotas voluntarias y las que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas. Dichas aportaciones podrán ser en dinero o en especie de conformidad a lo dispuesto en el Reglamento que al efecto apruebe el Consejo General y se sujetará a las reglas siguientes:	monto máximo de mil días de salario mínimo a sus militantes de manera individual.
... II. El monto máximo de aportación individual, en forma anual, será el equivalente a mil días de salario mínimo general vigente en el Estado	

En vista de lo anterior, se llega a una apreciación plena.: que mientras la norma federal permite con libertad de discreción determinar una conducta, no sucede lo mismo con el ordenamiento normativo local ya que este fija el alcance limitativo de la misma conducta, ocasionando por ende una prohibición expresa a que los partidos políticos determinen libremente los montos mínimos y máximos de las cuotas ordinarias de sus militantes. Sin embargo, en ningún momento prohíbe el derecho de recibir ese tipo de aportaciones, ya que solamente establece y regula el monto máximo de aportación individual realizada por cada militante.

Como colofón en el transcurrido procedimiento para la detección de la presunta antinomia, es menester para esta autoridad jurisdiccional conocer si ambas normas en conflicto coinciden con los cuatro ámbitos de validez ya antes aludidos.

Ya que queda por mayor gnosis entendido que cada norma jurídica posee un ámbito concreto de aplicación o de validez ya que tiene como fin establecer una consecuencia jurídica para un momento temporal concreto, para un lugar, unas personas y unos comportamientos. Por ello, para que nos encontremos en presencia de una antinomia, es preciso que los dos ordenamientos normativos en conflicto coincidan cabalmente desde su ámbito material, temporal, personal, y espacial.

En primer termino y en distinguida referencia en el presente asunto que nos ocupa, el ámbito **material** de validez cabe en determinar en forma precisa la naturaleza del asunto en el que se plantea la controversia en cuestión, lo cual

en el caso particular los preceptos en conflicto ya referidos se refieren a la materia electoral, en relación al financiamiento privado, referente a las aportaciones de los ingresos de los militantes. Por su parte, el ámbito **temporal** de validez, el presente es de referirse a la vigencia de la norma ya que es cuando inicia su obligatoriedad; por lo tanto está por demás establecer que ambas disposiciones normativas se encuentran en vigor y en el momento que sucedieron los hechos, la de orden federal se encuentra vigente desde el dieciséis de agosto del año de mil novecientos noventa y la de orden local inició su vigencia el diecinueve de marzo del año dos mil cuatro. De igual forma, en el ámbito **personal** de validez, aquí se hace referencia a los destinatarios de la norma jurídica. La determinación de aquellos generalmente pueden desprenderse del supuesto de la norma aplicable, es entonces que estamos de acuerdo en que la norma va dirigida al Partido Político Nacional en relación específica a sus militantes, en el ámbito federal al obtener su registro ante el Instituto Federal Electoral y en el ámbito local por acreditarse ante el Instituto Electoral de Quintana Roo. Es entonces en un conjunto amplio de referirse a un mismo sujeto, en este particular caso al Partido Acción Nacional, no es así a los órganos responsables de aclarar todas las cuestiones de solventación sobre su financiamiento ya que en la primera le compete a su Comité Ejecutivo Nacional a través de su órgano interno de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, tal y como se indica en su artículo 49 numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y en la local al Comité Directivo Estatal, en el caso particular de Quintana Roo, por medio de su órgano interno responsable de la percepción y administración de los recursos generales y de campaña previsto en el artículo 85 de la Ley Electoral de Quintana Roo. Por ultimo, en referencia al ámbito **espacial** de validez, este se define como la porción de espacio en la que el precepto es aplicable. En la selección de la norma, atendiendo a dicho ámbito, debe distinguirse entre la norma relativa a la competencia del órgano jurisdiccional y la norma jurídica conforme a la cual debe resolverse el caso planteado; sí bien en el asunto pertinente, tanto la ley federal por mandato constitucional y legal, ya que el artículo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que las disposiciones que lo integran

serán de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos, cuyo territorio, conforme al artículo 42 fracción I, y 43 de la Constitución Federal comprende al Estado de Quintana Roo, así mismo en el artículo 3 del mismo ordenamiento federal establece la competencia de la aplicación del antes mencionado ordenamiento; así, de igual manera en la normatividad local expedida por el órgano legislativo estatal es aplicable a la misma territorialidad sin excederse de la misma por ser especial a las condiciones del Estado, tal como lo indica en su artículo 1 la Ley Electoral de Quintana Roo y en el mismo ordenamiento local en su artículo 4 establece la competencia de los órganos competentes para la aplicación e interpretación de la norma local.

Asimismo, el tratadista mexicano Ismael Reyes Renata Tello establece respecto al ámbito espacial de validez lo siguiente: "se aprecia que las normas generales que pueden ser impugnadas en las controversias constitucionales tienen diferentes ámbitos territoriales: Federal, Estatal, Distrito Federal o Municipal. Además, el ámbito espacial de validez de una norma depende del ámbito espacial de competencia de la autoridad que la emite: Federal, Estatal, Distrito Federal o Municipal".

De igual manera el Magistrado Jaime Manuel Marroquín Zaleta, Director General del Instituto de la Judicatura Federal-Escuela Judicial, la define como la porción de espacio en la que el precepto es aplicable, en la selección de la norma, atendiendo a dicho ámbito, debe distinguirse entre la norma relativa a la competencia del órgano jurisdiccional y la norma jurídica conforme a la cual debe resolverse el caso planteado.

De lo anterior es de observarse que ambos tratadistas mexicanos han coincidido en señalar que el ámbito espacial de validez de una norma no solamente se refiere a la territorialidad si no también a la competencia de la misma.

En referencia a lo anterior es de indicar que el ámbito espacial de validez de ambas normas, no solo es cuestión de circunscribirse al ámbito de territorio donde las normas son observadas, si no también de un estudio gramatical,

sistemático y funcional se advierte que la competencia es un elemento integrador del mencionado ámbito de validez, es por ello que al no cumplimentarse los elementos necesarios para instauración de una antinomia real con lo antes estructurado, este Tribunal tiene a bien declarar infundado el agravio esgrimido por el Partido Acción Nacional, debido a las siguientes consideraciones:

Ahora bien como ya antes se ha mencionado en la presente sentencia que hoy emite este Tribunal, la coherencia de un sistema jurídico es la existencia de una armonía entre normas jurídicas o si no, la de establecer la armonía entre ellas cuando en algunos casos llegan a entrar en conflicto; así mismo, el tratadista español Dr. Francisco Javier Ezquiaga Ganuzas en su obra "la argumentación en la Justicia Constitucional y otros problemas de aplicación e interpretación del Derecho" comenta que la primera de las consecuencias que se derivan de considerar el Derecho como un sistema jurídico es su coherencia, es decir que no coexistan normas incompatibles o, en todo caso, que si se detectan, existen mecanismos para repararla; es por tal motivo que independientemente, por tanto, de que el sistema jurídico sea coherente o que se utilice como si lo fuera, se admite unánimemente que el Derecho no puede estar compuesto por normas incompatibles, de tal modo que si son detectadas en los procesos de aplicación jurídica dos normas que se atribuyen una misma conducta, son dos normas incompatibles, por lo cual una de ellas debe prevalecer para restaurar la coherencia del sistema jurídico.

Para lo cual el antes referenciado tratadista maneja entre otros criterios para la solución de antinomias el criterio de competencia, sin embargo en el presente caso no es aplicable una reparación, para la existencia de un sistema jurídico coherente, porque ya como se ha demostrado con anterioridad no es de actualizarle la antinomia real por no cumplir con los requisitos exigidos para su existencia, ya que en el ámbito de validez tanto personal como espacial no se apega a la supuesta incompatibilidad de normas, por lo tanto la aparente antinomia se trata de un problema competencial y no antinómico.

Robustece lo anterior el artículo 124 de la Constitución Política Federal de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Ahora bien, una vez establecida la inexistencia de la antinomia es dable entender que además el partido actor realiza una inadecuada interpretación del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual el hoy accionante establece que es vulnerado el principio de supremacía de la ley, consagrado en el precepto antes señalado al colisionar dos normas, una federal que se refiere al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y una local la cual es de referirse a la Ley Electoral de Quintana Roo, el precepto constitucional establece:

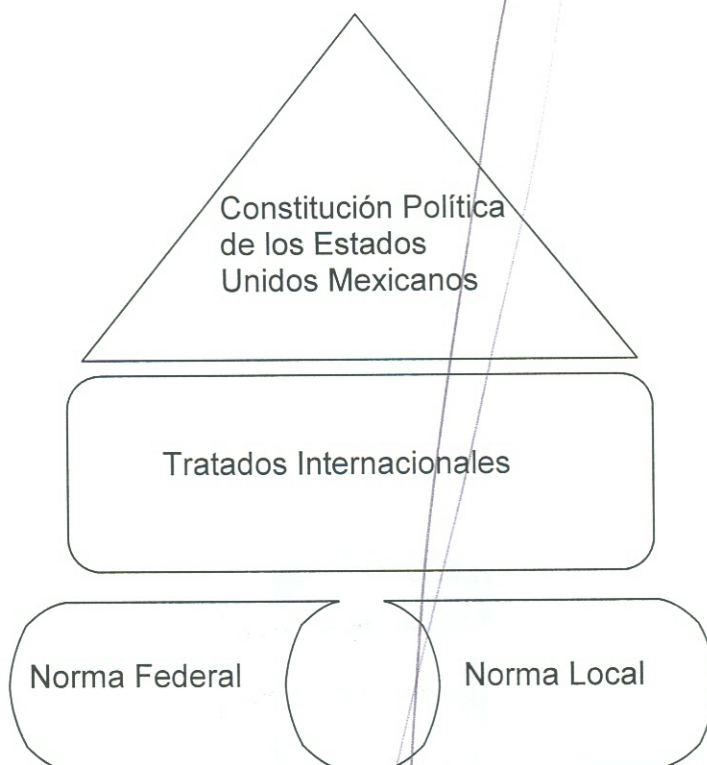
Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Del anterior artículo es entonces donde se establecen los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, por los cuales la Constitución Federal y las leyes que de ella emanen, así como los tratados celebrados con potencias extranjeras, hechos por el Presidente de la República con aprobación del Senado, constituyen la Ley Suprema de toda la Unión, debiendo los Jueces de cada Estado arreglarse a dichos ordenamientos, a pesar de las disposiciones en contrario que pudiera haber en las Constituciones o en las leyes locales, pues independientemente de que conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados que constituyen la República son libres y soberanos, dicha libertad y soberanía se refiere a los asuntos concernientes a su régimen interno, en tanto no se vulnere el Pacto Federal, porque deben permanecer en unión con la Federación según los principios de

la Ley Fundamental, por lo que deberán sujetar su gobierno, en el ejercicio de sus funciones, a los mandatos de la Carta Magna, de manera que si las leyes expedidas por las Legislaturas de los Estados resultan contrarias a los preceptos constitucionales, deben predominar las disposiciones del Código Supremo y no las de esas leyes ordinarias.

En relación a jerarquía es de conocimiento general que las normas jurídicas no tienen forzosamente el mismo rango ni categoría, dentro de nuestro sistema jurídico es bien claro que algunas son superiores y otras inferiores, es decir existe, un orden jerárquico, esto muchas veces permite determinar cual es la norma que resulta aplicable al caso de contradicción. Además como es un sistema jurídico existe la imperiosa necesidad que unas se apoyen en otras, por lo tanto toda norma jurídica se encuentra apoyada en otra superior y esta en otra a su vez, por que se encuentra sustentada en otra norma de más elevada categoría, hasta llegar a la Constitución Federal. Así entonces en nuestro sistema jurídico el nivel máximo es ocupado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los tratados internacionales se encuentran inmediatamente debajo de ella y en tercer lugar se encuentran las normas federales y locales con igual jerarquía. Lo cual esquemáticamente puede representarse de la siguiente manera:

JERARQUIA DE NORMAS



Robustece lo anterior la siguiente tesis de jurisprudencia emitida por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

LEGISLACIONES FEDERAL Y LOCAL. ENTRE ELLAS NO EXISTE RELACION JERARQUICA, SINO COMPETENCIA DETERMINADA POR LA CONSTITUCION.

El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece ninguna relación de jerarquía entre las legislaciones federal y local, sino que en el caso de una aparente contradicción entre las legislaciones mencionadas, ésta se debe resolver atendiendo a qué órgano es competente para expedir esa ley de acuerdo con el sistema de competencia que la norma fundamental establece en su artículo 124. Esta interpretación se refuerza con los artículos 16 y 103 de la propia Constitución: el primero al señalar que la actuación por autoridad competente es una garantía individual, y el segundo, al establecer la procedencia del juicio de amparo si la autoridad local o federal actúa más allá de su competencia constitucional.

Amparo en revisión 1838/89. Bufete Jurídico Fiscal, S. A. de C.V. y otros. 14 de mayo de 1990. Cinco votos. Ponente: Jorge Carpizo Mac Gregor. Secretario: José Juan Trejo Orduña.

Amparo en revisión 3776/89. Carrancedo Alimentos, S. A. de C.V. 18 de junio de 1990. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Secretario: Francisco Javier Cárdenas Ramírez.

Amparo en revisión 252/90. Direvex, S. A. de C.V. 18 de junio de 1990. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Secretario: Francisco Javier Cárdenas Ramírez.

Amparo en revisión 2118/89. Constructora Copan, S. A. de C.V. 6 de agosto de 1990. Cinco votos. Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Secretario:



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

001043

JIN/002/2006

Francisco

Javier

Cárdenas

Ramírez.

Amparo en revisión 2010/90. Sales del Bajío, S. A. de C.V. 13 de agosto de 1990. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

Tesis de Jurisprudencia 10/91 aprobada por la Tercera Sala de este alto Tribunal en sesión privada celebrada el once de marzo de mil novecientos noventa y uno. Por unanimidad de cuatro votos de los señores ministros: Presidente Salvador Rocha Díaz, Mariano Azuela Güitrón, Sergio Hugo Chapital Gutiérrez y José Llanos Duarte.

Es por todo lo anterior que en nuestro sistema jurídico mexicano, el derecho federal y el local tienen la misma jerarquía; el uno no priva sobre el otro. En otras palabras, cuando existe una aparente contradicción entre una norma federal y una local, debemos examinar qué autoridad es competente en esa materia, es decir no puede existir contradicción entre una norma federal y una local, si no que el problema es de competencia.

Una vez en el entendido de que habiéndose resuelto la aparente antinomia, es dable para este tribunal acoger el principio de exhaustividad, al cual apoya la Tesis de jurisprudencia sostenida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consultable en la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 233 y 234, la cual hace referencia bajo el rubro y texto siguiente:

PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN.—

Las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, cuyas resoluciones admitan ser revisadas por virtud de la interposición de un medio de impugnación ordinario o extraordinario, están obligadas a estudiar completamente todos y cada uno de los puntos integrantes de las cuestiones o pretensiones sometidas a su conocimiento y no únicamente algún aspecto concreto, por más que lo crean suficiente para sustentar una decisión desestimatoria, pues sólo ese proceder exhaustivo asegurará el estado de certeza jurídica que las resoluciones emitidas por aquéllas deben generar, ya que si se llegaran a revisar por causa de un medio de impugnación, la revisora estaría en condiciones de fallar de una vez la totalidad de la cuestión, con lo cual se evitan los reenvíos, que obstaculizan la firmeza de los actos objeto de reparo e impide que se produzca la privación injustificada de derechos que pudiera sufrir un ciudadano o una organización política, por una tardanza en su dilucidación, ante los plazos fatales previstos en la ley para las distintas etapas y la realización de los actos de que se compone el proceso electoral. De ahí que si no se procediera de manera exhaustiva podría haber retraso en la solución de las controversias, que no sólo acarrearía incertidumbre jurídica, sino que incluso podría conducir a la privación irreparable de derechos, con la consiguiente



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

001044

JIN/002/2006

conculcación al principio de legalidad electoral a que se refieren los artículos 41, fracción III; y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, como se puede desprender del escrito inicial de esta controversia, el accionante declara una incompatibilidad de normas entre el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, misma que en parte es Reglamentaria del precepto 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales se contraponen a las de carácter local en referencia a La Ley Electoral de Quintana Roo y su Reglamento de fiscalización, por lo cual es menester de esta autoridad dejar claro el alcance de la norma federal en relación a actos desempeñados por los partidos políticos dentro de la esfera de competencia de los estados.

Si bien el precepto constitucional en su fracción II antes referido señala que La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado. Es entonces donde se establece el nacimiento de una norma reglamentaria al presente ordenamiento constitucional.

En la misma tesitura la presente disposición constitucional en su último párrafo de la fracción II señala que La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

De la misma manera, siguiendo dentro del multicitado precepto, en su fracción III establece el órgano administrativo encargado de la vigilancia de los partidos políticos nacionales en la organización de las elecciones federales una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores; como es de apreciarse la competencia está claramente limitada cuando es de aplicarse las disposiciones federales y las locales y así también cual es el organismo que regula las conductas en referencia a este ordenamiento legal siempre y cuando los partidos políticos nacionales actúen dentro del ámbito federal y no meramente a los actos de competencia estatal, si no que bien se encuentra su ámbito de competencia en los estados siempre y cuando sea con el objeto de organizar las elecciones federales y no estatales.

En la misma manera la Ley Reglamentaria al presente artículo constitucional en su artículo 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en su primer párrafo que la aplicación de las normas de este Código corresponde al Instituto Federal Electoral, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a la Cámara de Diputados, en sus respectivos ámbitos de competencia federal.

Y en igual medida solo que en el ámbito estatal la Ley Electoral de Quintana Roo en su artículo 4 de la misma establece que La aplicación e interpretación de las disposiciones de la presente Ley corresponde al Instituto Electoral de Quintana Roo, al Tribunal Electoral de Quintana Roo y a la Legislatura del Estado, en sus respectivos ámbitos de competencia local.

Se sostiene lo anterior, pues si se toma en cuenta que desde el punto de vista de la división del fuero, utilizado como sinónimo de competencia, entre federal y local, es principio general que el conocimiento y aplicación de las leyes corresponde, por regla general, a las autoridades administrativas y



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

001046

JIN/002/2006

jurisdiccionales del mismo fuero al que correspondan las autoridades legislativas que las emitieron, salvo el caso de que se esté en presencia de alguna excepción expresamente prevista, como en el caso de las leyes del trabajo, que si bien son expedidas por el Congreso de la Unión, su aplicación corresponde a las autoridades de los Estados, salvo el caso de las reservadas exclusivamente para las autoridades federales, o de facultades concurrentes, como en el caso de las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales, que si bien en principio corresponden a los tribunales federales, por mandato constitucional, cuando esas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal.

Con base en lo anterior se puede concluir que, salvo disposición en contrario, el conocimiento y aplicación de leyes federales corresponde a las autoridades federales, y que el conocimiento y aplicación de leyes locales corresponde a las autoridades de la entidad federativa correspondiente.

En esa tesitura, resulta que el conocimiento y aplicación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo relativo a la regulación de la materia político electoral federal y del Código Federal del Instituciones y Procedimientos Electorales, corresponde a las autoridades federales (en el ámbito administrativo al Instituto Federal Electoral y en el ámbito jurisdiccional al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), salvo la existencia de disposición en sentido contrario. A igual manera la aplicación constitucional local y la Ley Electoral de Quintana Roo, así como sus demás ordenamientos legales, en este caso en materia electoral, son conferidas por el mismo mandato a la competencia exclusiva en el ámbito administrativo al Instituto Electoral de Quintana Roo y en el ámbito jurisdiccional al Tribunal Electoral de Quintana Roo, mismo que se encuentra inserto en el artículo 49 del ordenamiento antes citado.

Si bien es cierto que en el Estado de Quintana Roo todavía no se cuenta con algún partido político estatal, los partidos políticos nacionales tienen derecho

a participar en la vida política del estado mediante mandato constitucional y legal lo cual se establece en el primer párrafo de la fracción primera del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el inciso f) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Los cuales establecen:

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

...

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Artículo 36.- 1. Son derechos de los partidos políticos nacionales:

LECTORA:
ANA ROO

f) Participar en las elecciones estatales y municipales, conforme a lo dispuesto en la fracción I del párrafo segundo del artículo 41 de la Constitución

Es por lo anterior que si los partidos políticos nacionales se encuentran sujetos a los preceptos constitucionales y legales federales dentro del ámbito de competencia federal, también deben sujetarse a los regímenes interiores de los estados ya que estos mismos actúan dentro de la esfera de competencia territorial local, por lo tanto deben sujetarse a la normatividad aplicable en el ámbito local, ya que su fin está encaminado a participar dentro de las elecciones estatales y municipales.

En principio, cabe destacar el doble régimen (federal y estatal) al que están sujetos los partidos políticos nacionales, pues de conformidad con lo dispuesto por el artículo 41, segundo párrafo, base I, de la Constitución Federal, los partidos políticos con registro nacional tienen derecho a participar tanto en las elecciones federales como en las locales; tratándose de las primeras, su participación, en términos del precepto constitucional, lo determinan las disposiciones aplicables relativas al régimen federal, pero de

ser una elección estatal, deberá atenderse tanto a las disposiciones locales que rigen los comicios.

Lo anterior, en tanto que el artículo 124 de la Constitución Federal, señala que dentro de nuestro sistema federal, las facultades que en la misma no estén conferidas expresamente a la Federación se entienden reservadas a los Estados.

Así, de igual manera debe de entenderse que si bien en las elecciones locales los partidos políticos nacionales deben de cumplir todas las normas y reglas legales estatales, es también previsible establecer que deben de observar y cumplir todas las reglas estén o no estén encaminadas sus actividades no solo al proceso electoral sino también a las actividades ordinarias y permanentes; y obedecer y cumplir cabalmente con las leyes locales aunque estas no se encuentre totalmente ajustadas a sus normas de actuación a nivel federal.

Todo esto encaminado en defensa de la equidad a que se debe propender en la participación de los partidos políticos nacionales con los partidos políticos estatales, porque el instrumento de la equidad está destinado a ser observado tanto en las elecciones como fuera de ellas, atendiendo a sus actividades ordinarias que tienen como fin ultimo el acceso al poder publico mediante elecciones libres, autenticas y periódicas.

Sirve de sustento en analogía la Tesis de jurisprudencia sostenida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consultable en la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 130 y 131, la cual hace referencia bajo el rubro y texto siguiente:

FINANCIAMIENTO PÚBLICO. LAS LEGISLATURAS LOCALES NO SE ENCUENTRAN OBLIGADAS A FIJARLO EN IGUALES TÉRMINOS QUE EN EL ORDEN FEDERAL.—La facultad de cada legislatura local para regular el financiamiento de los partidos políticos, en términos de lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso f), de la Constitución General del país, toma como base el concepto de equidad, el cual debe traducirse, necesariamente, en asegurar a aquéllos el mismo trato cuando se encuentren en igualdad de circunstancias, de tal manera que no exista un mismo criterio que rija para todos ellos cuando sus situaciones particulares sean diversas. En estos términos, para satisfacer la equidad que impone la Constitución federal, es necesario



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

001049

JIN/002/2006

establecer un sistema de distribución del financiamiento público, que prevea el acceso a éste de los partidos políticos, reconociendo sus distintas circunstancias. Luego, el hecho de que los criterios establecidos por un Congreso local sean diferentes a los que señala el artículo 41 constitucional para las elecciones federales, no significa que tal motivo determine, por sí solo, la inconstitucionalidad de la ley secundaria local por infracción al concepto de equidad, toda vez que el Constituyente dejó a la soberanía de los Estados la facultad de señalar las bases de distribución del financiamiento público a los partidos, de acuerdo con las características particulares de cada uno de ellos.

Con la ya antes mencionada disposición constitucional, al establecer el derecho de los partidos políticos nacionales a participar en las elecciones locales, se abre la posibilidad de que dichas organizaciones se vinculen a las actividades político electorales de las entidades federativas, ya que aunque sus actividades sean ordinarias y permanentes el impacto directo se reflejará necesariamente en los comicios locales, y es por ello que están sujetas invariablemente aunque sean Partidos Políticos Nacionales a lo dispuesto en la normatividad local siempre y cuando no se oponga a la Constitución Federal y de este modo se pueden encontrar también por lógica inmersos en cualquiera de las etapas del proceso electoral, desde la integración de los órganos electorales, administrativos o jurisdiccionales, hasta la etapa de resultados y declaraciones de mayoría y validez de las elecciones; en las relaciones que surjan con el otorgamiento de financiamiento público estatal; en la participación en el funcionamiento y desarrollo de actividades de los órganos electorales fuera del proceso electoral, o en cualquier actividad de esta materia regida por la legislación electoral de los estados donde se generen sus actividades tendientes a la participación de los comicios locales.

Es entonces, como ya quedó demostrado anteriormente, si la normatividad electoral de los Estados la expiden las legislaturas de éstos y su aplicación y ejecución corresponde a las autoridades locales previstas en ellas, por no haberle conferido estas atribuciones a la federación, es inconcuso que la actuación de los partidos políticos nacionales dentro de las actividades regidas por las disposiciones legales estatales queda sujeta a éstas y a las autoridades que deben aplicarlas en el ámbito administrativo por el Instituto Electoral de Quintana Roo y en el Jurisdiccional por el Tribunal Electoral de Quintana Roo.

Confirma en anterior criterio, la Tesis Relevante sostenida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consultable en la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 754y 755, la cual hace referencia bajo el rubro siguiente:

PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. SU ACTUACIÓN ESTÁ SUJETA A LAS LEYES Y AUTORIDADES ELECTORALES DE LOS ESTADOS, CUANDO ACTÚAN EN EL ÁMBITO DE LAS ELECCIONES LOCALES.—Los partidos políticos nacionales se encuentran ceñidos al fuero federal en su constitución, registro, funcionamiento, prerrogativas y obligaciones en general, y a las sanciones a que se hagan acreedores por el incumplimiento de las leyes federales, especialmente la de cancelación de su registro; sin embargo, dicha regla no resulta aplicable en los casos de conductas identificadas de manera clara con cualquiera de los ámbitos de aplicación de la Constitución o las leyes electorales estatales, sin perjuicio de la posibilidad de que determinada conducta pudiera generar a la vez supuestos legales constitutivos de ciertas infracciones previstas en las leyes federales y de otras contempladas en las leyes locales. Esto es así, porque en principio, es en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, donde se establece la normatividad rectora de los partidos políticos nacionales, toda vez que en aquella se prevé su existencia y se fijan ciertas bases sobre los mismos, mientras que en el segundo, se desarrollan las normas constitucionales, estableciendo un sistema íntegro de regulación de los partidos políticos nacionales, y por otra parte, porque la materia electoral local, al no estar otorgada a la Federación, queda reservada para las entidades federativas, con las limitaciones previstas en la Constitución General, en algunos de sus preceptos, como los artículos 41, 115 y 116. Una de las bases constitucionales que deben observar y acatar los Estados al emitir sus leyes electorales, es la prevista en el artículo 41 de la Carta Magna, consistente en que los partidos políticos nacionales pueden participar en las elecciones estatales y municipales. Con esta última disposición, se abre la posibilidad de que dichos institutos políticos se vinculen a las actividades político-electorales de las entidades federativas, en los términos fijados en sus legislaciones (en cuanto no se opongan a la Ley Fundamental), y de este modo se pueden encontrar inmersos en cualquiera de las etapas del proceso electoral, desde la integración de los órganos electorales, administrativos o jurisdiccionales, hasta la etapa de resultados y declaraciones de mayoría y validez de las elecciones; en las relaciones que surjan con el otorgamiento de financiamiento público estatal; en la participación en el funcionamiento y desarrollo de actividades de los órganos electorales fuera del proceso electoral, o en cualquier actividad de esta materia regida por la legislación electoral local. Empero, si la legislación electoral de los Estados la expiden sus legislaturas, y su aplicación y ejecución corresponde a las autoridades locales, por no habersele conferido estas atribuciones a la federación, es inconcuso que la actuación de los partidos políticos nacionales dentro de las actividades regidas por disposiciones legales estatales, queda sujeta a éstas y a las autoridades que deben aplicarlas.

Consecuentemente, se puede concluir en el sentido de que, por regla general, los partidos políticos nacionales se encuentran ceñidos al fuero federal en su constitución, registro, funcionamiento, prerrogativas y



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

001051

JIN/002/2006

obligaciones en general, y a las sanciones a que se hagan acreedoras por el incumplimiento de las leyes federales, especialmente la de cancelación de su registro, pero que ésta regla general no resulta aplicable en los casos de conductas identificadas de manera clara con cualquiera de los ámbitos de aplicación de la Constitución o las leyes electorales estatales. Lo anterior sin perjuicio de la posibilidad de que determinada conducta pudiera generar a la vez supuestos legales constitutivos de ciertas infracciones previstas en las leyes federales y de otras contempladas en las leyes locales.

En efecto, en el presente asunto no sólo no existe el conflicto de normas entre la normativa federal y la local, sino que la solución que propone el impugnante, consistente en privilegiar a la normativa federal respecto de la local argumentándose que es la que mayor libertad y beneficios otorga al gobernado, al también tener un carácter permisivo resulta igualmente inadecuada pues, entre otros aspectos, en vez de llevar a una solución armónica que dé funcionalidad a todo el sistema normativo, conduce en la práctica a inaplicar un precepto legal estatal. En tanto que la aplicación de la norma federal, por otra parte, llevaría al extremo de sostener que el financiamiento aportado por sus afiliados en lo individual, fuera casi a la par del financiamiento público, creando con ello inequidad e iría en contra de la competencia que el constituyente federal le confiere al legislador local para fijar los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales locales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; se establezcan, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias, tal disposición es de observarse en el artículo 116 fracción IV de la Constitución Federal, que a la letra reza lo siguiente:

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

...

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

a) Las elecciones de los gobernadores de los Estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo;

b) En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia;

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;

d) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad;

e) Se fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales;

f) De acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal;

g) Se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social;

LECTORAL

ANALISIS Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes **y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; se establezcan, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias; e**

i) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.

De lo anterior es de desprenderse que en el caso particular de Quintana Roo la Constitución local y la Ley Electoral fijarán los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; se establezcan, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en esta materia, de lo anterior se puede presumir que de una interpretación gramatical, sistemática y funcional en la Ley Electoral de Quintana Roo se contemplan perfectamente los

procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuentan los partidos políticos, por lo tal de acuerdo al numeral 83 del antes citado ordenamiento se establecen las modalidades de obtener recursos los cuales pueden ser a través de financiamiento publico o privado el cual en el segundo puede provenir de su militancia, de sus simpatizantes, del autofinanciamiento y de sus rendimientos financieros los cuales de todos ellos por mandato constitucional federal debe de contemplarse su control y vigilancia por medio de la Constitución Local y su normatividad electoral local.

Robusteciendo lo anterior de la misma manera el articulo 72 de la Ley Electoral de Quintana Roo señala que los Partidos Políticos Nacionales que pretendan participar en las elecciones locales, deberán acreditar ante el Instituto Electoral de Quintana Roo su registro vigente otorgado por el Instituto Federal Electoral, Gozarán de las prerrogativas que establezca la Ley a partir de que surta efectos, su acreditación ante el Instituto, conforme a lo dispuesto a la Constitución Particular, lo cual si no cumplieran este requisito no tendría efectos su participación dentro de los comicios locales. Es por ello que en su articulo 49 fracción III de su párrafo tercero la Constitución Particular, establece que los partidos políticos nacionales derivado de su participación en las elecciones locales gozarán de los mismos derechos y prerrogativas y tendrán las mismas obligaciones y responsabilidades dispuestos en la Ley para los partidos políticos estatales.

Las obligaciones, derechos y prerrogativas antes señaladas se encuentran en la Ley Electoral de Quintana Roo en el Libro Segundo, Titulos Tercero y Cuarto del citado ordenamiento, mismas que por obviedad no se transcribirán pero las cuales son de observancia general de los partidos políticos nacionales que cuenten con la acreditación ante el Instituto Electoral de Quintana Roo; Por tanto todo incumplimiento de las obligaciones señaladas, será sancionado en los términos de ley, es por ello que en el caso atinente donde ya planteamos la competencia de las normas y en referencia al financiamiento privado de los partidos políticos que provengan de su militancia, estará conformado por las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las aportaciones de sus organizaciones sociales, por las

cuotas voluntarias y las que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas. Dichas aportaciones podrán ser en dinero o en especie de conformidad a lo dispuesto en el Reglamento que al efecto apruebe el Consejo General y se sujetará a las reglas siguientes:

- I. El órgano interno responsable del financiamiento de cada partido político, deberá expedir recibo de las cuotas o aportaciones recibidas, del cual deberá conservar una copia para acreditar el monto ingresado;
- II. El monto máximo de aportación individual, en forma anual, será el equivalente a mil días de salario mínimo general vigente en el Estado

No obstante como puede observarse, lo anterior pretende homologar en sus principios y rasgos básicos las normas electorales locales con la federal, y por tanto cuando las normas electorales locales se asimilen con las federales, serán partícipes de las ventajas e insuficiencias de ésta. También cabe señalar que en muchos casos algunas normas electorales locales, presentan innovaciones que a veces a nivel federal no se regulan y esto no quiere decir que se encuentren desajustadas al derecho.

Por lo tanto, ya que el Partido Acción Nacional cuenta con la acreditación de Partido Político Nacional ante el Instituto Electoral de Quintana Roo, se complace de los mismos derechos y prerrogativas como si fuera un partido político local, por lo cual debe cumplir con las mismas obligaciones y sujetarse a las responsabilidades que en despego de las normas locales este incurriera, así también es inconcuso que en estos momentos se adolezca de hechos que invariablemente se le han aplicado cada ejercicio anual ya que como partido político acreditado ante el Instituto ha gozado de los derechos y prerrogativas de todo partido político que participa dentro de la vida política del Estado de Quintana Roo. Pues de igual manera han contado con el financiamiento público estatal que es ministrado por el Instituto Electoral de Quintana Roo, destinado tanto para el sostenimiento de sus actividades



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

001055

JIN/002/2006

ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales.

En recapitulación de todo lo anterior es dable concluir para este Tribunal que ante la no presencia de un conflicto normativo como tal, el cual de existir originaría una antinomia, no existe por tanto la inexacta aplicación del organismo administrativo electoral de la Ley Electoral de Quintana Roo, por lo cual en la aplicación misma del ordenamiento anterior y su reglamento de fiscalización no deviene en la vulneración al principio de supremacía de ley, que establece el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya que tanto las normas Federales como las normas locales se encuentran en el mismo ámbito jerárquico de aplicación, así como también en el mismo ordenamiento local, no existe la prohibición al Partido Político actor de recibir recursos en el rubro de financiamiento privado de sus militantes, si no mas bien se regula y preserva el principio de equidad en el Estado con la aplicación exacta de la Ley, por lo tanto es menester de este Tribunal establecer la legalidad y por lo tanto confirmar la resolución definitiva que a vistos se señala, impugnada a través de este Juicio de Inconformidad, por devenir infundadas las consideraciones que el Partido actor estimó le causaron agravio.

Por lo anteriormente expuesto y motivado, con fundamento, además, en los artículos 1, 2, 5, 6 fracción segunda, 7, 8, 36, 44, 47, 48, 49, 76 y 78 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral de Quintana Roo; 1, 4, 5 y 21 fracción I y 25 de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral de Quintana Roo, es de resolverse y se: -----

----- **- R E S U E L V E -** -----

- - - PRIMERO. Se confirma la resolución de fecha diecinueve de octubre del dos mil seis, emitida por el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, por virtud de la cual se sanciona al partido accionante con una multa de doscientos siete días de salario mínimo general vigente en el estado; -----

- - -SEGUNDO. Notifíquese al partido actor en el domicilio señalado para

tales efectos y a la autoridad responsable, por atento oficio; -----
--- TERCERO. Notifíquese y Cúmplase. -----

Así por unanimidad de votos lo resolvieron y firman los Magistrados que integran el Pleno del Tribunal Electoral de Quintana Roo, Licenciados Carlos José Caraveo Gómez, Manuel Jesús Canto Presuel y Francisco Javier García Rosado. Los Magistrados Carlos José Caraveo Gómez y Francisco Javier García Rosado formularon voto concurrente, mismo que se inserta en este instrumento para que forme parte de dicho fallo. Fue ponente el Magistrado Manuel Jesús Canto Presuel, quien firma juntamente con los demás Magistrados la presente resolución, ante el Secretario General de Acuerdos, licenciado César Cervera Paniagua, que autoriza y da fe. Conste.


MAGISTRADO PRESIDENTE

LIC. CARLOS JOSÉ CARAVEO GÓMEZ



LECTORA:
ANA ROO


MAGISTRADO

**LIC. MANUEL JESÚS CANTO
PRESUEL**


MAGISTRADO

**LIC. FRANCISCO J. GARCÍA
ROSADO**


SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. CÉSAR CERVERA PANIAGUA

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULAN LOS MAGISTRADOS CARLOS JOSÉ CARAVEO GÓMEZ Y FRANCISCO JAVIER GARCÍA ROSADO, EN RELACIÓN CON LA RESOLUCIÓN RECAÍDA EN EL EXPEDIENTE JIN-002/2006.

Con el debido respeto al distinguido magistrado, deseamos manifestar que aun cuando coincidimos con el punto resolutivo de la sentencia y con el sentido general de la misma, que confirma la sanción impuesta al Partido Acción Nacional, según consta en la resolución definitiva de fecha diecinueve de octubre de dos mil seis, emitida por el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, por medio del cual se determinan irregularidades detectadas en los informes anuales de ingresos y egresos correspondientes a las actividades ordinarias permanentes del ejercicio 2005, en particular, por la determinación de que dicho partido político cometió la falta relativa a obtener financiamiento privado por las aportaciones de sus militantes en un monto superior al equivalente a mil salarios mínimos generales vigentes en el Estado, nos permitimos formular este voto concurrente ya que, aun cuando coincidimos con el sentido general del fallo, disentimos de las razones que se expresan para sostenerlo, pues desde la perspectiva de los suscritos los argumentos tendentes a confirmar el acto impugnado deben ser diversos a los considerados en esta resolución.

En forma contraria a las consideraciones vertidas por el ponente, en opinión de quienes emiten este voto concurrente, en el presente asunto se actualiza el conflicto de normas o antinomia y no la inexistencia de ésta, a partir de la cual se estructura el fallo de mérito.

En efecto, en el presente asunto, como lo plantea el partido impugnante, si existe el conflicto de normas (entre la normativa federal y la local) en la especie entre el artículo 49 apartado 11 inciso a) fracción II del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el artículo 87 fracción II de la Ley Electoral de Quintana Roo, como a continuación se ilustra:

El artículo 49 apartado 11 inciso a) fracción II del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, textualmente establece:

Artículo 49.

....

11. El financiamiento que no provenga del erario público tendrá las siguientes modalidades:



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

001058

JIN/002/2006

a) El financiamiento general de los partidos políticos y para sus campañas que provenga de la militancia estará conformado por las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las aportaciones de sus organizaciones sociales y por las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas conforme a las siguientes reglas:

.....

II. Cada partido político determinará libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, así como las aportaciones de sus organizaciones; y

Mientras que el artículo 87 fracción II de la Ley Electoral de Quintana Roo, indica:

Artículo 87.- El financiamiento de los partidos políticos que provenga de la militancia, estará conformado por las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las aportaciones de sus organizaciones sociales, por las cuotas voluntarias y las que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas. Dichas aportaciones podrán ser en dinero o en especie de conformidad a lo dispuesto en el Reglamento que al efecto apruebe el Consejo General y se sujetará a las reglas siguientes:

.....

II.- El monto máximo de aportación individual, en forma anual, será el equivalente a mil días de salario mínimo general vigente en el Estado; y

....

Consecuentemente el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, permite a los Partidos Políticos Nacionales fijar libremente el los montos máximos y mínimos de las aportaciones ordinarias y extraordinarias de sus militantes, asociados o miembros activos, así como la periodicidad de

las mismas, sin mas limitación que la regla general de que el financiamiento público prevalezca sobre el financiamiento privado.

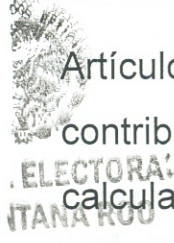
En el caso del partido impetrante, los Estatutos y Reglamentos debidamente aprobados, establece por una parte los estatutos en su artículo 70 inciso a) lo siguiente:

Artículo 70.- Son obligaciones de los miembros activos del partido que desempeñen un cargo de elección popular:

a). Aportar las cuotas reglamentarias.

.....

Por otra parte el Reglamento de las relaciones entre el Partido Acción Nacional y los Funcionarios Públicos de elección postulados por el PAN, establece:



Artículo 31. Los funcionarios públicos de elección popular contribuirán al sostenimiento del partido con una cuota mensual calculada con base en las percepciones netas a que se refiere el articulado 6 de este reglamento.

1. Hasta 4 salarios mínimos, exentos.

2. De 5 salarios mínimos en adelante: 10 %

El cálculo deberá hacerse sobre el total neto de percepciones.

El salario mínimo corresponderá al vigente en su localidad.

Los gastos y viáticos que reciban para fines específicos relacionados con el ejercicio de su función pública, quedarán exentos del pago de cuotas.

Por último el artículo 32 del reglamento en cita, señala como serán distribuidas las cuotas que los citados militantes deban hacer al Partido Político, en los siguientes términos

Artículo 32. Las cuotas a las que se refiere el artículo anterior serán distribuidas de acuerdo a los siguientes porcentajes:

Funcionarios Públicos	Grupo	CDM	CDE	CEN
Miembros del Cabildo	20	80		
Gobernadores			100	
Presidente				100
Diputados Locales *	20	80		
Diputados Federales	10		45	45
Senadores	10		45	45



* El cálculo del porcentaje correspondiente al CDM deberá hacerse en función del porcentaje de votación que se haya obtenido en cada uno de los municipios que conformen el distrito. El porcentaje correspondiente al CDM en el caso de los diputados de representación proporcional se destinará al CDE.

De los estatutos y el reglamento antes señalado se desprende, que las aportaciones que los militantes de referencia están obligados a hacer al Partido Político y desde luego, éste tiene derecho a recibir la cantidad que resulte de aplicar el diez por ciento del total neto que reciban sus militantes que tengan un cargo de elección postulados por el propio partido, cantidad que deberá ser distribuida de acuerdo a los porcentajes señalados. En el caso en concreto el Comité Directivo Estatal, tiene derecho a recibir el cuarenta y cinco por ciento del diez por ciento, que los Diputados Federales y los Senadores están obligados a realizar para el sostenimiento de Partido Político.

Por su parte la Ley Electoral de Quintana Roo, limita las aportaciones que puede recibir el Partido Político a mil días de salario mínimo vigente en el

Estado, es decir la cantidad de \$44,050.00 Moneda Nacional, individualmente de la militancia.

De lo expuesto hasta aquí se desprende que la Ley Electoral de Quintana Roo limita el monto de las aportaciones de los militantes, mientras que el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales, deja a los partidos políticos en la libertad de fijar los montos y periodicidad las aportaciones de sus afiliados para el sostenimiento del Partido Político, lo que demuestra que no es posible ajustar la conducta del partido político en cuestión a la exigida por ambas normas simultáneamente, en donde si ejerce el derecho que le confiere la norma federal, automáticamente deja de observar la norma local, o bien si se ajusta a ésta última, se ve limitado su derecho a fijar libremente las aportaciones de sus afiliados.

A simple vista existe una antinomia o conflicto de leyes, por lo que ahora y en estricto cumplimiento a la doctrina procederemos demostrar la existencia de la dicha antinomia.

Existe uniformidad doctrinal en el sentido que, antes de declarar la existencia de una colisión normativa, el juzgador debe recurrir a la interpretación jurídica con el propósito de evitarla o disolverla; empero, en el asunto en estudio, no se ve factibilidad de solucionar la cuestión de ese modo, porque con ninguno de los métodos interpretativos se consigue sortear el enfrentamiento de las normas aplicables al caso.

Es también de uniformidad doctrinal que para que exista una antinomia las normas deben:

- a) Pertenecer al mismo sistema jurídico,
- b) Ser incompatibles, y
- c) Que puedan concurrir en mismo ámbito de aplicación o de validez.

Cada norma jurídica posee un ámbito de aplicación o de validez ya que se establece una consecuencia jurídica en un momento temporal concreto, para un lugar, unas personas y unos comportamientos u objetos. Por ello, para que estemos en presencia de una antinomia, es preciso que las dos normas incompatibles coincidan desde el punto de vista temporal, espacial, personal

y material. Si no coincidiera en alguno de los ámbitos señalados no estaríamos ante un conflicto de normas o antinomia.

Por lo expuesto debemos analizar ahora si se dan todos los elementos señalados.

Pertenecer al mismo sistema jurídico.- La norma federal prevista por el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales, y la local, prevista en la Ley Electoral de Quintana Roo, forman parte del mismo sistema, porque pertenecen a ordenamientos jurídicos que a su vez, tienen su fuente original en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en efecto la primera es reglamentaria del artículo 41 y la segunda deviene del artículo 116 fracción IV del citado ordenamiento constitucional, por lo que ambas forman parte del sistema jurídico mexicano.



QUE SEAN INCOMPATIBLES.- Por cuanto al requisito de incompatibilidad, a juicio de los suscritos es de surtirse, ya que por un lado la norma estatal (artículo 87 fracción II de la Ley Electoral de Quintana Roo) es limitativa, al establecer un monto máximo anual de mil días de salario mínimo general vigente en el estado, para la aportación individual de los afiliados, por otro lado, la norma federal (artículo 49 fracción once inciso a del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales) es permisiva, ya que señala que cada partido político determinara libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias o extraordinarias de sus afiliados.

Lo expuesto evidencia la estructura y contenido de las proposiciones normativas federal y local, y a su vez, la incompatibilidad parcial de las mismas, porque bajo determinados supuestos resulta imposible la aplicación u observancia simultánea de las normas descritas, tornándolo en un conflicto real, como en el presente caso en el que la norma estatal establece una aportación limitada y la norma federal es permisiva y refiere al acuerdo interno de los partidos políticos para fijar dichas aportaciones.

Las normas pueden coincidir en el mismo ámbito temporal, espacial, personal y material de validez.-

Temporal.- Ambas normas se encuentran actualmente en vigor, sin que se advierta la existencia de alguna disposición a virtud de la cual alguna de ellas haya quedado sin efectos.

La legislación en la que se prevé la norma federal, es decir el artículo 49 apartado 11 inciso a) fracción II, esta vigente desde el día siguiente a la publicación del decreto de expedición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el quince de agosto de mil novecientos noventa en el Diario Oficial de la Federación, y las reformas publicadas en el mismo órgano en fechas veinticuatro y veintiocho de septiembre de mil novecientos noventa y seis y el veintidós de noviembre de mil novecientos noventa y seis; lo anterior de conformidad con los artículos primero transitorio de los respectivos decretos de expedición y reformas.

Por su parte, la disposición legal estatal, (el artículo 87 fracción II de la Ley Electoral de Quintana Roo) esta vigente desde el 19 de marzo de dos mil cuatro, es decir quince días siguientes a la publicación del decreto ciento cinco, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, por el que expidió la Ley Electoral de Quintana Roo, de acuerdo con el artículo primero transitorio y la reforma contenida en el decreto 8 publicada el tres de octubre de dos mil cinco, en vigor a partir de su publicación en el mismo órgano oficial, según establece el artículo primero transitorio de dicho decreto.

Por lo ambas coinciden en cuanto a su vigencia, ya que ninguna ha perdido desde su inicio su vigencia y validez.

Espacial.- Ambas normas son aplicables en el Estado de Quintana Roo, distinguiendo: la norma Federal lo es, porque el artículo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece:

Artículo 1.-

1. Las disposiciones de éste Código son de orden público y de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos.
2.

El artículo 42 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala:

Artículo 42.- El Territorio nacional comprende:

I.- El de las partes integrantes de la federación;

....

El artículo 43 de la misma norma suprema, indica textualmente:

Artículo 43.- Las partes integrantes de la federación son los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luís Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y Distrito Federal.

De las anteriores transcripciones se desprende que el Estado de Quintana Roo, es parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos, por lo tanto, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es aplicable en el estado de Quintana Roo.

Por su parte el artículo 1 de la Ley Electoral de Quintana Roo, señala:

Artículo 1.- Las disposiciones de esta ley son de orden público y de observancia general en todo el estado de Quintana Roo y reglamentarias de la Constitución Particular. Las autoridades estatales, de los municipios, los organismos electorales y los partidos políticos velarán por su estricta aplicación y cumplimiento.

Las autoridades electorales, en el ejercicio de sus funciones, ajustarán sus actos a los principios constitucionales rectores en materia electoral de legalidad, certeza, independencia, imparcialidad y objetividad.

De los artículos antes señalados, de desprende que **ambas legislaciones son aplicables en el Estado de Quintana Roo.**

Personal.- En el ámbito personal, ambas normas tienen como objeto, entre otros regir para los Partidos Políticos Nacionales, la norma federal, como lo señala en artículo 1 párrafo 2 inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que señala:

ARTÍCULO 1

1.

2. Este Código reglamenta las normas constitucionales relativas a:

a) ...

b) La organización, función y prerrogativas de los partidos políticos y las agrupaciones políticas; y

c) ...

Y la norma local, según se señala en el artículo 2 fracción II de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo en relación con el artículo 49 fracción III párrafo segundo de la Constitución del Estado Libre y Soberano que Quintana Roo, que a la letra señalan:

Artículo 2.- Esta Ley reglamenta las normas de la Constitución Particular relativas a:

I.

II.- La organización, funcionamiento, derechos, obligaciones y prerrogativas de las Agrupaciones Políticas y Partidos Políticos;

ARTÍCULO 49.-

....

....

III.- Los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin promover la vida democrática, contribuir a la integración de la representación popular y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan; su participación en los procesos electorales estará garantizada y determinada por la Ley. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. La Ley reconocerá y regulará otras formas de organización política.

La Ley determinará los fines, derechos, prerrogativas, obligaciones y responsabilidades que con tal carácter les correspondan a los partidos políticos como entidades de interés público, así como las formas específicas de su intervención en los procesos electorales estatales.



Los partidos políticos nacionales derivado de su participación en las elecciones locales gozarán de los mismos derechos y prerrogativas y tendrán las mismas obligaciones y responsabilidades dispuestos en la Ley para los partidos políticos estatales.

De lo antes transcrito se establece que ambos conjuntos normativos tienen por objeto regular la actuación de los Partidos Políticos Nacionales.

Material.- En el ámbito material, el objeto de las legislaciones es en estudio, entre otros es la de regular la actividad de los Partidos Políticos en cuanto a su financiamiento, en efecto el Capítulo II, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuyo enunciado es: "Del financiamiento de los partidos políticos" que comprende los artículos del 49, 49-A y 49 B cuyo texto es:

Artículo 49

1. El régimen de financiamiento de los partidos políticos tendrá las siguientes modalidades:



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

001067

JIN/002/2006

- a) Financiamiento público, que prevalecerá sobre otros tipos de financiamiento;
- b) Financiamiento de la militancia;
- c) Financiamiento de simpatizantes;
- d) Autofinanciamiento; y
- e) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

2. No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:

- a) Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los Estados, y los Ayuntamientos, salvo lo establecido en la ley;
- b) Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatales, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;



ECTORA

VARO

c)

Por su parte la Ley Electoral de Quintana Roo, en su Capítulo III, cuyo enunciado es "Del Financiamiento" que comprende del artículo 83 al 95 inclusive, cuyo texto es:

Artículo 83.- El Financiamiento de los partidos políticos tendrá las siguientes modalidades:

- I. Financiamiento público; y
- II. Financiamiento privado, que podrá provenir:
 - a) De su militancia;
 - b) De simpatizantes;
 - c) Del Autofinanciamiento;
 - d) De rendimientos financieros.

El financiamiento público prevalecerá sobre el de origen privado.

Artículo 84.- Los partidos políticos no podrán solicitar créditos provenientes de la Banca de Desarrollo para el financiamiento de sus actividades.

Artículo 85.- El financiamiento de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades permanentes u ordinarias y para la obtención de voto, se entregara

Artículo 92.- No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por si o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:



I. Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y del Estado, ni los Ayuntamientos, salvo los establecidos en esta ley;

II. Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizada, descentralizados o desconcentrados, así como las empresas mercantiles que dichas entidades públicas establezcan;

III. ...

De las anteriores transcripciones, es claro identificar que ambos **conjuntos normativos regulan la actividad de los partidos políticos, en lo relativo al financiamiento.**

En virtud de lo anterior, los magistrados que formulamos este voto, afirmamos que existe un conflicto de normas, puesto que una de las formas en que puede presentarse la colisión del sistema jurídico, se da cuando existen normas que, con un mismo ámbito de aplicación temporal, espacial,

personal y material de validez, pertenecen a un mismo sistema jurídico y resultan incompatibles de manera parcial, y en el caso, bajo determinados supuestos, las normas indicadas no permiten su aplicación u observancia simultánea.

Ante tal situación, el Tribunal Electoral de Quintana Roo debe resolver el mencionado conflicto normativo, por constituir una premisa indispensable para resolver el litigio planteado en el expediente en cuestión, toda vez que no esta permitido a los tribunales dar por concluido en proceso porque no quede claro el contenido litigioso o la normativa aplicable, con la formula *non liquet* (no está claro), principio conforme al cual, el juez podría abstenerse de resolver, que se supero hace mucho tiempo, al imponer la obligación de resolver todos los litigios, no obstante el silencio, obscuridad o insuficiencia de la ley, según lo señala el artículo 2 último párrafo, de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electora, que señala:

LECTORÍA
QUINTANA ROO
Artículo 2.-

A falta de disposición expresa en la presente ley, se aplicarán los criterios establecidos en la Jurisprudencia del Tribunal Electoral de Quintana Roo, la jurisprudencia de la Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y los Principios Generales del Derecho.

Ahora bien, para la solución de las antinomias o conflictos de normas, la misma doctrina ha considerado diversos criterios o métodos, que procedemos a desarrollar.

Los métodos o criterios tradicionales de solución de antinomias, son tres:

- a) El jerárquico (*lex superior derogat legi inferiori*).
- b) El cronológico (*lex posterior derogat legi priori*).
- c) El de especialidad (*lex specialis derogat legi generali*).

El criterio jerárquico conduce a que en caso de conflicto de normas provenientes de fuentes ordenadas de manera vertical, o sea, dispuestas en grados diversos de jerarquía de las fuentes, la norma jerárquicamente inferior tiene calidad de subordinada y, por lo tanto, no debe ceder en los casos en

que se oponga a la ley subordinante, como podrían ser el conflicto de normas de rango constitucional y normas de rango legislativas. El caso en cuestión no se adecua a lo aquí señalado, ya que las normas en conflicto no guardan relación jerárquica; En efecto, en el presente caso se trata de una norma de carácter federal y una norma de naturaleza local, que se encuentran en el mismo rango jerárquico. Robustece lo anterior la siguiente tesis de jurisprudencia emitida por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. LEGISLACIONES FEDERAL Y LOCAL. ENTRE ELLAS NO EXISTE RELACION JERARQUICA, SINO COMPETENCIA DETERMINADA POR LA CONSTITUCION, cuyo texto está plasmado en la sentencia que hoy se dicta.

El criterio cronológico es aquel en virtud del cual, en caso de conflicto entre normas provenientes de fuentes jerárquicamente equiparadas, es decir, dispuestas sobre el mismo plano, la norma creada con anterioridad en el tiempo debe considerarse abrogada, y por lo tanto ceder ante la nueva. Tampoco sirve como criterio para resolver la antinomia, ya que las normas en estudio, ya que en el presente caso no se trata de abrogación o derogación expresas o tácitas de ninguna de las dos normas.

El criterio de especialidad, se sustenta en que la ley especial substrahe una parte de la materia regida por la de mayor amplitud, para someterla a una reglamentación diversa. Este criterio tampoco es útil para resolver la antinomia, porque el supuesto lógico de éste consiste en que se trata de normas provenientes de la misma fuente u órgano creador del derecho, que sean simultáneas y de igual jerarquía, pues solo así se puede considerar a la más amplia como regla general y a la otra como excepción, en cuanto a que ambas proceden del mismo órgano legislativo que actúa bajo postulado del legislador racional, pero en el presente caso tienen origen diverso, puesto que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, fue elaborada por el Congreso de la Unión, y la Ley Electoral de Quintana Roo es producto del Congreso del Estado.

Además de los tres criterios tradicionales, autores como Norberto Bobbio, en su obra Teoría del Derecho (Bogotá, Temis, 1997) distingue otros, para el caso en que los mencionados sean insuficientes, como son:

- a) criterio de competencia.
- b) Criterio de prevalencia;
- c) Criterio de procedimiento; y
- d) Criterio de principios y reglas.

El criterio de competencia se aplica siempre que concurren las circunstancias siguientes: a) que se produzca un conflicto entre normas provenientes de fuentes de tipo diverso; b) Que entre las dos fuentes en cuestión no exista una relación jerárquica, por estar dispuestas sobre el mismo plano en la jerarquía de las fuentes; y c) Que las relaciones entre las dos fuentes estén reguladas por normas jerárquicamente superiores a ellas, atribuyendo y, de esa forma reservando a cada una de ellas una diversa esfera material de competencia, de modo que de cada una de las dos fuentes tengan competencia exclusiva para regular una cierta materia.

Este criterio de solución de antinomia es totalmente aplicable, en efecto el conflicto se produce entre normas provenientes de fuentes de tipo diverso puesto que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, fue elaborada por el Congreso de la Unión, la Ley Electoral de Quintana Roo es producto del Congreso del Estado; entre las dos fuentes no hay relación jerárquica, en efecto de conformidad con el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las facultades que no estén concedidas expresamente por la constitución a la federación, se entienden reservadas a los estados, y en el citado ordenamiento, el Congreso de la Unión expedirá leyes de carácter federal y las leyes de carácter local esta reservado a los Estados a través de sus Congresos, por lo tanto, no existe relación jerárquica entre el Congreso de la Unión y el Congreso del estado de Quintana Roo; y por último las relaciones entre las dos fuentes están reguladas por una norma jerárquicamente superior a ellas, en efecto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 41, 73 y 74 en la esfera federal y 115 fracción I y 116 en la estatal.

En atención a este principio de competencia, cabe destacar el doble régimen (federal y estatal) al que están sujetos los partidos políticos nacionales, pues de conformidad con lo dispuesto por el artículo 41, segundo párrafo, base I,



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

001072

JIN/002/2006

de la Constitución Federal, los partidos políticos con registro nacional tienen derecho a participar tanto en las elecciones federales como en las locales; tratándose de las primeras, su participación, en términos del precepto constitucional, lo determinan las disposiciones aplicables relativas al régimen federal, pero de ser una elección estatal, deberá atenderse tanto a las disposiciones locales que rigen los comicios, como a las federales que rigen el actuar de los partidos políticos nacionales, pero armónicamente.

Lo anterior, en tanto que el artículo 124 de la Constitución Federal, señala que dentro de nuestro sistema federal, las facultades que en la misma no estén conferidas expresamente a la Federación se entienden reservadas a los Estados.

La Ley Fundamental sienta las bases para la reglamentación de la participación de los partidos políticos nacionales en los procesos electorales federales, pero no así en procesos comiciales locales, limitándose a la sola autorización a dichos partidos para participar en estos comicios, siendo una facultad reservada a la soberanía de los Estados el reglamentar esta participación en los términos que estimen pertinentes, atendiendo a las bases que en esta materia le imponen los artículos 115, fracción I y 116, fracción IV, de la Constitución de la República, y sin contravenir las estipulaciones del Pacto Federal, como lo dispone el propio artículo 41, comprendidas, incluso, las propias disposiciones que de este último dispositivo se estimaren aplicables en el ámbito estatal, ello atento al principio de supremacía constitucional sobre el orden normativo estatal y los órganos de autoridad local.

Por ende, en cuanto a la remisión que se hace a la ley para establecer la intervención que tendrán los partidos en el proceso electoral, debe entenderse que se refiere a la ley que rija el respectivo proceso, es decir, a la ley federal o a la ley estatal, según el tipo de proceso (federal o local).

Ahora bien, el hecho de que se utilice este criterio no implica que se confronten las normas secundarias con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecerse en ésta las disposiciones que regulan los ámbitos de competencia de las normas en conflicto, sino por el contrario, conlleva a la absoluta certeza de que la norma aplicable en las



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

001073

JIN/002/2006

relaciones de los Partidos Políticos Nacionales en su actuación en las elecciones locales en Quintana Roo, es la Ley Electoral de Quintana Roo, en los términos de la propia Constitución Federal, siendo facultad del los organismos electorales locales la vigilancia de su estricta aplicación de la norma estatal por todos los entes obligados, pero también en términos Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en estricto apego a la Constitución Federal regula a los partidos políticos nacionales en el ámbito federal, en cuanto a su creación, registro, organización, función, prerrogativas y participación en las elecciones federales, siendo las autoridades electorales federales las encargadas de la aplicación y vigilancia de la norma federal, esto es, los partidos políticos nacionales están sujetos a un doble régimen ya que con su registro nacional los partidos políticos tienen derecho a participar en la elecciones locales, como lo señala la carta magna en su artículo 41, segundo párrafo, base primera, pudiendo participar tanto en elecciones federales como locales; tratándose de las primeras, su participación, en términos del precepto constitucional, lo determinan las disposiciones aplicables relativas al régimen federal, pero de ser una elección estatal, debe atenderse tanto a las disposiciones locales que rigen los comicios, como a las federales que rigen el actuar de los partidos políticos nacionales, pero armónicamente.

Ahora bien, al ser aplicable este criterio para la solución de la antinomia planteada, se hace innecesario aplicar los demás criterios de solución que señala el partido político actor en su escrito de demanda.

Es por lo anterior que, en opinión de quienes suscribimos el presente voto concurrente, el magistrado ponente arriba a la resolución del medio de impugnación, confirmando la multa impuesta al partido político impetrante, y para ello aplica un criterio de distribución de competencias entre la ley local y federal, criterio que se comparte, y por eso se coincide plenamente con el resolutivo más no con el considerando por el cual niega la existencia del conflicto de leyes o antinomia entre los conceptos normativos según lo expone el actor en su escrito de demanda.