

VOTO PARTICULAR QUE PRESENTA LA CONSEJERA ROSA ELISA ACUÑA MARTINEZ, DENTRO DEL EXPEDIENTE CG-COOEP-CAP PT 01/2009

Con fundamento legal en lo que dispone el artículo 29 párrafo tercero de Reglamento de Sesiones de los Consejos Electorales del IEEZ, me permito presentar los argumentos por los cuales, no comparto el sentido del Proyecto de Resolución que se presenta a consideración del Consejo General, relativo a la solicitud de acreditación del Comisionado Político Nacional del Partido del Trabajo en el Estado de Zacatecas, así como la representación legal y recepción de prerrogativas. El motivo de mi disenso, es por las siguientes razones:

I.-RESPECTO DE LA ACREDITACION DEL COMISIONADO POLITICO NACIONAL.

El proyecto de resolución en comento, determina la procedencia de nombramiento de Comisionado Político Nacional del Partido del Trabajo, bajo dos premisas fundamentales: 1.-La interpretación del supuesto normativo sobre la INTERVENCION EN ASUNTOS INTERNOS DE LOS PARTIDOS POLITICOS POR PARTE DE AUTORIDADES ELECTORALES ADMINISTRATIVAS Y JURISDICCIONALES, y 2.-El oficio que remite la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral en fecha 13 de marzo de 2009.

Desde mi punto de vista, las últimas reformas electorales federales de agosto 2007, concretaron la participación de autoridades electorales en asuntos internos de los partidos políticos, sin embargo no se estableció un régimen de excepción, para aquellas situaciones que generando consecuencias jurídicas, se dirimieran al interior de los institutos políticos. El artículo 41 de la Ley Suprema y el 46 del COFIPE, no establecen en ninguna parte de su texto, que las autoridades se deban de abstener de conocer sobre los asuntos internos de los partidos políticos,

más bien, ambos dispositivos normativos, refieren que los partidos políticos, deberán agotar las instancias intrapartidistas, antes de acudir a las instancias administrativas y jurisdiccionales. Ahora bien, en el momento en que se somete un asunto de esta naturaleza, a consideración de un órgano electoral, en mi opinión, no se pueden ceder las facultades de revisión, bajo la consideración de que estamos ante la presencia de un asunto intrapartidista, pues podríamos convalidar violaciones a derechos de militantes, y bajo el argumento de régimen de excepción podríamos avalar las irregularidades que se llegaran a presentar.

Respecto del oficio que remite la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, me permito comentar lo siguiente: Si bien es cierto que dentro de las facultades de la propia dirección ejecutiva, que establece el artículo 129 del COFIPE, se encuentra la relativa a, llevar el libro de registro de los integrantes de los órganos directivos de los partidos políticos, no existe en mi opinión, ningún carácter vinculativo para el órgano electoral local, respecto de la determinación de la Dirección Ejecutiva. Se trata del cumplimiento de una atribución en el ámbito de su competencia, pero esta situación, no puede convertir al Instituto Electoral del Estado en una instancia registral y subordinada, que renuncie a sus facultades que la propia ley electoral le confiere en los artículos 38 de la Constitución Política del Estado, 47 fracciones IV,V,XVI de la Ley Electoral y 41 fracción IX de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas

La determinación de la dirección ejecutiva, resulta en si misma, contradictoria, y lejos de brindar claridad en la solución del conflicto partidista, duplica facultades para dos entidades como órganos de dirección. Considero que la motivación, es insuficiente, en virtud de que, no explica las causas del por qué se reservan para el Comisionado Político, las facultades estatutarias contenidas en los artículos

71, incisos e) y j), y paralelamente se dice que las instancias partidistas locales quedan vigentes. El oficio de mérito, no da certeza sobre la realización de un procedimiento o la comprobación fehaciente de los requisitos establecidos en los Estatutos para el nombramiento de un Comisionado Político Nacional, y en el proyecto de resolución, se asumen como propias las imprecisiones en que incurre la propia Dirección de Prerrogativas, sin ser un asunto, que haya sido votado en sesión del máximo órgano de dirección del Instituto Federal Electoral.

En mi opinión, debe interesar al Organismo Electoral Local, la forma en que la Dirección de Prerrogativas, arriba a la conclusión de acreditar un Comisionado Político con amplias facultades de representación política, administrativa, patrimonial y legal, puesto que en los hechos, esta figura suplanta por completo, a la Comisión Ejecutiva Local, que es la instancia de dirección partidista, que el Instituto Electoral del Estado registró y tiene por reconocida. Más aún, la función del Instituto Electoral, no puede constreñirse a la recepción y acatamiento de un oficio de una Dirección Ejecutiva de una autoridad electoral federal, cuando se encuentra de por medio la recepción y administración del financiamiento público local.

Otro aspecto importante que el Proyecto de Resolución, dejó de considerar, es el relativo a la omisión de otorgar garantía de Audiencia a los órganos locales de dirección partidista, cuyas funciones y facultades se verían restringidas por la determinación plasmada en el oficio del Instituto Federal Electoral. Y siendo que el oficio en comento, sirve de base argumentativa para la acreditación del Comisionado Político Nacional ante la autoridad electoral local.

Respecto del nombramiento de un órgano de dirección alternativo a la Instancia Partidista Local, el Tribunal Electoral, se pronunció de la siguiente manera:

En el SUP-JDC 1728/2006, relativo a una impugnación del C. Héctor Jiménez Márquez, en su calidad de Presidente del Comité Directivo Estatal del PAN, cuando se pretende por parte del Comité Nacional, con fundamento en el artículo 94 de los Estatutos del PAN el **nombramiento de un Delegado que suprima las facultades de la Instancia Local**, el Tribunal Electoral del Poder Judicial señaló:

“En principio, se impone precisar que los partidos políticos plasman su régimen interno en los estatutos y demás ordenamientos expedidos para tal efecto, emitidos como consecuencia de la voluntad de los miembros; dicha normatividad tiene características de generalidad y abstracción, en cuanto son de observancia obligatoria para todos sus militantes, motivo por el cual, la atribución de suscribir el sistema de regulación central de la organización política, es una potestad materialmente legislativa, la cual se encuentra acotada por las disposiciones constitucionales y legales imperantes en nuestro sistema jurídico, en concreto al ser entidades de interés público, tal como los define el artículo 41, fracción I, de la Constitución General de la República, los partidos políticos deben velar por los derechos de sus integrantes, de ahí que, **cuando los estatutos quebrantan el orden legal, sea factible su escrutinio jurisdiccional**”

En el SUP-RAP 40/2004 en el que se dirimió la Constitucionalidad de los Estatutos del Partido de la Revolución Democrática, y tratándose de los límites a las facultades autorganizativas de los Partidos Políticos, en sus documentos básicos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mencionó: “...cabe señalar que la vida de los partidos políticos es objeto de regulación a través de normas constitucionales, legales, y de las que ellos mismos se dan a través de sus documentos básicos, todas ellas encaminadas a permitir la consecución óptima de sus fines, no siendo válido que las autoridades electorales, administrativas o jurisdiccionales, trastoquen su ámbito de libertad organizativa u operativa, reconocido en su favor, a menos que se aprecie que el ejercicio de esa

facultad auto-organizativa, implique la violación de algún principio o regla constitucional o legal, o los derechos fundamentales de los demás.

Esto es así, porque **el derecho de auto-organización de los partidos no tiene el carácter de absoluto, ilimitado e irrestricto**, sino que posee ciertos alcances que los obligan a garantizar el pleno respeto al núcleo esencial previsto en la Constitución federal...”

Por estas consideraciones, es que en mi opinión, el Instituto Electoral a través de los trabajos de las comisiones de Organización Electoral y Administración, debió entrar al estudio de la procedencia de acreditación del Comisionado Político Nacional, y no únicamente, acatar la determinación de la Dirección Ejecutiva del Instituto Federal Electoral.

2.-EN RELACION CON LA ENTREGA DE MINISTRACIONES DEL FINANCIAMIENTO PUBLICO LOCAL.

En este punto, considero que el proyecto de resolución no refiere el aspecto nodal, en el que, dos ordenamientos de un mismo sistema jurídico, - la ley electoral y el estatuto del Partido del Trabajo- abordan el tema de recepción del financiamiento público estatal.

Tratándose del asunto que se refiere al órgano encargado de recibir y administrar las prerrogativas del Partido del Trabajo en el Estado de Zacatecas, tenemos que:

-El artículo 70 de la Ley Electoral, refiere:

“ 1.-Cada partido político deberá contar con **un órgano interno estatal como único encargado de recibir, registrar, controlar y administrar su patrimonio,** incluyendo los recursos que conforman su régimen de financiamiento, así como de

establecer un sistema de contabilidad que permita preparar la información relativa a los estados financieros periódicos y de campaña que deberán presentar al Consejo General en los términos previstos en esta ley.

II.- Los partidos políticos deberán por conducto de sus dirigencias estatales, registrar, ante el Consejo General del Instituto, el órgano interno a que se refiere el párrafo anterior. Al hacerlo señalarán el nombre de su titular, así como el de las demás personas autorizadas para representar al Partido Político ante el Consejo General para los efectos relativos a la recepción del financiamiento público y de presentación de los informes a que se encuentra obligado..."

Por su parte, el artículo 46 de los Estatutos del Partido del Trabajo, dispone: " Son funciones de la Comisión Nacional de Finanzas y Patrimonio: ...h) En las entidades federativas donde la prerrogativa que por derecho le corresponde al partido del Trabajo y que rebase los cien salarios mínimos mensuales, **se mancomunarà la firma** de la Comisión de Finanzas y Patrimonio estatal con un representante de la Comisión Nacional de Finanzas nombrado por la Comisión Ejecutiva nacional y **su ejercicio será autorizado por la Comisión Ejecutiva Nacional** previa presentación del presupuesto de gastos..."

En mi opinión, existe un conflicto de normas o antinomia, porque no puede prevalecer simultáneamente la facultad que establece la ley electoral, respecto de la dirigencia estatal en el nombramiento del órgano interno estatal y las consiguientes facultades de recepción, registro y administración del patrimonio y por otra parte, la disposición estatutaria que refiere la mancomunidad de firmas entre un órgano estatal y un representante de la Comisión Nacional de Finanzas y la autorización del gasto, en última instancia, por parte de la Comisión Ejecutiva Nacional.

La doctrina¹, ha determinado como condiciones para que opere una antinomia, las siguientes: 1.-Que las normas pertenezcan al mismo sistema jurídico.

2.-tales normas tengan el mismo ámbito de validez (temporal, espacial, personal y material), y 3.- A esas normas se les atribuyan efectos jurídicos incompatibles a las mismas condiciones fácticas. . La colisión normativa ocurre , cuando dos o más normas permitiendo, ordenando, o prohibiendo la misma o diferente conducta a uno o más sujetos no pueden ser simultáneamente observadas o aplicadas, es cuando la observancia de una, excluye a la otra.

Ante un conflicto normativo o antinomia, son tres los métodos o criterios tradicionales de solución : a) **El jerárquico** (*lex superior derogat legi inferiori*), b) **El cronológico** (*lex posterior derogat legi priori*), y c) **El de especialidad** (*lex specialis derogat legi generali*).

El **criterio jerárquico** conduce a que, en caso de conflicto entre normas provenientes de fuentes ordenadas de manera vertical, o sea, colocadas en grados diversos en la jerarquía de las fuentes, la norma jerárquicamente inferior tiene la calidad de subordinada y, por tanto, debe ceder en los casos en que se oponga a la ley subordinante.

El **criterio cronológico** es aquel en virtud del cual, en caso de conflicto entre normas provenientes de fuentes dispuestas sobre el mismo plano de jerarquía, la **norma creada con anterioridad** en el tiempo debe considerarse abrogada, y por tanto, ceder ante la nueva.

El **criterio de especialidad** consiste en que de dos normas incompatibles, una general y la otra especial (o excepcional), prevalece la segunda: *lex specialis derogat generali*. El criterio se sustenta en que la ley especial substraer una parte

¹ HUERTA OCHOA, Carla. Conflictos Normativos. Universidad Nacional Autónoma de México. 2003

de la materia regida por la de mayor amplitud, para someterla a una reglamentación diversa (contraria o contradictoria).

En el caso que nos ocupa, en mi opinión, el conflicto normativo debe quedar resuelto con la aplicación del criterio jerárquico, pues encontrándose el estatuto de un partido político subordinado a la ley encuentra en ésta su fuente de validez y sus propios límites. El Tribunal Electoral ha determinado que los estatutos, en su carácter de normas infralegislativas, se ubican en el tercer peldaño normativo en la jerarquía jurídica, después de la Constitución y las leyes secundarias. (tesis ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ES ADMISIBLE SU INTERPRETACIÓN CONFORME).

Además, es necesario comentar, que la disposición contenida en el artículo 70 de la Ley Electoral, que confiere a las dirigencias estatales de los Partidos Políticos facultades de nombrar a la Comisión Interna de Finanzas, no es una disposición aislada, sino que, en la ley electoral se establecen nueve conceptos normativos, donde se faculta a las dirigencias estatales a registrar candidatos, sustituirlos, nombrar representantes ante instancias electorales, etc. Misma situación que se reproduce en la normatividad reglamentaria. Lo que nos conduce, a entender que la voluntad expresa del legislador, fue de dotar de facultades a las dirigencias estatales de los partidos políticos, para que en su ámbito de competencia, pudieran decidir sobre los aspectos trascendentales de su actividad política.

Aunado a lo anterior, es preciso decir, que la Reforma Electoral Local publicada en fecha 5 de octubre de 2006, señaló en la Exposición de Motivos el siguiente razonamiento: *“Esta reforma incluye facultades de manera expresa a los partidos políticos en materia de acreditación de representantes ante los órganos electorales, para lo cual, los partidos políticos nacionales podrán acreditar, través de su órgano de dirección estatal, representantes ante los órganos del Instituto,*

garantizando así el ejercicio de los derechos , obligaciones y prerrogativas que la ley prevé para estas instituciones políticas. Lo anterior, permitirá armonizar el ejercicio de los derechos políticos que actualmente la Ley electoral del Estado contempla en su artículo 45. De igual manera, se justifica la reforma a diversos artículos de la Ley electoral, para establecer de manera expresa que serán las dirigencias estatales de los partidos políticos el único vínculo con el Instituto Electoral para realizar las acciones de recepción, administración, control y rendición de cuentas de sus patrimonios, así como el registro o sustitución de candidatos o fórmulas” Una vez aprobada la reforma electoral en la entidad, los partidos políticos Convergencia y Partido Acción Nacional, se inconformaron en acción de inconstitucionalidad, asuntos que fueron marcados con los expedientes 45/2006 y su acumulado 46/2006. Dentro del expediente en comento, fue relevante la opinión que emitió el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con relación al agravio formulado por el partido político Convergencia, y que cuestionaba la participación de las dirigencias estatales sobre las que, el estatuto de este instituto político confiere a la Dirigencia Nacional. Fue en el siguiente sentido: “Respecto de los argumentos del partido político Convergencia Opina la Sala Superior que son inexactos, porque las reformas y Adiciones a los artículos impugnados de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, en modo alguno se pueden estimar como limitantes de la Libertad de organización interna de los partidos políticos y tampoco Implican el establecimiento de requisitos ilógicos o no razonables, que Impidan o hagan nugatorio su derecho a participar en las elecciones Locales; tampoco son de cumplimiento imposible o inútil, ni implican Violación a disposición jurídica alguna.

Lo anterior, porque el artículo 41, párrafo segundo, base I de la Constitución Federal, establece el derecho general de los partidos Políticos nacionales a participar en las elecciones estatales y Municipales; sin embargo, de su texto se

desprende una modalidad ,En cuanto que su participación debe ser en los términos previstos en la legislación estatal aplicable.

En este aspecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que, en las elecciones locales, los partidos políticos Nacionales deben sujetarse a las disposiciones de las legislaciones de Las entidades federativas y que en éstas se deben regular los procesos electorales correspondientes de tal manera que permitan la vigencia de los principios fundamentales establecidos en los artículos 41 y 116, fracción I de la Constitución Federal.

En tales circunstancias, si en los artículos cuestionados se establece que los partidos políticos nacionales intervendrán a través de sus dirigencias estatales, como forma ordinaria para realizar ciertos actos vinculados con el desarrollo de las elecciones locales, ello es acorde con los principios mencionados y no constituye una medida que haga nugatorio su derecho de participación en los procesos locales, porque se trata de regulaciones establecidas solamente en relación con los entes a través de los cuales, los partidos políticos nacionales, pueden intervenir en las elecciones locales del Estado de Zacatecas, sin vulnerar el derecho de autoorganización de esos Institutos políticos que, por su naturaleza nacional, tienen la posibilidad de contar con órganos directivos en las entidades federativas, a lo cual agregan, a mayor abundamiento, que en términos del artículo 27, Párrafo 1, inciso c), fracción III del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales deben contar, entre sus órganos, con comités o equivalentes en las entidades federativas.

En este contexto, acorde con el sistema federal, previsto en el Artículo 41 de la Constitución Federal, en ejercicio de su soberanía para determinar su régimen interior, las legislaturas de las entidades federativas están facultadas para establecer, en las leyes electorales respectivas, las formas o procedimientos a

través de los cuales se hará posible el derecho conferido a los partidos políticos de participar en los procesos electorales estatales y municipales, de manera que si en los artículos impugnados solamente se prevén los conductos por los cuales los partidos políticos podrán realizar los actos relativos a su Intervención en las elecciones locales, contrariamente a lo aducido por el partido político Convergencia, las previsiones normativas mencionadas son conforme a la Constitución Federal y no impiden la participación de los partidos políticos nacionales en los procesos Electorales del Estado de Zacatecas. finalmente, aduce que por estas mismas razones, se considera irrelevante el contraste que pretende hacer el promoverte entre las normas legales cuestionadas y el Estatuto de Convergencia, aunado a que, en todo caso, el objeto de la acción de inconstitucionalidad consiste en verificar la no conformidad de las leyes con la Constitución Federal y no respecto de otro tipo de normas jurídicas”.

El Procurador General de la República, en la vista que le fue conferida opinó: “ De una interpretación sistemática de los artículos 41 fracción I y 116 fracción IV de la Constitución Federal, los estados tienen plena libertad para establecer las formas específicas para la intervención en los procesos electorales locales, de los partidos políticos nacionales. Es decir los estados tienen la libertad de establecer cuales serán las modalidades y formas de participación de los partidos políticos nacionales en las elecciones locales, ponderando sus necesidades propias y circunstancias políticas. Sin embargo, esta libertad plena está condicionada a que siempre deben respetar los principios establecidos en la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal”.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre el mismo punto, opinó lo siguiente:

“De lo anterior, se advierte que a través de los preceptos impugnados el legislador local estableció modalidades y formas que los partidos políticos nacionales deberán participar en las elecciones locales, sin contravenir en nuestra opinión, los principios rectores establecidos en la fracción IV del artículo 116 constitucional.

Cabe destacar que todos los preceptos señalados, convergen en un punto en común: que los partidos políticos nacionales realicen los trámites aludidos por conducto de sus dirigencias estatales. Esto no nos parece inconstitucional, pues como ya dijimos el legislador local, tomando en cuenta sus necesidades y circunstancias políticas propias, cuenta con libertad para determinar las modalidades de la intervención de los partidos políticos nacionales en las elecciones estatales. Conforme a los anterior estimamos que los argumentos de invalidez que el partido político nacional Convergencia hace valer, son infundados ya que en nuestra opinión, los artículos impugnados al establecer las modalidades de la participación de los partidos políticos nacionales en las elecciones locales, de ningún modo transgreden el marco jurídico electoral, pues como ya dijimos las entidades federativas cuentan con facultades para prever dichas modalidades, por lo tanto, resulta infundado que el legislador local se haya extralimitado en sus competencias.

En conclusión, el máximo Tribunal de Justicia en la Nación, resolvió que las facultades de las Dirigencias Estatales, son constitucionales y vigentes, y que no ocasionan demérito en el sistema de competencias de los Partidos Políticos”

En otro orden de ideas, el proyecto de resolución aprobado por la mayoría, en este punto fundamenta su base argumentativa, en lo razonado en el JRC 61/2007 relativo al caso Aguascalientes. Sin embargo, en mi opinión, no se contextualiza el asunto, pues el artículo 32 del Código Electoral de aquella Entidad, textualmente dice: *las ministraciones del financiamiento público serán entregadas al **órgano***

estatal interno encargado de las finanzas de los partidos políticos, constituido en los términos y ***características que establezcan los estatutos de cada partido.***

Situación diversa al caso en estudio, donde el artículo 70 párrafo I y II de la Ley Electoral, textualmente señala: “ I.-Cada partido político deberá contar con un órgano interno estatal como único encargado de recibir, registrar, controlar y administrar su patrimonio, incluyendo los recursos que conforman su régimen de financiamiento; así como de establecer un sistema de contabilidad que permita preparar la información relativa a los estados financieros periódicos y de campaña que deberán presentar al Consejo General en los términos previstos en esta ley. **II.-Los partidos políticos deberán por conducto de sus dirigencias estatales registrar, ante el Consejo General del Instituto, el órgano interno a que se refiere el párrafo anterior...**”

Los párrafos del JRC 61/2007 que se transcriben en el proyecto de resolución, refieren una posible contradicción de normas estatutarias, pero no así, un conflicto de leyes entre el Código Electoral Local y los estatutos partidistas.

En el mismo orden de ideas, disiento de la motivación del proyecto de resolución porque aún cuando afirma a foja 39, que no debe hacerse una interpretación aislada de las normas estatutarias en relación con el artículo 70 de la Ley Electoral, no encuentro el punto de coherencia o compatibilidad de dichos ordenamientos, que posibiliten su aplicación conjunta, pues en mi opinión no basta mencionar que se realiza una interpretación armónica, sino que se debe demostrar como el hecho fáctico o conductual se subsume en el supuesto normativo.

Sobre este apartado, en conclusión considero, que el proyecto de resolución dejó de observar un criterio fundamental para resolver un conflicto de normas, y por tanto, la motivación en el presente asunto fue insuficiente y parcial, al dejar de considerar lo dispuesto por la Ley Electoral Local.

3.-EN RELACION CON LA REPRESENTACION LEGAL DEL PARTIDO DEL TRABAJO.

Sobre este aspecto, coincido con el Proyecto de Resolución que determina la acreditación del Representante del Partido Político, ante el Consejo General, sin embargo, me permito comentar lo siguiente:

En el tema que antecedió relativo, al órgano encargado de recibir las ministraciones del financiamiento público local, el proyecto de resolución aprobado por la mayoría, fundamentó su decisión en las normas estatutarias del Partido del Trabajo. Sin embargo, en este tema, de la representación legal, la base argumentativa se toma de la Ley Electoral, en el artículo 37, donde la dirigencia estatal del Partido Político tiene facultades de nombrar a sus representantes. De lo cual se deriva que si la Dirigencia Local, tiene facultades para nombrar a su representante, también las tiene en materia de financiamiento, por encima de lo que dispongan los estatutos. Lo que pretendemos decir, es que la argumentación en la totalidad del proyecto de resolución debe ser coherente, pues de lo contrario, se vuelve vulnerable la motivación sustentada, máxime si consideramos que, por una parte, reconocen que el comisionado político guarda para sí, las facultades derivadas del artículo 71 incisos e y j de los Estatutos del Partido del Trabajo, y por otra, se invocan simultáneamente las facultades de la Dirigencia Estatal en el nombramiento de representantes.

En mi opinión, como en el punto anterior, la ley electoral debe prevalecer por encima de las normas estatutarias y en consecuencia, se debe reconocer la representación legal del Partido del Trabajo, en los términos del artículo 37 de la Ley Electoral Local.

Concluyo diciendo, que los anteriores argumentos son los que motivan mi voto en contra del Proyecto de Resolución que se somete a consideración del Consejo General del IEEZ. Rúbrica.