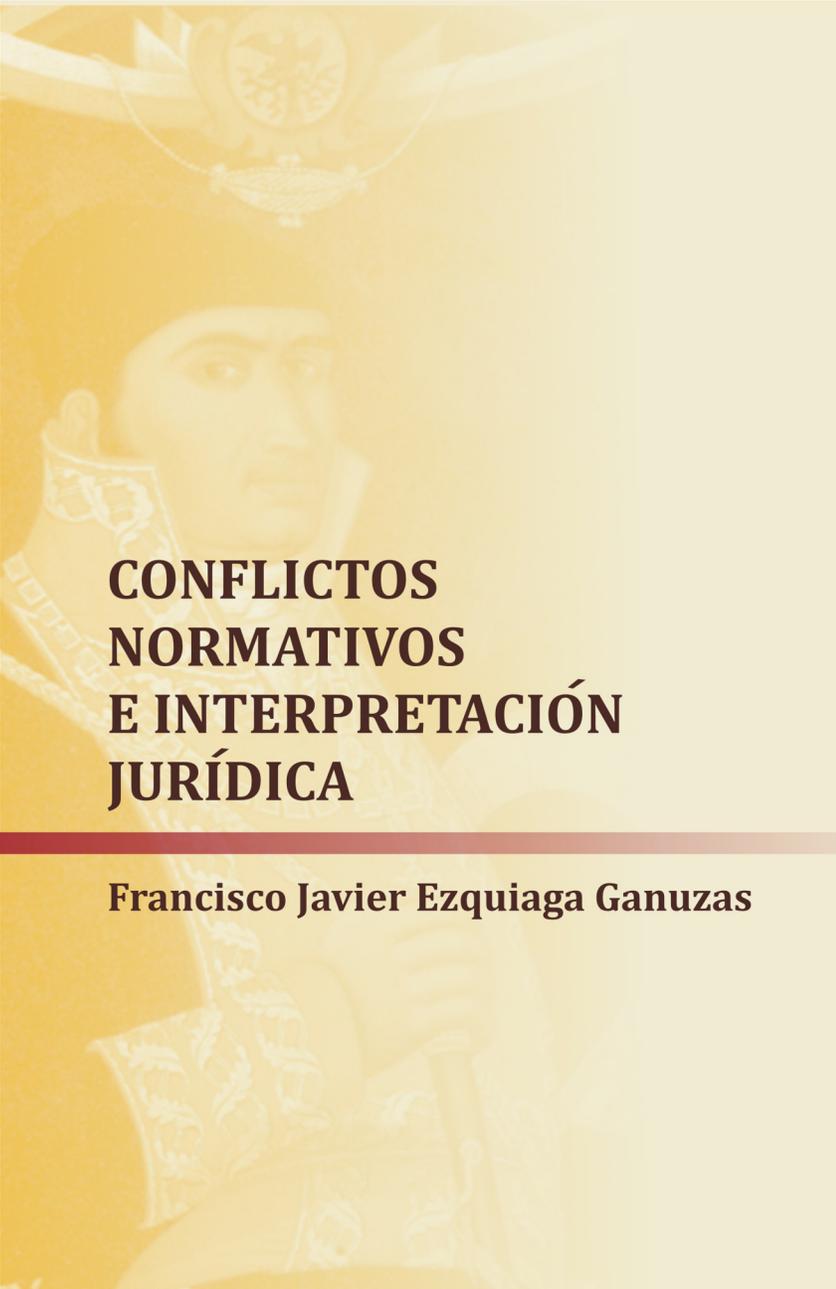


2

COLECCIÓN:  
CUADERNOS DE DIVULGACIÓN  
SOBRE CULTURA DE LA LEGALIDAD



**CONFLICTOS  
NORMATIVOS  
E INTERPRETACIÓN  
JURÍDICA**

**Francisco Javier Ezquiaga Ganuzas**



**COLECCIÓN:**  
CUADERNOS DE DIVULGACIÓN  
SOBRE CULTURA DE LA LEGALIDAD

**2**

# **CONFLICTOS NORMATIVOS E INTERPRETACIÓN JURÍDICA**

**Francisco Javier Ezquiaga Ganuzas  
Catedrático de Filosofía del Derecho  
Universidad del País Vasco**

Ezquiaga Ganuzas, Francisco Javier  
Conflictos normativos e interpretación jurídica,  
Francisco Javier Ezquiaga Ganuzas,  
Tribunal Electoral del Estado de Michoacán,  
México, 2010  
I. Conflicto normativo. II. Antinomia.  
III. Interpretación jurídica.

COLECCIÓN: CUADERNOS DE DIVULGACIÓN SOBRE  
CULTURA DE LA LEGALIDAD

D.R. Tribunal Electoral del Estado de Michoacán  
Coronel Amado Camacho No. 294  
Col. Chapultepec Oriente  
Morelia, Michoacán

Se autoriza la reproducción del contenido citando la fuente.  
Las opiniones expresadas en este número son responsabilidad  
exclusiva del autor.

Impreso en México

A los Magistrados Leonel  
Castillo González y Mauro  
Miguel Reyes Zapata,  
jueces que intentan hacer  
justicia y muchas veces lo  
consiguen.



# ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>9</b>
<b>1. EL PROBLEMA DE LA COHERENCIA DEL SISTEMA JURÍDICO.</b>	<b>13</b>
<b>2. LA IDENTIFICACIÓN DE LAS ANTINOMIAS.</b>	<b>15</b>
<b>3. LOS REQUISITOS PARA LAS ANTINOMIAS.</b>	<b>17</b>
<b>4. TIPOS DE ANTINOMIAS.</b>	<b>18</b>
<b>5. LOS CRITERIOS PARA LA SOLUCIÓN DE ANTINOMIAS.</b>	<b>22</b>
<b>6. LAS ANTINOMIAS DE SEGUNDO GRADO.</b>	<b>31</b>
<b>7. LA INSUFICIENCIA DE LOS CRITERIOS PARA LA SOLUCIÓN DE ANTINOMIAS.</b>	<b>35</b>
<b>8. LA SENTENCIA DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL 305/2003, DE 11 DE NOVIEMBRE.</b>	<b>36</b>
<b>9. CONCLUSIONES: LOS CRITERIOS “ALTERNATIVOS” PARA LA SOLUCIÓN DE ANTINOMIAS.</b>	<b>47</b>
<b>ANEXO</b>	<b>53</b>



# CONFLICTOS NORMATIVOS E INTERPRETACIÓN JURÍDICA<sup>1</sup>

## PRESENTACIÓN

El objeto de este trabajo es abordar algunas cuestiones relativas a las antinomias, particularmente las relaciones entre éstas y la interpretación jurídica. En mi opinión, tanto la identificación de las contradicciones normativas como su solución dependen, en muchos casos, de la interpretación.

Para justificar esta afirmación, comenzaré exponiendo las diferentes concepciones del principio de la coherencia del sistema jurídico, para, a partir del mismo, presentar los problemas interpretativos relativos a la identificación de las incompatibilidades normativas. A continuación, analizaré los tipos de antinomia en cuanto a la amplitud de la incompatibilidad, así como los tres requisitos para apreciarla: incompatibilidad, mismo sistema jurídico, e identidad de ámbito de aplicación. Con esa base pasaré a analizar luego los criterios habitualmente mencionados para la solución de las antinomias (jerarquía, competencia, prevalencia, cronología y especialidad), las eventuales contradicciones entre los propios criterios (antinomias de segundo grado), y aquellas situaciones en las cuales las reglas tradicionales para resolver estas contradicciones normativas son insuficientes.

Para finalizar, y con el objeto de no dejar mi análisis únicamente en el plano teórico, trasladaré esas reflexiones a un interesante caso de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual, al resolver el Juicio de Revisión Constitucional Electoral 305/2003, evidenció algunas peculiaridades a la hora de abordar el problema de las antinomias, ofreciendo un interesante material de reflexión en el que contrastar los planteamientos académicos.

La propuesta de analizar esa decisión me la dirigieron en su momento mis queridos y admirados amigos el Magistrado Leonel Castillo González (ponente de la sentencia), y el Magistrado Mauro Miguel Reyes Zapata, integrante de la Sala Superior en el momento en que se dictó. Además de hacer público mi agradecimiento a ambos por tener en consideración mi opinión sobre estos asuntos, únicamente explicable por la amistad con la que me honran, debo

<sup>1</sup> Texto corregido y ampliado de la conferencia impartida el 1 de marzo de 2004 en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la Ciudad de México.

advertir al lector que va a aprender mucho más sobre las antinomias jurídicas leyendo directamente la sentencia, que con mi análisis. Si éste tiene algún valor es porque comenta una decisión meticulosa, bien construida, llena de sugerencias y de originalidad.

La propuesta de publicar el trabajo en la Colección “Cuadernos de divulgación sobre cultura de la legalidad”, editados por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, fue de mi hermano Jaime del Río Salcedo, Magistrado Presidente de dicho Tribunal. Además de con ello darme una muestra más de su amistad, y a él se le deben dirigir todas las críticas por mi trabajo, acometer la tarea de divulgar reflexiones sobre Derecho electoral y sobre la aplicación del Derecho en general, es prueba de su compromiso con su entorno, entroncando con una larga trayectoria de ilustres juristas michoacanos, y de su preocupación por hacer una mejor justicia para ciudadanos más libres. Por ello mi reconocimiento, mi respeto, mi agradecimiento y mi admiración.





## 1. EL PROBLEMA DE LA COHERENCIA DEL SISTEMA JURÍDICO.

No es necesario poseer especiales conocimientos jurídicos para advertir que las sociedades desarrolladas están regidas por un enorme número de normas de todo tipo: sociales, morales, religiosas, familiares, jurídicas, etc.

Limitándonos a las normas jurídicas, la complejidad de las sociedades modernas y el papel creciente que ha ido asumiendo paulatinamente el Estado cuando se convierte en “social”, han provocado que las necesidades normativas sean muchas, que los órganos con capacidad para producir normas jurídicas sean muy numerosos, y que, en consecuencia, la cantidad de normas jurídicas que componen un ordenamiento jurídico contemporáneo sea inmensa.

Este hecho explica la dificultad de conocer cuántas y cuáles son las normas que componen un determinado sistema jurídico. El Derecho de un Estado contemporáneo no sólo es creado por múltiples órganos legislativos, sino que, además, está formado por normas de muchos tipos y de muy diversa antigüedad. En definitiva, cualquier ordenamiento jurídico se caracteriza, no sólo por su *amplitud*, sino también por su *complejidad*.

La razón de esta complejidad se encuentra en la imposibilidad de que un único órgano legislativo satisfaga todas las necesidades normativas de una sociedad desarrollada. Por tal motivo, las organizaciones jurídicas modernas acuden a distintas técnicas de delegación en diversas autoridades, de la potestad normativa originaria atribuida al Parlamento por los ciudadanos a través de los procesos electorales. Así, en ocasiones, aquél delega en el Gobierno el desarrollo de una materia regulada en sus aspectos fundamentales por medio de una ley, y, en otras, se delega en bloque en otro órgano la competencia para regular unas materias concretas.

Pues bien, a pesar de este enorme número de normas jurídicas y de la complejidad que representa la existencia de órganos con competencias normativas de distinto tipo y nivel, se asume unánimemente entre los juristas que el conjunto de las normas jurídicas en vigor de las organizaciones estatales desarrolladas conforman un sistema, por lo que para referirse al mismo se habla del “sistema jurídico” o del “ordenamiento jurídico”. En la mayoría de las ocasiones estas expresiones son utilizadas para designar el conjunto de las normas jurídicas que componen el Derecho de un país. Por ejemplo, cuando se alude al sistema jurídico mexicano, español, francés o italiano se quiere hacer referencia al conjunto de las normas jurídicas en vigor en esas organizaciones políticas. Sin embargo, con frecuencia la utilización de los términos “ordenamiento” o “sistema” aplicados

al Derecho hace referencia también a las especiales relaciones que se establecen entre las normas jurídicas, de tal modo que éstas lo son precisamente por formar parte del sistema jurídico, es decir, por cumplir con los requisitos de pertenencia al mismo establecidos por otras normas.

En definitiva, si puede hablarse de “sistema jurídico” no es porque las normas que lo componen guarden entre sí las relaciones propias de los elementos de un conjunto sistemático, sino que es la concepción sistemática de la que se parte la que otorga al conjunto de las normas jurídicas ese carácter.

La primera de las consecuencias que se derivan de considerar el Derecho como un sistema es su coherencia, es decir que no coexisten en su seno normas incompatibles o, en todo caso, que si se detectan existen mecanismos para repararla.

Aunque la coherencia del sistema jurídico sea una característica del mismo que guía todos los procesos de aplicación del Derecho, se aprecian entre los juristas dos posiciones claramente diferenciadas: para algunos la coherencia sería una cualidad intrínseca y objetiva del sistema jurídico, el cual gozaría de una lógica interna propia que justifica aplicar las normas jurídicas teniéndola en cuenta; y para otros, sólo podría hablarse de la coherencia del sistema jurídico como resultado de la interpretación llevada a cabo por los órganos aplicadores del Derecho. Quienes mantienen esta segunda postura resaltan la dificultad de creer en la coherencia de un conjunto de normas nacidas bajo regímenes políticos diversos y portadoras de finalidades en ocasiones contradictorias. Por ello, la coherencia no puede ser considerada más que una construcción mental realizada por los juristas, en definitiva una cuestión de fe que les lleva a comportarse *como si* el sistema jurídico realmente fuera coherente, aunque, como consecuencia de esa actitud que guía los procesos de aplicación de las normas jurídicas y que lleva a solucionar las contradicciones que surjan, finalmente el sistema puede presentarse como un conjunto de normas coherente.

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 de normas jurídicas incompatibles, de tal modo que si son detectadas en los procesos de aplicación jurídica dos normas que atribuyen al mismo supuesto de hecho dos soluciones normativas incompatibles, una de las dos, o ambas, deben ser eliminadas para restaurar la coherencia del sistema. Ello no implica que los juristas sean especialmente exigentes en el modo de entender la relación de coherencia entre las normas. Para que se considere satisfecho este requisito es suficiente con la simple compatibilidad entre las normas, sin que sea necesario que todas ellas sean el producto de un proceso deductivo perfecto. El dogma de la coherencia está referido, pues, a las relaciones particulares de las normas que componen el sistema jurídico y no al sistema jurídico en su conjunto. En definitiva, se trata de un requisito de validez de las normas jurídicas individuales (no ser incompatibles con las normas jurídicas superiores jerárquicamente del

sistema), más que de una propiedad del sistema jurídico como tal. Aunque, de todos modos, evitadas las incompatibilidades normativas, o resueltas cuando surgen, el sistema jurídico puede presentarse como un conjunto de normas coherente.

Entre los juristas a los casos de incompatibilidad normativa se les denomina antinomias, por lo que la coherencia del sistema jurídico es equivalente a la inexistencia de antinomias, o a su eliminación cuando aparecen.

## 2. LA IDENTIFICACIÓN DE LAS ANTINOMIAS.

En relación con el problema de la identificación de las antinomias me parece importante comenzar con tres consideraciones:

a) En primer lugar, la aparición de las antinomias es inevitable, ya que ni tan siquiera con la ayuda de los medios informáticos más avanzados con los que cuentan ahora los órganos legislativos es posible evitar en un momento dado la aparición de una contradicción, sobre todo en países complejos y descentralizados territorialmente como México o España, por lo que, en la práctica diaria de los órganos legislativos de los diferentes niveles y ámbitos, las contradicciones son inevitables, por ejemplo entre las entidades locales y la federación.

b) La segunda consideración es que, a pesar de la inevitabilidad de contar con el riesgo de que las antinomias puedan aparecer, el juez tiene la obligación de resolverlas. Por ejemplo, en el sistema jurídico mexicano el artículo 18 del Código Civil Federal, obliga al juez, incluso en estas circunstancias de contradicción, a resolver, lo que significa, elegir una de las normas en conflicto: “El silencio, obscuridad o insuficiencia de la ley, no autorizan a los jueces o tribunales para dejar de resolver una controversia”.

c) Finalmente, la tercera consideración se refiere al proceso de solución, es decir, al criterio que debe elegir el juez para resolver la contradicción, pues en nuestra cultura jurídica no sería admisible que un juez en su motivación, en su sentencia, justificara la elección de una de las normas en conflicto echándolo a cara o cruz o a la suerte, por lo que es evidente desde nuestra forma de ver al Derecho que el juez tiene que utilizar un criterio que le sirva para motivar racional y adecuadamente la decisión correcta.

Dentro de un momento se expondrán los requisitos que deben estar presentes para que se de una antinomia: incompatibilidad normativa, pertenencia al mismo sistema jurídico, y coincidencia en el ámbito de aplicación. Sin embargo, debe quedar claro desde ahora que la apreciación de estos requisitos (sobre todo del primero y el último) en los procesos de aplicación del Derecho no es una operación mecánica, sino que implica la adopción por parte del juez de decisiones no guiadas por normas jurídicas, sino fruto de valoraciones subjetivas. El motivo reside en

que las antinomias se producen entre *normas jurídicas*, es decir entre significados atribuidos a las *disposiciones normativas* como consecuencia de su interpretación. Todo ello requiere algunas aclaraciones.

Para entender adecuadamente los problemas de identificación de las antinomias, y de la interpretación en general, es importante distinguir entre el soporte lingüístico utilizado por el legislador para promulgar una norma (el texto o enunciado que redacta para transmitir su intención normativa, que denominaré *disposición*) y la *norma jurídica*, entendida como su significado, como el resultado de la interpretación de la disposición. En ocasiones la atribución de significado a la disposición (es decir, su interpretación) no plantea dudas al intérprete ni discrepancias entre los intervinientes en un acto de aplicación del Derecho, y la norma jurídica (es decir, el significado) sugerida por la simple lectura de la disposición es satisfactoria para la ocasión y aplicada. Pero en otras ocasiones ese significado literal o *prima facie* provoca dudas en el intérprete o discrepancias entre los operadores jurídicos, que pueden llevar a someter la disposición a una interpretación de otro tipo, aplicándose entonces una norma diferente a la sugerida por la simple lectura del texto legislativo. Lo que ahora nos interesa es que una de las posibles fuentes de duda para el intérprete es que el significado sugerido por la mera lectura de la disposición (es decir, la norma que *prima facie* expresa) sea incompatible con otra norma del mismo sistema jurídico, es decir que provoque una antinomia.

Esta circunstancia, unida a las inevitables valoraciones implícitas en todo proceso interpretativo, provoca que el juez posea un margen bastante amplio para apreciar la existencia de una antinomia.

En función de las circunstancias, se puede, en primer lugar, por medio de la interpretación *evitar una antinomia* surgida al atribuir a dos disposiciones sus significados *prima facie*. En efecto, hay ocasiones en las cuales ese sentido *prima facie*, es decir, el literal, el obtenido de la simple lectura del texto de dos enunciados, pone de manifiesto una antinomia, por expresar ambas disposiciones normas contradictorias, obligaciones que no pueden cumplirse simultáneamente. En esta situación caben dos opciones: la primera, aceptar que existe una antinomia y por lo tanto que se tiene que resolver, independientemente de cómo se haga; la otra, proceder por vía interpretativa a eliminar la antinomia, reasignando a uno o a ambos enunciados un significado diferente que los haga compatibles. ¿Qué ventajas tiene para el juez o, en general, para el proceso de aplicación judicial del Derecho, evitar la antinomia, no reconocerla? No es fácil de determinar, pero probablemente tiene que ver con la importancia de que el sistema jurídico aparezca como más coherente, más perfecto o, si se quiere más “sistemático”. Además, si se resuelve el asunto sin reconocer la existencia de la incompatibilidad normativa, el legislador es presentado como más racional, y el juez, por su parte, queda como más respetuoso de la legislación sin necesidad de anular, derogar o inaplicar una de las normas.

En segundo lugar, también por medio de la interpretación es posible *provocar una antinomia* que no se daría entendiendo dos disposiciones con su significado literal. En efecto, hay ocasiones en las cuales el significado *prima facie* de un enunciado, su significado literal, provoca a juicio del juzgador una injusticia y la quiere reparar, para lo que puede intentar *manipular*, o menos radicalmente *reinterpretar*, la disposición para darle otro significado distinto. En este caso el juez provoca la antinomia para luego solucionarla por medio de cualquiera de los instrumentos idóneos para resolverlas y saltar, por decirlo así, por encima del significado literal de la norma injusta. Por medio de la interpretación puede, por tanto, *crearse antinomias y evitarlas*, aunque, como veremos dentro de un momento, también *solucionarlas*. De cualquier modo, es importante distinguir el problema que acaba de analizarse, del de la solución de las antinomias, que será abordado más adelante.

### 3. LOS REQUISITOS PARA LAS ANTINOMIAS.

Para que pueda hablarse de una antinomia en el sistema jurídico es preciso que dos normas sean incompatibles, que pertenezcan al mismo sistema jurídico y que posean el mismo ámbito de aplicación.

#### 3.1. Los casos de incompatibilidad normativa.

Como se sabe, las normas en general y las jurídicas en particular se caracterizan por *obligar* a realizar determinados comportamiento, por *prohibirlos* o por *permitirlos*. Siendo, por tanto, tres las calificaciones normativas, tres son los casos de incompatibilidad entre normas:

a) Que una norma jurídica obligue a realizar un comportamiento y otra norma prohíba realizar ese mismo comportamiento. Por ejemplo, se daría una antinomia entre una norma que dijera “Las clases de primer curso tendrán una duración de cuarenta y cinco minutos” y otra que señalara que “Las clases de primer curso no tendrán una duración inferior a una hora”.

b) Que una norma jurídica obligue a realizar un comportamiento y otra permita no realizar ese mismo comportamiento. Por ejemplo, se daría una antinomia entre una norma que dijera “Para realizar el examen es obligatorio presentar la credencial para votar” y otra que señalara que “El examen para el alumnado sin credencial para votar se realizará a las cuatro de la tarde”.

c) Que una norma jurídica prohíba realizar un comportamiento y otra permita realizar ese mismo comportamiento. Por ejemplo, se daría una antinomia entre una norma que dijera “Durante el examen no se podrá salir del aula” y otra que señalara que “La salida del aula durante el examen se realizará con el menor ruido posible”.

### 3.2. La pertenencia al mismo sistema jurídico.

Aunque parezca una obviedad, una antinomia sólo puede producirse entre normas pertenecientes al mismo sistema jurídico. Por ejemplo, si un sistema jurídico prohíbe la bigamia y otro sistema distinto permite poseer varias esposas, no sería un caso de antinomia. Pero tampoco entre una norma jurídica que permita el divorcio y otra del Código de Derecho canónico que lo prohíba, aunque ambos sistemas normativos desarrollen sus efectos en un mismo territorio y en relación con las mismas personas, ya que se trata de sistemas distintos.

### 3.3. El ámbito de aplicación.

Cada norma jurídica posee un ámbito concreto de aplicación o de validez, ya que establece una consecuencia jurídica para 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 un punto de vista temporal, espacial, personal y material.

Por ejemplo, no habría antinomia entre una norma que prohíba vender bebidas alcohólicas de más de 18 grados en los centros educativos durante el horario de clases, y otra norma del mismo sistema jurídico que permita su venta fuera del horario docente porque no coinciden en el *ámbito temporal* (es decir, se refieren a momentos diferentes); ni entre una norma que prohíba vender bebidas alcohólicas de más de 18 grados en los centros educativos, y otra norma del mismo sistema jurídico que permita su venta fuera de los centros de enseñanza porque no coinciden en el *ámbito espacial* (es decir, se refieren a lugares distintos); ni entre una norma que prohíba vender bebidas alcohólicas de más de 18 grados en los centros educativos al alumnado, y otra norma del mismo sistema jurídico que permita su venta al profesorado porque no coinciden en el *ámbito personal* (es decir, se refieren a personas distintas); ni, finalmente, entre una norma que prohíba la venta de bebidas alcohólicas de más de 18 grados en los centros educativos, y otra norma del mismo sistema jurídico que permita la venta de alcohol de menos de 18 grados en los centros de enseñanza porque no coinciden en el *ámbito material* (es decir, se refieren a cosas distintas).

A la vista de estos tres requisitos, una antinomia podría definirse como la incompatibilidad entre dos normas pertenecientes al mismo sistema jurídico y que posean el mismo ámbito de aplicación temporal, espacial, personal y material.

## 4. TIPOS DE ANTINOMIAS.

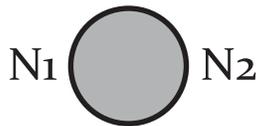
A partir de los requisitos expuestos en el apartado anterior para identificar las antinomias, puede apreciarse que no todas ellas son iguales. Por un lado, en la extensión de la incompatibilidad puede haber grados, y por otro, la incompatibilidad

puede estar referida a diversos aspectos. Veamos cada caso.

#### 4.1. Tipos de antinomias en cuanto a la extensión de la incompatibilidad normativa.

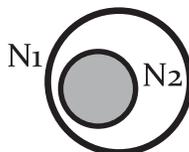
En el epígrafe anterior se ha señalado como uno de los requisitos para que se produzca una antinomia que las dos normas incompatibles coincidan desde un punto de vista temporal, espacial, personal y material. Ello no quiere decir que esa coincidencia deba ser siempre total entre las dos normas incompatibles, ni que cuando no se da totalmente no pueda hablarse de antinomia. Existen incompatibilidades normativas que, en función de su extensión, pueden ser denominadas *total-total*, *total-parcial* y *parcial-parcial*.

Una antinomia *total-total* se produce cuando ninguna de las dos normas jurídicas incompatibles puede ser aplicada en ninguna circunstancia sin entrar en conflicto con la otra. Es el supuesto de antinomia más grave en cuanto a su extensión, ya que el ámbito de aplicación de las dos normas se superpone completamente. Gráficamente este tipo de antinomia podría representarse así:



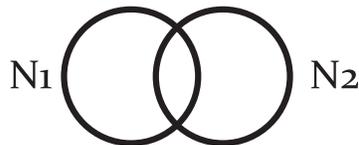
Si el conjunto dibujado representa el ámbito de aplicación de las normas jurídicas  $N_1$  y  $N_2$ , coinciden totalmente ya que su supuesto de hecho hace referencia al mismo momento, al mismo lugar, a las mismas personas y al mismo comportamiento u objeto. Por ejemplo, se produciría una antinomia total-total entre una norma que en los centros educativos *prohibiera* durante el horario docente la venta al profesorado y al alumnado de bebidas alcohólicas de más de 18 grados, y otra norma que en los centros educativos *permitiera* durante el horario docente la venta al profesorado y al alumnado de bebidas alcohólicas de más de 18 grados.

Una antinomia *total-parcial* se produce cuando una norma jurídica no puede ser aplicada en ninguna circunstancia sin entrar en conflicto con otra norma del sistema, pero esta segunda contempla supuestos adicionales respecto de los que puede ser aplicada sin conflicto con la primera. El ámbito de aplicación de una de las normas en conflicto es, por tanto, más restringido que el de la otra. Gráficamente este tipo de antinomia podría representarse así:



Si los conjuntos dibujados representan respectivamente el ámbito de aplicación de las normas  $N_1$  y  $N_2$ , el de esta última es totalmente coincidente con el de  $N_1$ , pero ésta se refiere a otros momentos, lugares, personas y/o comportamientos en relación a los cuales no surge la incompatibilidad. Por ejemplo, se produciría una antinomia total-parcial entre una norma que en los centros educativos *permitiera* durante el horario docente la venta al profesorado y al alumnado de bebidas alcohólicas de menos de 18 grados, y otra norma del mismo sistema jurídico que en los centros educativos *prohibiera* durante el horario docente la venta al profesorado y al alumnado de bebidas alcohólicas. La primera de las normas en todo caso es incompatible con la segunda, pero ésta sólo lo es en parte, concretamente en relación con la venta de alcohol de menos de 18 grados.

Una *antinomia parcial-parcial* se produce cuando dos normas jurídicas poseen ambas una parte de su ámbito de aplicación incompatible, pero otra que no lo es. De todos los supuestos de aplicación de ambas normas, sólo en algunos son incompatibles. Gráficamente este tipo de antinomia podría representarse así:



Si los conjuntos dibujados representan respectivamente el ámbito de aplicación de las normas  $N_1$  y  $N_2$ , sólo en parte coinciden ya que ambas normas entran en conflicto sólo en algunos casos, mientras que pueden ser aplicadas también las dos sin problemas en relación con otros supuestos suplementarios. El ámbito de aplicación de ambas normas es parcialmente coincidente y parcialmente diferente. Por ejemplo, se produciría una antinomia parcial-parcial entre una norma que en los centros educativos *permitiera* durante el horario docente la venta al profesorado y al alumnado de bebidas alcohólicas de menos de 18 grados, y otra norma del mismo sistema jurídico que en los centros educativos *prohibiera* durante el horario docente la venta al profesorado y al alumnado de bebidas alcohólicas de más de 15 grados. Teniendo en cuenta el ámbito de aplicación de ambas normas, la incompatibilidad sólo se produce en relación con las bebidas alcohólicas de 16 y 17 grados, cuya venta según la primera norma está permitida y según la segunda está prohibida. No hay conflicto, sin embargo, en relación con los demás supuestos: la venta de bebidas de menos de 16 grados está permitida por la primera norma, y la de más de 17 grados está prohibida por la segunda.

#### 4.2. Las antinomias impropias.

Los tipos de antinomias que hemos analizado hasta aquí implican una incompatibilidad de tipo lógico, puesto que es lógicamente imposible cumplir simultáneamente el comportamiento prohibido y obligado, prohibido y permitido,

o permitido y obligado. Sin embargo, en el Derecho pueden encontrarse también antinomias empíricas y valorativas que, para diferenciarlas de las anteriores, suelen ser denominadas *antinomias impropias*.

Las *antinomias empíricas* se producen cuando dos normas, aun no siendo lógicamente incompatibles, no pueden ser obedecidas o aplicadas simultáneamente por imposibilidad fáctica. Por ejemplo, sería una antinomia de este tipo la que se produciría entre una norma que en los centros educativos *permitiera* la venta al profesorado y al alumnado de bebidas alcohólicas de más de 18 grados fuera del horario docente, y otra norma que estableciera que el horario docente abarca las veinticuatro horas del día. Ambas normas son perfectamente compatibles desde un punto de vista lógico, pero fácticamente la segunda está impidiendo ejercer el permiso otorgado por la primera.

Las *antinomias valorativas* agrupan a una serie de casos de incompatibilidad normativa no desde el punto de vista lógico ni empírico, sino desde una perspectiva axiológica. Esos casos son tres: las antinomias de principio, de valoración y teleológica.

Las *antinomias de principio* están presentes en todos los sistemas jurídicos y consisten en la incompatibilidad entre los valores o principios, generalmente constitucionales, que los inspiran. Por ejemplo, en la aplicación del Derecho los principios de seguridad jurídica y de justicia, o de seguridad jurídica y de libertad están en permanente conflicto. La forma de solucionar estas antinomias exige la ponderación de los principios o valores en conflicto caso por caso para que ninguno de los dos quede anulado.

Las *antinomias de valoración* se producen cuando una norma jurídica prevé para un caso una determinada consecuencia jurídica, y otra norma prevé para un caso diferente una consecuencia jurídica que es juzgada inadecuada por comparación entre ambos casos a partir de ciertos valores. Por ejemplo, si se sanciona la venta de bebidas alcohólicas de más de 18 grados en los centros educativos con una multa de 1000 €, y la venta de cocaína en los mismos lugares con una multa de 100 €. La comparación de las consecuencias jurídicas de ambos comportamientos contrastaría con valores mayoritarios de nuestra sociedad, que asignan a la venta de cocaína una gravedad mayor que a la de bebidas alcohólicas de más de 18 grados.

Por último, las *antinomias teleológicas* se producen por incompatibilidad de una norma que prescribe ciertos fines, y otra norma que establece los medios para alcanzarlos, de tal modo que se aprecie una incongruencia. Por ejemplo, se produciría una antinomia de este tipo entre una norma que prohibiera la venta de bebidas alcohólicas de más de 18 grados en los centros docentes durante el horario lectivo para educar a la juventud en su consumo responsable, y otra norma del Vicerrectorado de Alumnado que valorara como mérito preferente para obtener una beca de estudios el consumo de tequila.

## 5. LOS CRITERIOS PARA LA SOLUCIÓN DE ANTINOMIAS.

Cuando en un proceso de aplicación jurídica el juez se enfrenta a una antinomia, tiene ante sí dos normas que regulan la situación que debe resolver de modo incompatible, por lo que debe optar por una de ellas. Para adoptar esa decisión cuenta con una serie de criterios de origen legal o jurisprudencial, pero incorporados ya la mayoría de ellos en normas jurídicas. Me refiero a los “tradicionales” criterios de la jerarquía, la cronología y la especialidad, a los que deben añadirse los de la competencia y prevalencia para resolver los eventuales conflictos derivados de la estructura federal.

### 5.1. El criterio de la jerarquía.

Como es sabido, el principio de la jerarquía es algo más que un criterio para la solución de antinomias. Tradicionalmente ha sido el principio estructural básico del sistema jurídico y el responsable de que éste pueda presentarse como coherente. Comenzaré, por tanto, con unas breves consideraciones sobre la jerarquía como principio articulador del ordenamiento jurídico, para pasar inmediatamente a analizarla como criterio para la resolución de antinomias.

Como consecuencia de la ordenación jerárquica de las autoridades normativas, es decir, de los órganos o sujetos a los que el sistema jurídico reconoce la competencia para producir normas jurídicas, ese rango se transmite también a su producto normativo, es decir, a las normas jurídicas formuladas por las disposiciones normativas que promulguen. El principio de jerarquía permite, por tanto, una ordenación de los diferentes tipos de categorías normativas, y de las normas jurídicas que sean promulgadas por cada una de ellas.

Para expresar las “armas” de las que va a disponer cada norma en su relación con las demás que componen el sistema jurídico, suele hablarse de la *fuerza jurídica activa* y de la *fuerza jurídica pasiva* de cada tipo o categoría normativa. La fuerza jurídica activa consiste en la capacidad de crear normas jurídicas nuevas o de modificar las ya existentes, mientras que la pasiva consiste en la capacidad para resistir frente a otras categorías de fuerza jurídica menor. La jerarquía como criterio para la solución de antinomias se basa precisamente en la idea de fuerza jurídica, ya que, en caso de incompatibilidad entre dos normas, prevalecerá la que posea la mayor fuerza jurídica.

Los *efectos* de la fuerza jurídica se trasladan, como ya se ha dicho, a las relaciones entre las normas jurídicas:

a) El de la fuerza activa consiste en que una norma jurídica puede modificar (y, en consecuencia, prevalecer en caso de incompatibilidad frente a) cualquier otra norma jurídica de rango jerárquico inferior, al estar dotada de una menor fuerza jurídica, o del mismo rango jerárquico si ésta es anterior ya que, a pesar de poseer idéntica fuerza, esa sería la consecuencia de la intervención del principio de la cronología. Por ejemplo, una Ley Federal puede modificar un Reglamento y

cualquier Ley anterior de la misma Cámara, pero no tiene fuerza para modificar un artículo de la Constitución (porque es superior), ni una Ley Estatal (porque está protegida por el principio de competencia).

b) El de la fuerza pasiva consiste en que una norma jurídica sólo puede ser modificada (y, en consecuencia, ceder en caso de incompatibilidad) por una norma jurídica de rango jerárquico superior (por poseer mayor fuerza jurídica) o igual (en virtud del criterio de la cronología, a pesar de poseer idéntica fuerza). Por ejemplo, un Reglamento sólo puede ser modificado por otro Reglamento posterior, por una Ley, o como consecuencia de una reforma constitucional.

En cuanto al *ámbito de actuación* del principio, a pesar de que toda norma jurídica tiene un determinado rango jerárquico, no todas las relaciones entre las normas que les sean asignadas son jerárquicas. Por ejemplo, una ley estatal tiene el rango jerárquico y la fuerza jurídica de las leyes, y un Decreto del Gobierno Federal tiene el rango y la fuerza de los Decretos, pero la relación entre ellos no es de jerarquía, sino de competencia. La única categoría normativa que tiene una relación jerárquica de superioridad con todas las demás fuentes del sistema jurídico es la Constitución.

Teniendo en cuenta que, como veremos a continuación, el principio de la competencia permite identificar dentro del sistema jurídico nacional diferentes *subsistemas competenciales* (por ejemplo, cada Estado constituiría un subsistema, pero también cabría hablar de un subsistema nacional), la jerarquía actúa siempre en el interior de cada uno de ellos, rigiendo la relación entre las distintas categorías normativas del mismo, pero no actúa entre subsistemas (cuya relación la establece, como veremos, el principio de competencia). Por ejemplo, rige las relaciones entre las Leyes del Congreso de Michoacán y los Reglamentos del Gobierno del Estado, pero no las de cualquiera de estas categorías normativas con las Leyes o Reglamentos federales, o con las de otro Estado. Esta regla de que la jerarquía sólo actúa dentro de los subsistemas jurídicos tiene una excepción: la Constitución, que es superior jerárquicamente a todas las demás categorías de cualquier subsistema.

De cualquier modo, lo que en este momento interesa es resaltar que una de las consecuencias más importantes del principio de la jerarquía es sin duda la de proporcionar al juez un efectivo criterio para resolver las incompatibilidades normativas que surjan entre normas situadas en diferente rango jerárquico.

El criterio de la jerarquía conduce a preferir la norma superior sobre la norma inferior de tal modo que, en caso de conflicto entre dos normas que posean distintos rangos jerárquicos, la inferior deberá ser considerada inválida e inaplicable.

Como puede observarse, el fundamento del criterio se encuentra en el concepto de validez de las normas utilizado en los sistemas jurídicos desarrollados. Si se parte de una ordenación jerárquica del sistema en virtud de la cual cada norma obtiene su validez de la autorización para producirla otorgada a su autor por otra norma superior del sistema, es lógico que, en caso de incompatibilidad, prevalezca

la norma que provenga de la autoridad de mayor rango jerárquico. Por ejemplo, si la Constitución es la que otorga al Congreso la potestad para producir las leyes, en caso de conflicto entre una norma constitucional y una norma de rango legal, parece razonable y racional que prevalezca la primera, ya que la incompatibilidad pone de manifiesto que la norma legal no ha respetado los límites materiales intrínsecos en la autorización para producirla realizada por la Constitución.

A pesar de que el criterio de la jerarquía suele considerarse expresado por el brocardo latino *lex superior derogat inferior*, su actuación no tiene como consecuencia la derogación de la norma inferior. Si por derogación entendemos la pérdida de validez de una norma que previamente la ha tenido, sólo cuando la norma superior ha sido promulgada posteriormente a la inferior puede hablarse con propiedad de derogación. En todos los demás casos, es decir, cuando la norma superior es anterior a la inferior, la consecuencia es la nulidad de ésta. Aunque la norma inferior haya sido considerada válida durante un tiempo y haya sido aplicada, cuando es apreciada su incompatibilidad con una norma jerárquicamente superior se entiende que nunca ha sido válida. Sin embargo, es muy difícil que los efectos de la declaración de nulidad de una norma consistan en eliminar cualquier rastro de su paso por el sistema jurídico, como si esa norma nunca hubiera existido. En muchas ocasiones esos efectos son irreparables y en otras corregirlos provocaría una inseguridad jurídica o unos costes económicos superiores que el mantener una cierta eficacia hacia el pasado de la norma declarada nula.

## 5.2. El criterio de la competencia.

Como acaba de recordarse, el principio de jerarquía no sirve para explicar todas las relaciones entre las categorías normativas. En concreto, no es adecuado para dilucidar las relaciones entre el ordenamiento jurídico federal y los ordenamientos jurídicos estatales. Esta distribución territorial de la potestad normativa obliga a entender el sistema jurídico como un conjunto compuesto de varios subsistemas cuyas relaciones están regidas por el principio de competencia. Esa distribución competencial es realizada por la Constitución, y limita las potestades normativas de cada tipo o categoría normativa en función del subsistema al que pertenezca. Ello justifica la utilización de la competencia como criterio para la solución de conflictos entre normas pertenecientes a subsistemas jurídicos distintos, ya que permite determinar cuál es el competente en relación con una materia y, en consecuencia, cuál de las dos normas debe prevalecer.

Los *efectos* del principio pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

a) Toda categoría normativa, salvo la Constitución, tiene una competencia material limitada, es decir, puede regular únicamente las materias que correspondan al subsistema jurídico al que pertenezca.

b) Cada categoría normativa está protegida por el principio de competencia frente a las normas jurídicas pertenecientes a otro subsistema diferente, las cuales no podrán modificarlas o derogarlas, independientemente de su jerarquía.

c) Las normas jurídicas de un subsistema sólo pueden ser modificadas o derogadas por otras posteriores del mismo rango y subsistema, por una categoría normativa superior de éste, o como consecuencia de la reforma de la Constitución. Por ejemplo, un Decreto estatal puede ser derogado por otro Decreto posterior del mismo Gobierno, por una Ley estatal, por reforma de la Constitución estatal, o de la Constitución federal.

Durante mucho tiempo el criterio de la jerarquía (junto con el de la cronología que analizaremos a continuación) ha sido suficiente para explicar las relaciones entre las normas jurídicas, y como criterio para la solución de antinomias. Ello se debía a que el Parlamento monopolizaba la producción de normas de rango legal y éstas sólo podían entrar en conflicto con las promulgadas en ejercicio de la potestad reglamentaria delegada en el poder ejecutivo para el desarrollo de la regulación general establecida en la ley. El esquema, por tanto, era muy simple: todas las normas legales prevalecían sobre las de rango reglamentario, éstas se ordenaban en función de la jerarquía de la autoridad que las producía y, en todos los casos, las normas más recientes prevalecían sobre las más antiguas. Estos criterios de relación basados en la jerarquía siguen siendo fundamentales en los sistemas jurídicos actuales, pero la complejidad de los Estados contemporáneos y la generalización de los procesos de descentralización del poder que implican la delegación en órganos territoriales o funcionales la regulación de materias enteras, han exigido la incorporación de un nuevo criterio que explique las relaciones entre las normas de los poderes normativos centrales y las de los descentralizados: el criterio de la competencia.

Se entenderá, por tanto, que, de forma muy similar a lo que sucede con el principio de la jerarquía, el de la competencia es mucho más que un mero criterio para la solución de antinomias. Es, en la actualidad y como ya se ha indicado, un principio estructurador del sistema jurídico (junto con la jerarquía), sin el cual sería muy difícil entender algunas relaciones entre las normas jurídicas que lo componen. Tradicionalmente, la potestad normativa originaria del Parlamento se complementaba casi exclusivamente con la delegada en el poder ejecutivo para el desarrollo de las leyes. En el actual modelo de Estado descentralizado esa delegación de la potestad normativa originaria en otros órganos no es sólo de mero desarrollo, sino que se les atribuye la competencia para regular ciertas materias. Hay materias, por tanto, para cuya regulación son competentes los poderes normativos centrales, materias cuya regulación es atribuida a los poderes descentralizados, y materias compartidas por ambos. El principio de la competencia es el que establece las relaciones entre todas esas normas y el que permite resolver los eventuales conflictos que surjan entre ellas.

Como criterio para la solución de antinomias, la competencia lleva a hacer prevalecer la norma competente frente a la que carezca de competencia para regular la materia de que se trate. Una vez realizada la distribución de materias entre unos órganos y otros (por ejemplo, entre la Unión y los Estados), la relación

que se establece entre las normas promulgadas en ejercicio de las competencias respectivas no es de jerarquía, sino de competencia. No es posible resolver el conflicto buscando cuál de las normas es superior, porque entre ellas no se da una relación jerárquica, sino que deberá determinarse cuál de las dos es la competente para regular la materia discutida. Por ejemplo, si tanto una Ley Federal como una Ley del Congreso de Michoacán regulan la misma materia, deberá establecerse cuál de los dos órganos tiene atribuida la competencia sobre ella, ya que ambas poseen el mismo rango jerárquico: son leyes.

Después de este planteamiento tal vez puedan entenderse mejor las condiciones que deben darse para que intervenga el criterio de la competencia como instrumento para la solución de conflictos normativos:

a) En primer lugar, las dos normas jurídicas en conflicto deben pertenecer a dos subsistemas jurídicos distintos. Como es sabido, los diferentes legisladores incorporan las normas al sistema jurídico utilizando categorías normativas variadas que, entre otros efectos, establecen el régimen jurídico de cada norma. Pues bien, para que pueda intervenir el criterio de la competencia es preciso que las dos normas en conflicto procedan de categorías normativas diferentes, ya que de lo contrario no habría diferencias en cuanto a las competencias materiales de cada una de ellas y la antinomia sólo podría resolverse conforme a los criterios de la cronología o de la especialidad. Por ejemplo, si dos normas formuladas en sendas Leyes del Congreso de Michoacán entran en conflicto, el criterio de la competencia no sirve porque ambas tienen idéntica competencia material; si han sido promulgadas en diferente momento, será la cronología el criterio a emplear, y, en caso contrario, podrá intentarse el de la especialidad.

b) En segundo lugar, entre las categorías normativas empleadas para promulgar las normas en conflicto no debe haber una relación jerárquica, porque de lo contrario será ese el criterio a emplear. Esto es así porque los criterios de la competencia y de la jerarquía son alternativos, es decir que donde actúa uno no puede actuar el otro. En definitiva, dos normas estarán en relación jerárquica o en relación competencial, pero nunca en ambas. Por ejemplo, entre una Ley michoacana y un Decreto del Gobierno de Michoacán hay una relación de jerarquía, pero no de competencia; y entre una Ley Federal y una Ley del Congreso de Michoacán (o incluso un Decreto del Gobierno de ese Estado) hay una relación competencial pero no jerárquica.

c) En tercer lugar, las materias para las que son competentes las dos normas en conflicto deben haber sido distribuidas por una categoría normativa superior jerárquicamente a las dos implicadas. Por ejemplo, la Constitución distribuye las competencias entre el ámbito Federal y el de los Estados, y es superior jerárquicamente a cualquier norma que ambas instancias promulguen.

Este último requisito ha llevado a algunos autores a considerar el principio de la competencia como un aspecto del de la jerarquía, ya que cuando una norma no respeta las competencias materiales que tiene atribuidas, en realidad lo que está

contradiendo es a la norma superior que ha realizado la distribución competencial. Ello permite entender que en los conflictos entre normas relacionadas según el principio de la competencia no sea necesario que se produzca una contradicción entre ellas, bastando con que una de las normas haya entrado a regular una materia para la que no es competente. El conflicto puede surgir, por tanto, aunque las dos normas en conflicto otorguen a la materia disputada exactamente la misma regulación, ya que lo que se trata de resolver no es si el contenido dado a la regulación de la materia es el adecuado, sino de cuál de las dos normas es la competencia para regularla, independientemente del contenido de la regulación. Por todo ello, de algún modo el criterio de la competencia lo que exige es la contradicción entre la norma que ha realizado la distribución de competencias y la norma incompetente, que están relacionadas jerárquicamente.

En cuanto a los efectos para la norma incompetente, habitualmente son los mismos que cuando actúa el criterio de la jerarquía: su nulidad y expulsión del sistema jurídico. Sin embargo, en ocasiones el efecto de la incompetencia material no es tan radical. Por ejemplo, como consecuencia de que las competencias atribuidas a todas las entidades infranacionales pueden no ser idénticas, una Ley Federal podría vulnerar competencias de un Estado pero no de otro, por lo que podría ser declarada su *inaplicabilidad* en el primero, pero manteniéndose válida y aplicable en el segundo por ser competente para regular esa materia en esa entidad.

### 5.3. El criterio de la prevalencia.

En estrecha relación con el criterio anterior, ya que interviene para resolver conflictos competenciales, se encuentra el criterio o cláusula de prevalencia, contemplado, por ejemplo, en el Derecho español en el artículo 149.3 de la Constitución, cuyo su segundo inciso señala lo siguiente:

“[Las normas del Estado] prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas”.

Así como el criterio de la competencia hemos visto que permite resolver conflictos entre dos normas jurídicas determinando que debe ser aplicada la competente para regular la materia, ya que es la única válida, el de la prevalencia permitiría resolver conflictos entre una norma jurídica federal y otra estatal, cuando ambas son competentes para regular una materia, es decir, cuando ambas son válidas. En estos casos el criterio de la competencia, como puede verse, no es utilizable ya que las dos normas son competentes.

Puede parecer extraño que si la distribución de competencias está bien diseñada, puedan existir materias para cuya regulación sean competentes ambas entidades territoriales. Pero teniendo en cuenta, de acuerdo con el reparto realizado por la Constitución, que prácticamente no puede hablarse de competencias exclusivas y excluyentes sobre ninguna materia, y que la regla general es, por tanto,

la de las competencias compartidas, cabe la posibilidad, al menos teórica, de que se produzca el supuesto que la cláusula de la prevalencia pretende solucionar.

La intervención de la prevalencia requiere que se trate de competencias concurrentes, es decir, que tanto la norma estatal como la federal sean competentes para regular la materia porque no está atribuida a ninguno de los dos ámbitos en exclusiva, y asimismo, que las dos regulaciones sean incompatibles, es decir, que se ponga de manifiesto una antinomia. El efecto que produce su actuación es el desplazamiento e inaplicación de la norma estatal en favor de la federal.

Ya se ha advertido anteriormente que cualquier incompatibilidad normativa puede ser resuelta por medio de la interpretación, otorgando a las disposiciones en conflicto significados que las hagan compatibles. Pues bien, el tipo de antinomia que la cláusula de la prevalencia permite solucionar exige, más que cualquier otro, ese esfuerzo interpretativo armonizador, que haga a las dos normas compatibles, al tratarse de una antinomia entre dos normas jurídicas válidas. Por tanto, si ya los supuestos de su uso son más teóricos que reales, en caso de surgir alguno debería, antes que nada, intentarse una armonización de significados que impidiera el desplazamiento sin más de una norma estatal competente.

#### **5.4. El criterio de la cronología.**

Cuando una antinomia se produce entre dos normas jerárquicamente iguales, y con idénticas competencias materiales, es decir, cuando provienen del mismo tipo de categoría normativa, los criterios de la jerarquía y de la competencia no son utilizables. Para resolver esas incompatibilidades normativas, y como un instrumento en manos del legislador para innovar el sistema jurídico, en todos ellos está reconocido el criterio de la cronología.

Podría afirmarse que, como ha quedado expuesto en los puntos precedentes, el principio jerárquico rige las relaciones entre tipos normativos pertenecientes al mismo subsistema jurídico, el principio de la competencia rige las relaciones entre los diferentes subsistemas, y el principio cronológico rige las relaciones entre cada tipo normativo consigo mismo, haciendo prevalecer el más reciente sobre el más antiguo.

La forma tradicional de expresarlo es que su aplicación conduce a la derogación de la norma anterior en el tiempo y a la aplicación de la más reciente. Para justificarlo es habitual recurrir a la ficción de que las normas son fruto de la voluntad de un único legislador el cual, en el momento de promulgar una nueva norma, tiene presentes todas las demás que componían el sistema jurídico hasta ese momento, por lo que si elabora una norma que entra en conflicto con otra anterior es porque ha decidido conscientemente modificar la regulación de una materia de tal modo que será la más reciente la que deba prevalecer.

Esta justificación oculta el hecho, ya mencionado, de que la incompatibilidad entre normas depende del significado que se atribuya a las disposiciones normativas promulgadas por los distintos órganos normativos. Por ello, es imposible conocer

*a priori* qué antinomias se van a producir al promulgar una disposición nueva: porque no pueden determinarse *a priori* las normas ya existentes en el sistema jurídico, porque no pueden determinarse *a priori* las normas que se incorporan al sistema por medio de la nueva disposición, y porque, en consecuencia, no pueden determinarse *a priori* los conflictos que pueden surgir entre las normas anteriores y las nuevas. Por ello, es importante distinguir entre las distintas técnicas que los poderes normativos pueden utilizar para sustituir una norma por otra, es decir para derogar normas ya existentes y promulgar otras nuevas en su lugar.

Pueden distinguirse dos tipos de derogación: la expresa y la tácita.

La *derogación expresa* tiene lugar cuando al promulgar un nuevo documento normativo (por ejemplo, una ley) se incluye una cláusula derogando normas o disposiciones normativas anteriores. Cuando esa cláusula relaciona las disposiciones anteriores que quedan derogadas como consecuencia de la entrada en vigor del nuevo texto, suele hablarse de derogación expresa *nominada*, mientras que si se limita a establecer genéricamente que quedan derogadas las normas anteriores que se opongan a lo establecido en el nuevo texto, suele hablarse de derogación expresa *innominada*.

La *derogación tácita* tiene lugar cuando el legislador no ha previsto en el texto nuevo promulgado ninguna cláusula expresa que nominada o innominadamente declare la derogación de normas o disposiciones anteriores, pero es apreciada una incompatibilidad. En estos casos entraría en juego la cláusula general de derogación con la que cuentan los sistemas jurídicos desarrollados.

Como se comprenderá, los problemas surgen con las derogaciones expresas innominadas y con las derogaciones tácitas, ya que se refieren a *normas jurídicas*, es decir que su intervención depende del significado que se otorgue tanto a las disposiciones anteriores como a las nuevas. Sin embargo, la derogación expresa nominada menciona las *disposiciones normativas* afectadas y, por tanto, su derogación no plantea ninguna duda. En este último caso el criterio de la cronología como instrumento para la solución de antinomias no tiene ni por qué ser utilizado, ya que no hay ninguna. La nueva norma y la derogada no entrarán nunca en conflicto porque esta última ya no es utilizable para los casos futuros.

Sin embargo, los peculiares efectos de la derogación se producen no sólo cuando interviene el criterio de la cronología sino también en los casos de derogación expresa nominada. Tradicionalmente se considera que los efectos de la derogación son siempre los mismos: una norma jurídica que ha sido válida hasta un momento determinado deja de serlo, es decir es expulsada del sistema jurídico por una nueva norma incompatible con la anterior. Efectivamente esa es la consecuencia de la derogación hacia el futuro: la norma anterior incompatible no podrá volver a ser utilizada para resolver situaciones que surjan a partir de la entrada en vigor de la nueva norma. Pero la norma derogada puede conservar efectos hacia el pasado ya que, normalmente, las normas jurídicas carecen de efectos retroactivos. Por tanto, cuando la antinomia se produce en relación con

hechos acaecidos antes de la derogación, la norma anterior prevalecerá sobre la posterior y será ella la que deberá ser aplicada.

### 5.5. El criterio de la especialidad.

El criterio de la especialidad establece la preferencia de la norma especial sobre la general, lo que conduce a aplicar, en caso de antinomia, la norma que regula de modo más específico un supuesto. Su intervención exige, por tanto, que las dos normas en conflicto regulen la misma materia pero posean un *ámbito de aplicación diferente*. Como se recordará, uno de los requisitos que se exigen para que pueda hablarse de antinomia es precisamente que dos normas tengan el *mismo ámbito de aplicación*, circunstancia que, al no producirse en los supuestos de intervención del criterio de la especialidad, justifica dudar si estamos realmente ante un instrumento para la solución de antinomias. De algún modo, lo que este criterio muestra es que no existía una antinomia sino una decisión consciente del legislador de regular con carácter general una situación y exceptuar de la misma algún aspecto de esta última.

Esta peculiaridad se aprecia también al analizar los efectos que el criterio produce en la norma general. Así como la jerarquía, la cronología y la competencia tienen como efecto la anulación, en unos casos, o la derogación, en otros, de la norma inferior, anterior o incompetente, el criterio de la especialidad no implica la expulsión del ordenamiento jurídico de la norma general, sino la limitación de su ámbito de validez territorial, personal o temporal. Por ejemplo, la norma general expresada por el artículo 29.1 de la Constitución española reconoce a todos los españoles el derecho de petición, pero se encuentra limitada en su ámbito de validez personal por la norma especial formulada en el artículo 29.2 de la Constitución que restringe ese derecho para los miembros de las Fuerzas o Institutos armados; la norma general del artículo 69.2 establece el número de Senadores a elegir en cada provincia, pero se encuentra limitada en su ámbito de validez territorial por la norma especial del artículo 69.3, que prevé un número diferente de Senadores en las provincias insulares; y la norma general del artículo 159.3 (siempre de la Constitución española), que señala la duración del mandato de los Magistrados del Tribunal Constitucional y la forma de su renovación, se encuentra limitada en su ámbito de validez temporal por la norma especial de la Disposición transitoria novena, que prevé unos plazos específicos para el primer Tribunal Constitucional.

Naturalmente, el gran problema que plantea el uso del criterio de la especialidad es saber cuándo estamos en presencia de una norma especial o, dicho más precisamente, determinar en qué circunstancias la norma especial es eficaz y restringe el ámbito de aplicación de la general. Hay ocasiones en las que este efecto es bastante claro, bien porque se establece expresamente, bien porque la especialidad es consustancial al tipo normativo empleado para la promulgación de la norma.

Como ya se ha indicado, las normas jurídicas se incorporan al ordenamiento

jurídico por medio de diversas categorías normativas. Pues bien, algunas de ellas tienen limitada su competencia material (es decir, las materias que puede regular) desde un punto de vista territorial, personal o temporal. Por tanto, todas las normas promulgadas utilizando esas categorías normativas serán, por definición, normas especiales desde alguno de esos puntos de vista. Por ejemplo, en España la categoría normativa “ley autonómica” tiene circunscrito territorialmente el ejercicio de sus competencias al ámbito de la Comunidad Autónoma; el tipo normativo “Estatuto del Personal de las Cortes Generales” tiene restringido personalmente el ejercicio de sus competencias a los empleados de las Cámaras; y la “ley de presupuestos generales del Estado” tiene limitado temporalmente el ejercicio de sus competencias a un año.

De lo dicho hasta aquí puede concluirse que el uso del criterio de la especialidad es bastante claro cuando la norma general y la especial pertenecen al mismo documento normativo o cuando la categoría normativa utilizada lleva intrínseca la especialidad de las normas que se le atribuyan. Los problemas de incompatibilidad más difíciles aparecen cuando la norma general y la especial pertenecen a documentos normativos diferentes, ya que, además de la relación de especialidad, se puede entablar entre las dos normas una relación de jerarquía, de cronología o de competencia, entrando en conflicto los propios criterios para la solución de antinomias. Es lo que se conoce como una antinomia de segundo grado a las que vamos a dedicar el siguiente apartado.

## 6. LAS ANTINOMIAS DE SEGUNDO GRADO.

Los criterios para la solución de antinomias analizados sirven para resolver un buen número de incompatibilidades normativas. Sin embargo, es relativamente frecuente que dos normas antinómicas posean una relación compleja que permita la utilización de más de uno de esos criterios. Si la puesta en práctica de todos los posibles conduce a la misma solución, es decir a la elección y aplicación de la misma norma de las dos en conflicto, no existe problema. Por ejemplo, si una norma es superior jerárquicamente, posterior y más especial, esa es la que deberá ser aplicada frente a la inferior, anterior y general. Los problemas surgen cuando a una antinomia le es aplicable más de un criterio y la solución que indican no es la misma. En estos casos se produce una *antinomia de segundo grado*, ya que la incompatibilidad surge, no entre normas, sino entre los propios criterios para la solución de antinomias.

Como son cinco los criterios, diez pueden ser teóricamente los conflictos entre ellos aunque, como vamos a ver, algunos de ellos son imposibles. De todos modos, con objeto de realizar una exposición ordenada, analizaremos los diez

conflictos en abstracto posibles.

*a) Jerarquía y competencia.*

Los criterios de la jerarquía y la competencia entrarían en conflicto si una norma superior e incompetente es incompatible con otra norma inferior y competente. Según el criterio de la jerarquía prevalecería la superior, y según el de la competencia la competente. Sin embargo, se trata de un conflicto meramente teórico, ya que ambos criterios son alternativos: si dos normas están en relación de competencia, ese será el criterio a tener en cuenta, no interviniendo el de la jerarquía; y si éste interviene es que entre las dos normas en conflicto no hay una relación competencial. Por ejemplo, un conflicto entre un Decreto del Gobierno de Michoacán regulando una materia que es competencia de ese Estado, y una Ley Federal regulando esa misma materia se resolverá a favor de la norma estatal por ser la competente.

*b) Jerarquía y prevalencia.*

Los criterios de la jerarquía y la prevalencia entrarían en conflicto si una norma superior, estatal y competente es incompatible con otra norma inferior, federal y competente. Según el criterio de la jerarquía prevalecería la local por ser superior jerárquicamente, y según el de la prevalencia la federal sólo por el hecho de serlo. En la medida que la prevalencia sirve para resolver conflictos entre normas federales válidas y normas estatales igualmente válidas a favor de las primeras, es un criterio que interviene únicamente cuando entre las normas en conflicto existe una relación de competencia, por lo que le son de aplicación las consideraciones realizadas antes sobre el conflicto entre la jerarquía y la competencia: no puede producirse, porque si interviene la cláusula de la prevalencia es precisamente porque no hay relación jerárquica entre las normas afectadas. Por ejemplo, un Decreto del Gobierno Federal prevalecerá frente a una Ley del Congreso de Michoacán en relación con una competencia concurrente.

*c) Jerarquía y cronología.*

Los criterios de la jerarquía y la cronología entrarían en conflicto si una norma superior y anterior es incompatible con otra norma inferior y posterior. Según el criterio de la jerarquía prevalecería la superior y según el de la cronología la posterior. En este caso el conflicto es real pero de fácil solución: la jerarquía prevalece sin duda sobre la cronología, es decir la norma superior prevalece sobre la inferior aunque esta última sea posterior, por ser la jerarquía un principio estructural del sistema jurídico que, con la solución contraria, resultaría vulnerado. Por ejemplo, la Constitución prevalece sobre cualquier ley posterior del Congreso.

*d) Jerarquía y especialidad.*

Los criterios de la jerarquía y la especialidad entrarían en conflicto si una

norma superior y general es incompatible con otra norma inferior y especial. Según el criterio de la jerarquía prevalecería la superior y según el de la especialidad la especial. Por los mismos motivos que en el caso anterior, la regla general es que prevalecerá el criterio de la jerarquía. Sin embargo, esta puede no ser la solución en todos los casos y está en manos del juez y, más en concreto, del órgano jurisdiccional que sea competente para controlar la validez de la norma especial pero inferior, decidir cuál debe ser aplicada. La cuestión será determinar si la norma superior y general admite excepciones a su ámbito de aplicación que provengan de una norma inferior. Por ejemplo, el artículo 28.1 de la Constitución española reconoce con carácter general el derecho de sindicación, pero expresamente prevé que puede limitarse por ley para los miembros de las fuerzas armadas. En este caso, la autorización para promulgar una ley que recorte la regulación constitucional de carácter general es expresa, por lo que no cabe duda de que, en relación con ese colectivo, prevalecerá la norma especial e inferior. Naturalmente, no todos los conflictos entre estos dos criterios tienen una solución tan fácil, siendo el órgano jurisdiccional el que deberá resolverlos caso por caso.

*e) Competencia y prevalencia.*

Los criterios de la competencia y la prevalencia en ningún caso pueden entrar en conflicto ya que la prevalencia interviene precisamente para resolver la incompatibilidad entre dos normas competentes.

*f) Competencia y cronología.*

Los criterios de la competencia y la cronología entrarían en conflicto si una norma competente y anterior es incompatible con otra norma incompetente y posterior. Según el criterio de la competencia prevalecería la competente y según el de la cronología la posterior. La solución en este caso también es sencilla: prevalecerá sin duda el criterio de la competencia ya que, por un lado, la cronología sólo actúa en el interior de un subsistema competencial y no entre normas con competencias diferentes y, por otro, la cronología conduciría en todo caso a aplicar una norma inválida por incompetente. Por ejemplo, una ley federal promulgada el año 2010 que regule una materia competencia del Estado de Michoacán será inválida (o, al menos, inaplicable en ese territorio) aunque la normativa michoacana date del año 2005.

*g) Competencia y especialidad.*

Los criterios de la competencia y la especialidad entrarían en conflicto si una norma competente y general es incompatible con otra norma incompetente y especial. Según el criterio de la competencia prevalecería la competente y según el de la especialidad la especial. La solución a este conflicto es exactamente igual a la del anterior y por los mismos motivos: la norma especial es inválida por incompetente. Por ejemplo, una ley federal que regule de modo más específico

una materia competencia del Estado de Michoacán será inválida (o, al menos, inaplicable en ese territorio) aunque la normativa michoacana sea más general.

*h) Prevalencia y cronología.*

Los criterios de la prevalencia y la cronología entrarían en conflicto si una norma federal, competente y anterior es incompatible con otra norma estatal, competente y posterior. Según el criterio de la prevalencia deberá aplicarse la federal y según el de la cronología la posterior. La solución es la aplicación del criterio de la prevalencia por dos motivos: por un lado, porque la cláusula de la prevalencia no condiciona sus efectos a las diferencias cronológicas, y, por otro, porque el criterio de la cronología sólo puede actuar entre normas sometidas a una relación de jerarquía (entre normas superiores e inferiores o del mismo rango), circunstancia que no se da en este supuesto ya que la norma federal y la estatal no están relacionadas jerárquicamente al pertenecer a subsistemas competenciales diferentes.

*i) Prevalencia y especialidad.*

Los criterios de la prevalencia y de la especialidad entrarían en conflicto si una norma federal, competente y general es incompatible con otra norma estatal, competente y especial. Según el criterio de la prevalencia deberá aplicarse la federal, y según el de la especialidad la especial. Este conflicto tampoco puede producirse en la realidad ya que, por definición, la intervención de la prevalencia está limitada a los raros casos de imposibilidad de aplicación simultánea de dos normas competencialmente válidas (una estatal y otra federal), mientras que el criterio de la especialidad exige una diferencia en el ámbito de aplicación de las dos normas (que la regulación establecida por una de ellas sea más especial que la de la otra). Por ello, si se da esta última situación deberá tenerse en cuenta el criterio de la especialidad ya que el de la prevalencia no podrá aplicarse. Por ejemplo, si una norma federal regula con carácter general que el acceso a los museos exigirá abonar una cantidad, y una norma michoacana establece la gratuidad para los ubicados en el Estado, será esta última la que prevalezca en ese territorio.

*j) Cronología y especialidad.*

Los criterios de la cronología y de la especialidad entrarían en conflicto si una norma posterior y general es incompatible con otra norma anterior y especial. Según el criterio de la cronología prevalecería la posterior y según el de la especialidad la especial. Este conflicto es de difícil solución y no hay una postura unánime al respecto. Por un lado, puede afirmarse que si el legislador ha dictado una regulación general que contradice otra anterior especial es porque deseaba terminar con ese trato excepcional, ya que, de lo contrario, en la nueva norma general hubiera incluido una salvedad expresa en relación con la situación anterior. Pero, por otro, pueden invocarse argumentos de justicia para mantener la

regulación especial aunque sea anterior. En definitiva, será el órgano jurisdiccional el que deberá decidir en cada caso, aunque en los Tribunales puede apreciarse una cierta línea jurisprudencial en favor del criterio de la especialidad. Esta solución es admisible, por supuesto, siempre que las dos normas en conflicto tengan el mismo rango jerárquico, ya que de lo contrario prevalecerá la superior aunque se trate de la anterior o de la general.

## 7. LA INSUFICIENCIA DE LOS CRITERIOS PARA LA SOLUCIÓN DE ANTINOMIAS.

Los criterios expuestos permiten solucionar un buen número de antinomias, pero siempre que las dos normas incompatibles tengan diferente rango jerárquico, tengan un ámbito competencial distinto, una sea estatal y la otra federal, hayan entrado en vigor en momentos diferentes o una sea más especial que la otra. Cuando esa distinción no existe, los criterios analizados no sirven para nada. Esta situación se daría, por ejemplo, entre dos normas incompatibles pertenecientes a un mismo documento normativo: todas sus normas tienen el mismo rango jerárquico, el mismo ámbito competencial, pertenecen al mismo subsistema estatal o federal, han sido promulgadas en el mismo momento, y puede no haber diferencias entre ellas desde el punto de vista de la especialidad. A pesar de ello, el juez tendría que resolver el asunto sin que la antinomia pueda servirle de excusa para no pronunciarse, es decir, debe optar por una de las normas.

Pues bien, para solucionar este tipo de antinomia no existe ninguna regla general y objetiva. Las propuestas doctrinales son variadas: elegir la que mejor se corresponda con los *principios* que rigen el sector jurídico de que se trate, la que mejor tutele los *intereses* en juego en el proceso en el que surge la antinomia o la que resulte más *favorable* para la libertad (por ejemplo, las normas que permiten antes que las que obligan, tal y como se hizo en la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que comentaré a continuación). Sin embargo, es preciso advertir de que, en principio, estos últimos criterios tienen una mayor debilidad argumentativa que los criterios tradicionales, son menos persuasivos. Por ejemplo, el uso de los criterios de la jerarquía o la competencia, cuando es posible, incluso contemplados normativamente en nuestros sistemas jurídicos, rara vez va a ser discutido. Pero, en el caso, por ejemplo, del criterio de los intereses en juego, además de plantear bastantes problemas de determinación y de concreción, puede ser discutido su uso. Sin embargo, también conviene señalar que si se acumulan diferentes de estos criterios alternativos, creo que esa fuerza persuasiva crece de forma muy importante, tal y como se puede ver, precisamente en la sentencia a la que me referiré inmediatamente.

Por todo lo dicho, puede señalarse que la técnica más utilizada para resolver

la antinomia es sin duda la *interpretación*.

Ya se ha señalado con anterioridad que en el momento de establecer si una antinomia se produce o no, desempeña un papel muy relevante la interpretación, ya que en función de los significados que se atribuyan a dos disposiciones puede ponerse de manifiesto una incompatibilidad normativa o no. Por este motivo puede afirmarse que la interpretación es una técnica para *evitar* las antinomias sin tener que utilizar los instrumentos para su solución. Pues bien, a pesar de que la antinomia haya sido declarada, cuando, como en el caso que estamos analizando, los criterios para resolverla no son utilizables, la interpretación puede ser el único modo de eliminar la contradicción. El juez deberá, en consecuencia, reinterpretar una de las disposiciones o ambas para atribuirles significados que las hagan compatibles, es decir, deberá obtener de ellas dos normas que no sean antinómicas.

## **8. LA SENTENCIA DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL 305/2003, DE 11 DE NOVIEMBRE.**

En esta decisión la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió un juicio de revisión constitucional por una sanción al Partido Acción Nacional por superar las aportaciones recibidas por el Comité Local de Coahuila a partir de transferencias de la dirigencia nacional del partido, en específico, respecto de los límites a su financiación pública en términos de la Ley Electoral de Coahuila. Los hechos, brevemente expuestos, fueron los siguientes.

El Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila acordó sancionar al Partido Acción Nacional con la supresión total de las prerrogativas que recibiría durante el periodo comprendido entre enero y marzo del año dos mil cinco, acuerdo que fue confirmado por el Pleno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de Coahuila.

Los problemas que se plantearon en este asunto, en palabras de la propia sentencia, pueden sintetizarse así (*Considerando Quinto*):

“Las cuestiones fundamentales sobre las que se sustenta esta controversia radican en determinar cuáles disposiciones legales resultan aplicables a los hechos conformativos de las posiciones asumidas por las partes; fijar su alcance; saber si existe alguna antinomia entre ellas, y en el caso de ser así, determinar los criterios aplicables para resolver el conflicto normativo, y con base en el resultado definir la legalidad o ilegalidad de la resolución impugnada en este juicio de revisión constitucional electoral”.

En lo que ahora interesa, las cuestiones a dilucidar fueron de dos tipos: primeramente, determinar si había o no una antinomia, una contradicción

normativa entre la regulación federal y la regulación estatal; y, en segundo lugar, cómo podía resolverse esa antinomia eventualmente planteada.

La antinomia, a juicio del actor, se podía producir porque, a pesar de que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (en lo sucesivo COFIPE) no establece limitación alguna para la transferencia de fondos desde la dirección nacional de los partidos a los comités estatales, el artículo 57 de la Ley Electoral de Coahuila fija como límite el 75% de la financiación pública del partido:<sup>2</sup>

“con la aplicación de la legislación estatal no se debe impedir la de la legislación federal, respecto a las transferencias que el comité ejecutivo nacional u órgano equivalente de un partido político nacional puede realizar hacia sus órganos estatales; que como partido nacional, su obligación primaria e ineludible es ajustarse a los términos de las leyes federales, sin que por ello desconozca que tiene que sujetarse a las leyes locales, en lo concerniente a los procesos electorales locales, pues la legislación estatal sólo puede establecer límites a las prerrogativas provenientes de la propia entidad federativa, y la consideración en contrario, podría llevar a impedir el uso de la totalidad de los recursos públicos que reciben los partidos políticos nacionales para cumplir con su encargo en todo el territorio nacional; con esto **aduce que se está en presencia de una hipótesis regulada de manera opuesta por dos normas, una federal del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y otra local, de la Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Coahuila**”.

De las diferentes cuestiones planteadas en el asunto, voy a centrarme naturalmente en las relativas al problema de las antinomias, ya que creo que esta decisión ilustra muy bien algunas de las cuestiones tratadas en la primera parte del trabajo. En concreto, abordaré tres puntos: la existencia o no de una antinomia, en caso afirmativo si podría evitarse por medio de la interpretación, y si la respuesta fuera negativa cómo podría resolverse.

<sup>2</sup> La Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Coahuila, prevé, en su artículo 57, fracciones VII y VIII, lo siguiente:

“El financiamiento que no tenga el carácter de público, se sujetará a lo siguiente:

VII. El financiamiento por aportaciones de organismos ejecutivos de los partidos políticos nacionales a sus comités estatales, podrá ser utilizado para sufragar los gastos generados por las actividades ordinarias permanentes que realicen los partidos políticos, pudiendo aplicar estos recursos a las precampañas y campañas electorales siempre y cuando dichas asignaciones no rebasen el tope de precampañas y campañas que se fijan en esta ley;

VIII. Cada partido político podrá obtener como financiamiento, por los conceptos a que se refieren este artículo, con excepción de la fracción IV, el 75% del monto que le corresponda por concepto de financiamiento público ordinario, el cual no podrá utilizarse por ningún motivo para actividades de precampañas o campañas electorales.”

### 8.1. ¿Hay antinomia?

A partir de estas dos normas, la estatal y la federal, una limitando en porcentajes las aportaciones de fondos desde la dirección nacional de los partidos a los comités estatales, y la otra, sin límite ninguno, la mayoría de los magistrados del Tribunal consideraron que sí había antinomia:

(...) “tanto la norma federal como la local, antes referidas, permiten que los partidos nacionales aporten recursos a su comité estatal de Coahuila; empero, de esta última se desprende, a contrario sensu, la prohibición de que dichas transferencias se efectúen por sumas superiores al setenta y cinco por ciento del monto que obtengan por concepto de financiamiento público por parte del Gobierno del Estado de Coahuila.

En tales condiciones, dicha norma se contrapone a la federal en el segundo aspecto, pues mientras la norma federal es permisiva, en cuanto admite que los comités nacionales de un partido transfieran recursos a sus comités estatales, sin límite de cantidad, la norma local es prohibitiva, porque niega dicha conducta al impedir que se efectúen remesas de dinero que en su conjunto superen el 75% del financiamiento público estatal ordinario”.

Para justificar la antinomia la sentencia, de forma muy rigurosa, pasa revista a los diferentes requisitos indicados en puntos anteriores para que pueda hablarse de una contradicción normativa. Y efectivamente, consideró, en primer lugar, que había incompatibilidad porque una de las normas era permisiva, mientras que la otra es prohibitiva, aunque fuera parcialmente, en relación con el mismo comportamiento; en segundo lugar, que ambas pertenecían al sistema jurídico mexicano; y las dos tenían el mismo ámbito de validez, el mismo ámbito de aplicación desde el punto de vista espacial, temporal, material y personal.

La existencia de la incompatibilidad y la pertenencia de ambas normas al mismo sistema jurídico no fueron cuestionadas, pero la posición mayoritaria fue contestada por dos votos particulares, uno concurrente del Magistrado Orozco Henríquez y otro discrepante del Magistrado Fuentes Cerda, en cuanto a la identidad de ambas normas en relación al ámbito de aplicación. Constituye, por ello, un muy buen ejemplo de cómo la propia decisión acerca de si existe o no una antinomia, no es algo pacífico, sino que puede ser susceptible de discrepancias importantes.

El voto concurrente del Magistrado Orozco Henríquez discrepaba en cuanto a la identidad de *ámbito material* entre las dos normas. Para la mayoría ambos preceptos coincidían en su ámbito material ya que “regulan la actividad de los partidos políticos nacionales, en lo relativo al financiamiento”, pero a juicio del Magistrado discrepante eran diferentes, ya que una de ellas hablaba de la financiación externa de los partidos y la otra se refería a la transferencia de fondos que ya tenía el partido de recursos existentes que pasaban de un comité nacional a uno local:

“En consideración del suscrito, la fracción VIII del mencionado artículo 57 de la ley electoral local, que limita la recepción del financiamiento que no tenga el carácter de público hasta en un 75% del financiamiento público ordinario, no aplica a la fracción VII del mismo precepto legal, en la que se prevé que los órganos ejecutivos de los partidos políticos nacionales podrán transferir recursos a sus comités estatales.

La diferencia entre los supuestos normativos previstos, respectivamente, en las fracciones VII y VIII del artículo 57 de la Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Coahuila de Zaragoza, se hace evidente si se tiene en consideración que las diversas hipótesis consideradas en las distintas fracciones de dicho precepto legal (con excepción, precisamente, de la fracción VII), se refieren realmente a verdaderos ingresos que el partido político está en aptitud de obtener a través de distintos mecanismos de financiamiento no público, verbigracia, el financiamiento proveniente de la militancia, de simpatizantes, de actividades promocionales o rendimientos financieros, en tanto que la fracción VII no se refiere en estricto sentido a ingresos obtenidos por el partido político, sino que alude más bien a recursos que ya obran en el instituto político y que los organismos ejecutivos de los partidos políticos nacionales transfieren internamente a sus comités estatales, razón por la cual resulta congruente desprender que el monto máximo señalado para estas transferencias de recursos (previsto en la fracción VII), es distinto al límite establecido para los ingresos obtenidos por financiamiento no público (ordenado en la fracción VIII), toda vez que ambas disposiciones tienen distinto ámbito material de validez, uno referido al financiamiento no público derivado de ingresos locales al respectivo partido político [...], y otro a las aportaciones o transferencias de recursos de órganos ejecutivos de partidos políticos nacionales a sus comités estatales [...].”

Por su parte, también la discrepancia en el voto particular del Magistrado Fuentes Cerda estaba fundada, entre otros motivos, en la consideración de que no había antinomia, pero esta vez porque el *ámbito espacial* entre las dos normas era diferente, ya que en un caso, el de la ley estatal, se trataba de una norma que regulaba las elecciones locales, y en el otro caso se estaba ante la regulación de las elecciones federales, competencia de la ley federal. La sentencia justifica la identidad espacial “debido a que las dos normas son aplicables en el Estado de Coahuila. La federal, porque 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 Coahuila, el cual constituye, precisamente, el ámbito espacial de aplicación de la Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de esa entidad federativa, según el artículo 1 de la propia ley”. Frente a ello, el voto discrepante señala lo siguiente:

“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, 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)."

Me parece que en este primer punto debatido de la decisión se puede apreciar muy bien cómo la determinación del ámbito de validez de las disposiciones normativas depende en buena medida de la interpretación, y desde luego, ello es relevante para apreciar la existencia o no de una antinomia. La sentencia entiende que el ámbito material de ambas normas es el mismo (porque las dos regulan la financiación de los partidos políticos nacionales), así como su ámbito espacial (porque las dos son aplicables en el estado de Coahuila); pero el Magistrado Orozco Henríquez considera que el ámbito material es diferente (ya que una norma se refiere a la financiación externa de los partidos y la otra a la transferencia de fondos ya existentes); y el Magistrado Fuentes Cerda opina que el ámbito espacial no es el mismo (puesto que la norma estatal regula las elecciones estatales, mientras que la norma federal regula las elecciones federales).

Por otro lado, me parece, en relación a los dos votos emitidos, que las resaltadas diferencias en relación al ámbito de aplicación deben tenerse en cuenta como un criterio para solucionar la antinomia. Lo anterior me lleva a pensar que existirían dos posiciones diferentes: por un lado, la de quienes consideran

que la antinomia tiene solución, y por lo tanto se trataba aparentemente de una antinomia, pero que no era real; y la de quienes consideran (o consideramos) que la existencia de la antinomia es una cosa y su solución es otra diferente. La existencia de la contradicción es un tipo de problema, por ejemplo que la ley efectivamente establezca una regulación contraria a la Constitución, y otro problema diferente son las dificultades o discrepancias al determinar la solución de esta contradicción.

En la decisión que estoy analizando me parece incorrecto afirmar que no hay antinomia porque es diferente el ámbito de aplicabilidad. En cualquier caso la incompatibilidad normativa existe, aunque para solucionarla pueda tenerse en cuenta esa diferencia en el ámbito de aplicabilidad. Por ello, este argumento podría ser considerado más un criterio para resolver la antinomia, que una razón para justificar su inexistencia.

## **8.2. ¿Podría haberse evitado la antinomia por medio de la interpretación?**

Otra cuestión igualmente interesante que se plantea en la decisión es si podría haberse evitado la antinomia por medio de la interpretación. La mayoría se lo plantea y lo intenta, aunque con un razonamiento muy conciso:

“Existe uniformidad doctrinal en el sentido de 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 consigne sortear el enfrentamiento de las normas aplicables al caso”.

En su voto concurrente el Magistrado Orozco Henríquez también lo intenta con un poco más de ímpetu:

“A juicio del emittente del presente voto, **la solución al problema planteado en la litis se encuentra en la interpretación gramatical, sistemática y funcional** del mismo artículo 57 de la Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Coahuila de Zaragoza, en relación con el 116, fracción IV, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 63 y 64 de la invocada Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de esa entidad federativa, así como 42, fracción XXI, de la Ley del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila, a partir de la cual se observa una diferencia entre las fracciones VII y VIII del mencionado artículo 57. Así, de su lectura integral se desprende, desde la perspectiva del suscrito, que para las transferencias de recursos prevista en la fracción VII de dicho precepto, no aplica el límite del 75% del financiamiento público ordinario señalado en la diversa fracción VIII (como indebidamente lo interpretó la autoridad responsable), por tratarse de distintos supuestos normativos”.

Como ya se indicó en la primera parte del estudio, una posibilidad de resolver las contradicciones es a través de la interpretación. Como se puede apreciar con la lectura de la decisión que está siendo objeto de análisis, la sentencia es absolutamente exhaustiva abordando todas las posibilidades y todos los problemas que se van planteando, y no se regatea en absoluto el esfuerzo para intentar convencer de los diferentes pasos que se van dando. Por eso, en ese contexto, sorprende un poco que la salida de la interpretación como forma de solucionar (o de evitar) la antinomia sea rechazada de una forma tan rápida a través del criterio de los intereses en juego, del que resuelve a favor de la libertad, y del que toma en cuenta el carácter permisivo de la norma.

De cualquier modo, una cuestión pertinente en este punto es plantearse qué camino puede considerarse más adecuado: intentar resolver la contradicción por vía interpretativa, o declarar la existencia de la antinomia y solucionarla. Desde mi punto de vista, la respuesta va a depender del grado de “manipulación” del enunciado normativo, de cuánto sea necesario alejarse de su significado *prima facie*.

La situación es similar a la que se plantea con las sentencias interpretativas. Como es conocido, éstas aprecian una contradicción entre un artículo de una ley y la Constitución por ejemplo, pero en lugar de declarar la inconstitucional del enunciado sometido a control de constitucionalidad, lo que hace la sentencia es otorgarle un significado que lo haga compatible con la Constitución. De algún modo es una técnica para eliminar la antinomia atribuyendo a la disposición normativa un sentido compatible con la Constitución. Sin embargo, y si bien puede ser una medida interesante y admisible para respetar lo máximo posible las decisiones legislativas (es el llamado principio de conservación de las normas), también es un hecho que este noble objetivo debe tener límites y no desembocar en una sentencia *manipulativa* que hace decir al enunciado algo que ni en su significado *prima facie*, ni en el uso común de sus términos dice. Eso es simplemente legislar e invadir el campo de los legisladores.

En ese sentido, y regresando a lo sugerido en los votos emitidos a la resolución, siempre que, con el fin de evitar la antinomia, sea necesario otorgar a los enunciados en conflicto significados que evidentemente no dicen, parece más respetuoso con la separación de poderes reconocer la contradicción y entrar a solucionarla. La nueva cuestión es cómo. Sobre todo cuando los tradicionales criterios de la jerarquía, la cronología y la especialidad son, a juicio del Tribunal, inaplicables. También este punto fue abordado por la decisión y a su análisis va a ser dedicado el próximo apartado.

### 8.3. ¿Cómo resolver la antinomia?

Como ya he indicado un poco más arriba, para solucionar la contradicción la sentencia va pasando revista, de forma muy minuciosa, a cada uno de los diferentes criterios habituales para la solución de antinomias, pero va descartando

su aplicabilidad por diferentes motivos.

*a) El criterio jerárquico:*

Es inaplicable al tratarse de un conflicto entre una norma federal y otra local, que están en relación de competencia y no de jerarquía.

*b) El criterio de la especialidad:*

Es igualmente inaplicable ya que, al haber sido promulgadas ambas normas por legisladores diversos (el Congreso de la Unión y el Congreso de Coahuila), no pueden ser tomadas como una regla general y su excepción. Además, las dos normas tienen el mismo ámbito material de validez: el financiamiento de los partidos políticos nacionales en cuanto a las transferencias de los órganos nacionales a los estatales.

*c) El criterio cronológico:*

Tampoco puede ser usado, a juicio del Tribunal, porque para que actúe la regla de la cronología las dos normas en conflicto deben provenir del mismo órgano legislativo y haber sido promulgadas empleando la misma categoría o fuente normativa, algo que en el presente caso no sucede.

*d) El criterio de la competencia:*

A primera vista, y a partir únicamente de los requisitos necesarios para aplicarlo, el criterio de la competencia podría ser adecuado para resolver la antinomia. En primer lugar, una norma es federal y la otra estatal; en segundo lugar, entre ambas normas no se da una relación de jerarquía; y por último, ambas normas son reconducibles a la misma fuente jerárquicamente superior, ya que encuentran las bases competenciales para su expedición en la Constitución Federal: la regulación de los partidos políticos nacionales y de los comicios federales es competencia federal, mientras que lo referente a los partidos políticos locales y a los procesos electorales de cada entidad es competencia estatal.

Sin embargo, finalmente la Sala Superior rechaza igualmente esta vía de solución de la antinomia con el siguiente razonamiento:

“Sin embargo, esta Sala Superior no está en condiciones de utilizar el método enunciado, porque esto **implicaría la confrontación de una norma secundaria con la Constitución Federal, al establecerse en ésta las disposiciones que regulan los ámbitos competenciales de las normas en conflicto, esto es, se tendría que declarar que una de las normas no se adecua a los preceptos de la carta magna, y en esa actividad no incursionará esta Sala Superior, según el criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 2/2000-PL, entre las sustentadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resuelta el veintitrés de mayo de dos mil dos.**

De ahí que el método basado en el principio de competencia no se utilice por esta Sala Superior para resolver el conflicto existente, por el obstáculo real mencionado”.

Como puede apreciarse, a pesar de que el Tribunal considera el criterio de la competencia como el más adecuado para solucionar la antinomia lo rechaza porque exigiría un control de constitucionalidad difuso de la norma electoral que le fue prohibido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Aunque luego regresaré sobre este punto, debe recordarse que precisamente esta cuestión fue tenida en cuenta en la reforma del artículo 99 de la Constitución Política en el año 2007, que pasó a establecer lo siguiente:

“Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.

*e) El criterio de la prevalencia:*

Por las mismas razones por las que se excluye la aplicabilidad de la competencia, se considera contrario al criterio de la Suprema Corte la utilización del criterio de la prevalencia: requeriría un examen de la conformidad con la Constitución de ambas normas.

*f) El criterio del procedimiento:*

Aunque al presentar los diferentes instrumentos para resolver las antinomias no mencioné el criterio del procedimiento, por considerarlo más un principio estructurador del sistema jurídico que un modo de resolver contradicciones normativas, en la medida en que el Tribunal Electoral intenta su empleo en la decisión, comenzaré con una breve referencia al mismo.

Una de las complicaciones que presenta el sistema de las fuentes del Derecho en los Estados desarrollados es que se ha roto la identificación entre cada tipo de categoría normativa y su autor. En la actualidad, una misma autoridad normativa puede elaborar diferentes tipos de documentos normativos que, al provenir del mismo órgano, no pueden ser distinguidos por su nivel jerárquico ni por el subsistema al que pertenecen. Con ese fin se ha propuesto introducir, junto a los de jerarquía y competencia, el principio de procedimiento, el cual toma en cuenta para diferenciar cada una de las categorías normativas que puede emplear una misma autoridad normativa para la regulación de materias específicas, los diferentes procedimientos establecidos para la elaboración y aprobación de cada tipo normativo.

Los *elementos del principio de procedimiento* son, por tanto, la atribución

material de cada categoría normativa y su procedimiento específico de elaboración, aspectos ambos establecidos por las normas sobre la producción jurídica de cada ordenamiento. Estas pueden ser de tres tipos: las que otorgan competencias normativas a determinados órganos, las que señalan los procedimientos de elaboración y las que se refieren a la materia que puede regular cada categoría normativa. Precisamente porque el primer tipo de normas otorga competencias normativas diversas al mismo órgano, es preciso tener en cuenta los otros dos para diferenciar entre sí a los productos fruto del ejercicio de esa potestad.

A pesar de que una misma autoridad normativa pueda tener a su disposición varios tipos normativos, las normas sobre la producción jurídica atribuyen a cada categoría normativa la regulación de ciertas materias. Unas veces, las normas sobre la producción jurídica indican qué materias pueden o no pueden ser objeto de regulación a través de una categoría concreta, y otras qué materias necesariamente deben ser tratadas utilizando una determinada categoría normativa con exclusión de cualquier otra (es la denominada *reserva material*). Además, cada tipo de norma no está caracterizado sólo por su autor y por las materias que tiene asignadas, sino que las normas sobre la producción jurídica establecen también un procedimiento específico de elaboración para cada una de ellas que puede ser utilizado para distinguirlas.

No es demasiado frecuente incorporar el principio de procedimiento como un criterio para diferenciar las categorías normativas pertenecientes al mismo subsistema jurídico y que poseen el mismo autor. Lo más habitual es utilizar con esta finalidad el principio de competencia, y es correcto hacerlo así, ya que, como acabamos de ver, el elemento material debe ser tenido en cuenta en el principio de procedimiento. Desde este punto de vista, por tanto, cada tipo normativo se distinguiría por su competencia material. La ventaja, a nuestro juicio, de utilizar el principio de procedimiento es doble: por un lado, permite resaltar la creciente importancia de ese aspecto de la producción jurídica, y, por otro, permite reservar el principio de la competencia para las relaciones entre tipos normativos pertenecientes a subsistemas distintos, con lo que la estructura del sistema jurídico gana en claridad.

Dicho esto, la Sala Superior, por los mismos motivos que en el caso de la competencia y de la prevalencia, rechazó su empleo, ya que la decisión acerca de la validez o invalidez de las disposiciones legales en cuanto a su procedimiento de producción escapa a sus competencias a juicio de la Suprema Corte.

#### *g) El criterio de principios y reglas:*

Este modo de resolver la antinomia en palabras de la propia Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consistiría en lo siguiente:

“El método basado en el criterio de **principios y reglas** parte de la base de que los principios son postulados que persiguen la realización de algo, como expresión

directa de los valores incorporados al sistema jurídico, cuyo cumplimiento debe buscarse en la mayor medida posible; en tanto que las reglas son enunciados de menor abstracción que los principios, que tienden a lograr la aplicación de éstos a los casos concretos. En este orden de ideas, en caso de la existencia de una antinomia entre reglas aplicables, se pueden utilizar los principios que las rigen como directriz, esto es, ante la oposición entre reglas que resulten aplicables a un mismo caso, debe optarse por la que se apegue más al principio que rija a ambas”.

Sin embargo, una vez más es rechazado su empleo al carecerse de un principio “que pueda servir de directriz de manera clara y directa a ambas normas en contradicción”.

#### **8.4. Algún comentario sobre el uso de los criterios de la competencia y de la prevalencia.**

Antes de continuar con la evaluación de la decisión y, en concreto, analizar el camino que finalmente siguió el tribunal para resolver la antinomia detectada, me gustaría detenerme un momento en el criterio de la competencia.

A mi juicio este sería el modo más adecuado para resolver una contradicción de este tipo, ya que hay una colisión entre lo que dice la legislación estatal y lo establecido por la ley la federal, por lo que en todo caso, se debería tratar de determinar quién es competente para regular esta materia. Dicho de otro modo, la cuestión que debería ser dilucidada para eliminar la incompatibilidad eligiendo una de las normas en conflicto sería si es competente el Congreso de la Unión para decidir si deben establecerse o no límites a las aportaciones que las dirigencias nacionales de los partidos hacen a los comités locales, o si la regulación de esta materia es competencia de los Estados.

En mi opinión, esta sería la cuestión principal a resolver y el mejor modo de hacerlo. Como ya se ha señalado, la opinión mayoritaria de la Sala Superior también se manifestó en el mismo sentido, aunque finalmente debió ser descartado al ir en contra del criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En efecto, al no reconocer al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la competencia para declarar la inconstitucionalidad de normas electorales e inaplicarlas en el caso, queda descartado el uso del criterio de la competencia, ya que la aplicación de éste implica declarar que una de las normas es competente y la otra incompetente, que es lo mismo que declarar inconstitucional una de las dos normas, operación que, según la Suprema Corte, el Tribunal Electoral tiene vedado hacer.

Esta imposibilidad de emplear el criterio de la competencia está seguramente en la base de todos los problemas posteriores para resolver la antinomia detectada. De cualquier modo, y obviando esta dificultad insalvable para el Tribunal a la hora de utilizar el criterio de la competencia, imaginemos que ello no fuera así, que no existía el criterio de la Suprema Corte, y que la Sala Superior estaba autorizada para utilizar el criterio de la competencia, como sucede en este momento tras la

reforma del artículo 99 de la Constitución. En esa hipótesis, considero, como ya he indicado, que la cuestión que debería haberse planteado el Tribunal era, sin duda, cuál de las dos normas era la competente para regular la materia: la de Coahuila o la federal.

En principio, en el artículo 41 de la Constitución se hace el reparto competencial entre los estados y la federación, de tal forma que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales sería el competente en relación con las elecciones y los partidos nacionales, mientras que, los códigos y leyes estatales serían los competentes para regular las elecciones locales y el régimen de los partidos igualmente locales. No obstante, el problema que debía resolver la decisión era, de algún modo, transversal al referirse a la financiación por parte de un partido nacional a sus comités locales: ¿esta materia es federal o estatal? Podría afirmarse que es federal, puesto que el partido que transfiere los fondos es nacional, pero podría mantenerse igualmente que es materia estatal, puesto que el partido que recibe la transferencia es local.

Por tanto, incluso aunque esta hubiera podido ser la vía a seguir por el Tribunal, hubieran sido necesarios bastantes esfuerzos interpretativos para determinar el ámbito competente para regular la cuestión, habiendo seguramente buenos argumentos para justificar tanto que corresponde al ámbito federal, como que corresponde al ámbito local.

También un comentario breve sobre el criterio de la prevalencia. Como indicaba al presentarlo, es un criterio que puede considerarse parte del de la competencia, ya que es una especie de norma de cierre del sistema de reparto de competencias: cuando ambas normas en conflicto son competentes para regular la materia es una forma de elegir una de ellas, por ejemplo en la Constitución española la que proceda del órgano legislativo nacional. Pero para que la prevalencia sea aplicable debe estar, como en España, prevista constitucionalmente. En la Constitución mexicana la solución es la contraria, al atribuir el artículo 124 a los Estados las facultades “que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales”.

## **9. CONCLUSIONES: LOS CRITERIOS “ALTERNATIVOS” PARA LA SOLUCIÓN DE ANTINOMIAS.**

Ante la imposibilidad de resolver la antinomia por los criterios tradicionales, seguramente lo más valioso de la sentencia que está siendo analizada, al menos desde el punto de vista doctrinal, es la utilización de otros criterios alternativos, recordando que pueden emplearse otras formas de solución, acerca de las que prácticamente no se ha reflexionado ni se han calibrado las dificultades o los problemas que su aplicación puede deparar, como los siguientes:

a) *El criterio de la norma que tutele mejor los intereses en juego: se aplicará la norma que maximice la tutela de los intereses en juego:*

“Conforme al método basado en la aplicación de la norma que tutele mejor los intereses en juego, el juzgador debe localizar e identificar, con precisión, los valores que se protegen por la ley y la finalidad que se persigue o pretende alcanzar con las disposiciones en conflicto, y una vez hecha la localización, realizar un análisis para determinar con cuál de las dos normas opuestas se logra más eficazmente o tiende en mayor medida al cumplimiento de la finalidad, o que tutela de mejor manera el valor protegido, para resolver la antinomia por la aplicación de esta norma.

En el caso, se considera que la norma federal tiende a lograr en mayor medida las finalidades perseguidas con la regulación de la actividad de los partidos políticos, y a la vez salvaguarda de manera más efectiva los valores protegidos”.

b) *El criterio basado en elegir la norma que sea más favorable a la libertad: el litigio concreto se debe resolver con apoyo en la norma que proporciona mayor libertad a los sujetos involucrados en el asunto:*

“Este criterio también resulta aplicable para resolver el conflicto normativo en cuestión, a favor de la norma federal.

Lo anterior, porque de las dos, la federal permite al partido político nacional la aplicación de los recursos que estime pertinentes para llevar a cabo sus estrategias o programas de acción en cierto lugar, que le permitan alcanzar más participación de los ciudadanos, estudiar y hacer las propuestas para solucionar los conflictos del Estado o región.

En cambio, la norma estatal restringe considerablemente esa posibilidad, toda vez que únicamente permite que los partidos nacionales apliquen al territorio del Estado de Coahuila, un monto reducido de recursos, porque, junto con el resto del llamado financiamiento no público, según los términos utilizados por la ley local (proveniente de los simpatizantes, militantes, autofinanciamiento o rendimientos financieros) no puede rebasar un máximo del 75% del monto que corresponda al partido por financiamiento público local, para actividades ordinarias.

Lo anterior se traduce en restringir la libertad de los partidos políticos nacionales 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 estimen necesarios al efecto”.

c) *El criterio que se basa en la forma de las normas: según que unas sean prohibitivas, y otras permisivas; unas imperativas y otras persuasivas, etcétera. La antinomia se resuelve en atención al principio *lex favorabilis derogat lex odiosa*:*

“[...] la norma contenida en la ley electoral federal es permisiva, pues permite

que los órganos directivos nacionales de los partidos políticos hagan transferencias a sus comités estatales, en cambio, la norma derivada de la legislación electoral de Coahuila es prohibitiva, toda vez que prohíbe a los partidos políticos que sus comités nacionales aporten o transfieran al comité estatal de Coahuila, recursos superiores al equivalente a 75% del financiamiento público ordinario que le corresponda, que otorga el Gobierno del Estado.

Así, resulta evidente que la norma más benéfica o favorable es la prevista en la legislación electoral federal, toda vez que su forma es permisiva, lo que se traduce en una disposición facultativa para que los comités nacionales de los partidos políticos, de manera libre y sin fijarles topes, transfieran recursos económicos al comité estatal de Coahuila, frente a la disposición de la ley electoral de entidad, ya que su forma prohibitiva se traduce en una restricción en el actuar de los partidos políticos al fijarles límites a las transferencias que sus comités nacionales pueden efectuar a los comités estatales de ese estado.

En esas condiciones, es preferente la aplicación de la disposición federal al ser la más benéfica por su forma permisiva”.

Como conclusión podría afirmarse que lo que la decisión pierde en intensidad lo gana en extensión. Es decir, como consecuencia de la limitación establecida por la Suprema Corte a las competencias de control de constitucionalidad por parte del Tribunal Electoral, éste carece de un criterio rotundo e incuestionable para resolver la antinomia optando por una de las dos en conflicto. Pero compensa esa carencia con una acumulación de otros criterios menos persuasivos, pero que concatenados ofrecen una sólida motivación a la opción por la norma federal frente a la estatal. La propia Sala Superior parece reconocerlo con estos términos:

“En estos criterios se encuentran elementos que aisladamente podrían ser insuficientes para resolver satisfactoriamente la antinomia, pero que en su concatenación alcanzan este objetivo”.

Es cierto que son criterios que plantean demasiados problemas interpretativos y de determinación para que realmente sean persuasivos y contundentes. Pero en la sentencia de manera muy evidente ese efecto se consigue gracias a una acumulación de argumentos muy sólidos y bien contruidos. Por supuesto que pueden surgir discrepancias y desacuerdos en cuanto a la aceptabilidad, la pertinencia del uso, su modo de empleo, e incluso sobre los resultados a los que conducen, pero también los criterios que he denominado “tradicionales” los plantean. Por eso puede concluirse que el modo en cómo se resolvió la antinomia depende en buena medida de la interpretación, pero precisamente por ello me parece interesantísimo, novedoso y valiente el criterio asumido.

Finalizo con una última consideración relativa al efecto de la decisión. Como se ha visto, la Sala Superior optó a través de los criterios más arriba recogidos

por la aplicación de la norma federal frente a la estatal. La pregunta entonces es cuál es el efecto de la sentencia sobre esta última, en qué situación queda, cuál es a partir de la decisión su estatus. El Tribunal es incompetente para declararla nula y expulsarla del sistema jurídico, por lo que permanecerá formalmente en él pero nunca va a ser aplicada, al menos hasta que el Tribunal cambiara de criterio. Por ello, al final, aunque sea de hecho más que de Derecho, el resultado es casi equivalente al que se hubiera producido declarando la incompetencia de la norma estatal. Por ello considero tan oportuna y acertada la reforma constitucional del artículo 99, permitiendo al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación controlar en el caso concreto la conformidad o no con la Constitución de la legislación electoral.

## NOTA BIBLIOGRÁFICA

Del problema de las antinomias, en concreto de su relación con la interpretación, me he ocupado en ocasiones anteriores. Fundamentalmente en dos trabajos: La argumentación en la justicia constitucional española, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1987, págs. 93 y ss. (ahora también en edición mexicana con el título La argumentación en la justicia constitucional y otros problemas de aplicación e interpretación del Derecho, México D.F., Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2006, págs. 69 y ss.; y en edición colombiana La argumentación en la justicia constitucional, Bogotá-Medellín, Pontificia Universidad Javeriana-Diké, págs. 121 y ss.); y en “El sistema jurídico”, en M.A. Barrère, A. Campos, F.J. Ezquiaga y J. Igartua, Lecciones de teoría del Derecho, Valencia, Tirant lo Blanch, 1998, págs. 144-169.

Como puede suponerse, además muchas de las ideas expuestas en el texto están tomadas de otros autores. Junto a las obras citadas en mis trabajos anteriores, resaltaría las siguientes:

BOBBIO, N., Contribución a la teoría del derecho, A. Ruiz Miguel ed., Valencia, Fernando Torres Editor, 1980.

CALVO GARCÍA, M., Teoría del Derecho, Madrid, Tecnos, 1992.

GUASTINI, R., Le fonti del diritto e l'interpretazione, Milán, Giuffrè, 1993.

GUASTINI, R., “Fragments of a Theory of Legal Sources”, en Ratio Juris, 1996, vol. 9, nº 4.

HART, H.L.A., El concepto de Derecho, México D.F., Editora Nacional, 2ª ed., 1961.

ITURRALDE SESMA, V., Lenguaje legal y sistema jurídico. Cuestiones relativas a la aplicación de la ley, Madrid, Tecnos, 1989.

MENDONÇA, D., Exploraciones normativas. Hacia una Teoría General de las Normas, México D.F., Fontamara, 1995.

NINO, C.S., Introducción al análisis del Derecho, Barcelona, Ariel, 2ª ed., 1984.

OTTO, I. de, 1988: I. De Otto, Derecho Constitucional. Sistema de fuentes, Barcelona, Ariel, 2ª ed., 1988.

PATTARO, E., Elementos para una teoría del Derecho, Madrid, Debate, 1986.

PEREZ LUÑO, A.E., Teoría del Derecho. Una concepción de la experiencia jurídica, Madrid, Tecnos, 1997.

SANTAMARIA, J.A., Fundamentos de Derecho Administrativo, tomo I, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1988.

WRÓBLEWSKI, J., Constitución y teoría general de la interpretación jurídica, Civitas, Madrid, 1985.



## ANEXO

JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL.

EXPEDIENTE: SUP-JRC-305/2003.

ACTOR: Partido Acción Nacional.

AUTORIDAD RESPONSABLE: Pleno del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Coahuila.

MAGISTRADO PONENTE: LEONEL CASTILLO GONZÁLEZ.

SECRETARIO: ANDRÉS CARLOS VÁZQUEZ MURILLO.

México, Distrito Federal, once de noviembre de dos mil tres.

**VISTOS**, para resolver, los autos del juicio de revisión constitucional electoral promovido por el Partido Acción Nacional, contra la resolución dictada el ocho de agosto del dos mil tres, por el Pleno del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Coahuila, en el expediente del Juicio Electoral 03/2003.

[...]

**QUINTO.** Las cuestiones fundamentales sobre las que se sustenta esta controversia radican en determinar cuáles disposiciones legales resultan aplicables a los hechos conformativos de las posiciones asumidas por las partes; fijar su alcance; saber si existe alguna antinomia entre ellas, y en el caso de ser así, determinar los criterios aplicables para resolver el conflicto normativo, y con base en el resultado definir la legalidad o ilegalidad de la resolución impugnada en este juicio de revisión constitucional electoral.

El objeto original de este litigio se encuentra en la sanción impuesta al partido actor, por el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila, que fue confirmada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de esa entidad, la cual fue aplicada por la comisión de dos faltas distintas e independientes:

a) La rendición extemporánea del cuarto informe trimestral de ingresos y egresos ordinarios del ejercicio correspondiente al año 2002.

b) La obtención excesiva de dinero, principalmente por concepto de aportaciones de la dirigencia nacional, con lo que rebasó el porcentaje establecido en el artículo 57, fracción VIII, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Coahuila (75% del monto que le corresponda por concepto de financiamiento público ordinario que le otorga el gobierno del Estado de Coahuila) como límite de tal concepto.

Sobre la presentación extemporánea del informe no se suscita controversia, ya que el impugnante no expone argumento alguno contra la existencia o demostración de tal conducta, por lo cual debe quedar firme lo resuelto por la responsable en ese sentido.

Respecto a la segunda falta, el actor expone, esencialmente, que con la aplicación de la legislación estatal no se debe impedir la de la legislación federal, respecto a las transferencias que el comité ejecutivo nacional u órgano equivalente de un partido político nacional puede realizar hacia sus órganos estatales; que como partido nacional, su obligación primaria e ineludible es ajustarse a los términos de las leyes federales, sin que por ello desconozca que tiene que sujetarse a las leyes locales, en lo concerniente a los procesos electorales locales, pues la legislación estatal sólo puede establecer límites a las prerrogativas provenientes de la propia entidad federativa, y la consideración en contrario, podría llevar a impedir el uso de la totalidad de los recursos públicos que reciben los partidos políticos nacionales para cumplir con su encargo en todo el territorio nacional; con esto aduce que se está en presencia de una hipótesis regulada de manera opuesta por dos normas, una federal del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y otra local, de la Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Coahuila.

La argumentación resumida es fundada, como se demostrará enseguida.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales reglamenta las normas constitucionales relativas a la organización, función y prerrogativas de los partidos políticos nacionales (artículo 1, apartado 2, inciso b).

Sobre el último aspecto, el artículo 36, apartado 1, inciso c), de dicho código, establece que los partidos políticos tienen derecho a disfrutar de las prerrogativas y recibir financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución General de la República y de ese código, y esto tiene por objeto garantizar que tales entidades promuevan la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyan a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hagan posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Así, conforme al diverso 41, apartado 1, inciso d) de la misma ley, los partidos políticos nacionales tienen la prerrogativa de participar del financiamiento público federal correspondiente, para sus actividades.

El artículo 49 prevé que el régimen del financiamiento de los partidos políticos tiene las siguientes modalidades:

- a) Público (que debe prevalecer sobre los otros tipos de financiamiento).
- b) De la militancia.
- c) De simpatizantes.
- d) Autofinanciamiento; y
- e) El obtenido por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

En el apartado 7 del mismo artículo se establece el derecho de los partidos a tener **financiamiento público** para sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas, que para el logro de sus fines debe emplearse, en tres rubros fundamentales en:

- a) El sostenimiento de actividades ordinarias permanentes.
- b) Gastos de campaña.
- c) Actividades específicas como entidades de interés público (educación, capacitación política, investigación socioeconómica y política, tareas editoriales).

El Consejo General del Instituto Federal Electoral determina los montos que corresponden a cada partido político para el periodo de un año, por los tres conceptos mencionados.

El primero se fija con base en los estudios sobre costos mínimos de las campañas de diputados, senadores y Presidente de la República, que efectúa el consejero presidente, y se actualiza cada año de acuerdo con el índice nacional de precios al consumidor que establezca el Banco de México. La suma de tales costos constituye el financiamiento público anual de los partidos políticos para actividades ordinarias permanentes, y se distribuye de la siguiente manera:

- a) El 30% en forma igualitaria para todos los partidos con representación en las cámaras del Congreso de la Unión.
- b) El resto se distribuye según el porcentaje de votación nacional emitida obtenido por cada partido de los que habla el inciso anterior, en la elección de diputados inmediata anterior.

Una vez determinada la suma que corresponde a cada partido, se les entrega mediante ministraciones mensuales, conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

Los gastos de campaña, por su parte, se otorgan únicamente el año en que se celebran elecciones federales, adicionalmente al financiamiento para actividades ordinarias permanentes, y está constituido por una suma equivalente a la establecida para tales actividades en ese año.

Finalmente, el financiamiento para actividades específicas constituye un apoyo para su realización, en una suma no mayor al 75% anual de los gastos comprobados que por las mismas hayan erogado los partidos en el año inmediato anterior. Las cantidades aprobadas también se entregan por ministraciones mensuales.

El financiamiento que no proviene del erario público (artículo 49, apartado 11) está compuesto por el resto de las modalidades, es decir, el de la militancia (cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de los militantes, aportaciones de sus organizaciones sociales, cuotas voluntarias y personales de los candidatos sólo para sus campañas); de los simpatizantes (aportaciones o donativos, en dinero o en especie, en forma libre y voluntaria); autofinanciamiento (ingresos por actividades promocionales, como conferencias, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de propaganda utilitaria, y similares), y financiamiento

obtenido por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos (exceptuándose la adquisición de bienes bursátiles).

Este tipo de financiamiento tiene restricciones propias, en cuanto no debe ser mayor que el financiamiento público, el financiamiento por los simpatizantes no puede rebasar, al año, el 10% del total del financiamiento para actividades ordinarias de todos los partidos, no debe provenir de los poderes federales, estatales o municipales, ni de las dependencias u organismos de la administración pública, centralizados o paraestatales, de partidos o personas extranjeras o que vivan o trabajen en el extranjero, de organismos internacionales, de ministros de culto o cualquier asociación religiosa o de empresas mexicanas de carácter mercantil. Asimismo, las aportaciones de cada persona tienen un límite anual del 0.05% del monto total de financiamiento público para actividades ordinarias permanentes otorgados a los partidos. Por las cuotas de los militantes y por las aportaciones de los simpatizantes, se debe otorgar un recibo, excepto si se trata de una colecta pública, y si se hacen aportaciones en especie, se deben hacer constar en un contrato.

Ahora bien, es al propio Consejo General del Instituto Federal Electoral a quien corresponde controlar el origen y uso del financiamiento por parte de los partidos políticos, a través de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas (artículo 49, apartado 6).

Al efecto, los partidos políticos deben presentar, ante dicha comisión, los informes sobre el origen y monto de sus ingresos, así como su empleo y aplicación, los cuales son de dos tipos: a) Informes anuales y b) Informes de campaña (artículo 49-A), así como permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordene la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, y entregar la documentación que dicha comisión les pida sobre sus ingresos y egresos (artículo 38, apartado 1, inciso k).

En los informes anuales se reportan los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos hayan realizado en todo el territorio nacional durante el ejercicio objeto del informe (un año) y deben presentarse dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporta.

Los informes de campaña deben presentarse por cada una de las campañas en las elecciones respectivas, especificando los gastos que el partido y su candidato hayan efectuado en el ámbito territorial correspondiente, y se presentan dentro de los sesenta días siguientes a que concluyan las campañas. En ellos se reporta el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar las campañas, así como el monto y destino de las erogaciones; se trata de gastos de propaganda (bardas, mantas, volantes, pancartas, equipo de sonido, eventos políticos en lugares alquilados, propaganda utilitaria y similares); operativos de la campaña (sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y similares) así como los gastos en prensa, radio y televisión (artículos 49-A y 182-A).

Cada partido debe tener un órgano responsable de la obtención y administración de los recursos generales y de campaña, así como de la presentación de los informes de ingresos y egresos, anuales y de campaña, que se constituirá en los términos, modalidades y características que los partidos libremente determinen (artículo 49, apartado 5, en relación con el diverso 27, apartado 1, inciso c), fracción IV).

En tal virtud, las prerrogativas y financiamiento para los partidos constituyen elementos importantes necesarios para que tales entidades de interés público cumplan la función que les ha sido encomendada por la ley, como uno de los protagonistas principales de la vida política y del ejercicio democrático en el país (promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo).

Esa función es ejercida por dichos partidos en todo el territorio nacional, ya que éste es su ámbito de actuación. Lo anterior deriva, fundamentalmente, de que tales partidos:

a) Por imperativo constitucional, están destinados a participar en las elecciones federales, es decir, de diputados y senadores al Congreso de la Unión, y de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, además de que también pueden hacerlo en las relativas a los Estados y Municipios (artículo 38, apartado 1, incisos d) y f), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).

b) Obtienen su registro como “partido político nacional” de las autoridades electorales federales (Instituto Federal Electoral), y quedan sujetos a la vigilancia de éstas (artículos 22 y 23, apartado 2, del mismo ordenamiento).

c) Tienen derecho de nombrar representantes ante los órganos del Instituto Federal Electoral, los cuales se distribuyen en todo el territorio nacional (Consejo General, Consejos Locales en cada Entidad Federativa, Consejos Distritales en cada uno de los distritos electorales uninominales, y finalmente, en las mesas directivas de casilla), según lo establece el artículo 36, apartado 1, inciso g) del código en cita.

d) Deben tener presencia en el territorio nacional, por lo cual se exige para su constitución y registro, entre otros requisitos, los siguientes:

- Contar con un mínimo de afiliados con cierta distribución en el territorio nacional (tres mil afiliados en cada una de por lo menos diez entidades federativas, o trescientos afiliados en cada uno de por lo menos cien distritos uninominales, sin que en ningún caso, el número total sea inferior a 0.13% del padrón electoral federal utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior) como señala el artículo 24, apartado 1, inciso b) del Código Federal invocado; además de que debe mantener ese mínimo de afiliados (artículo 38, apartado 1, inciso c).

- Establecer en los estatutos sus órganos directivos; cuando menos, una

asamblea nacional o equivalente, que será el máximo órgano de decisión, así como un comité nacional (representante nacional del partido) y comités en las entidades federativas (artículos 27, apartado 1, inciso c), los cuales normalmente llevan a cabo o ejecutan las decisiones o directrices tomadas por la asamblea nacional. Asimismo, el partido tiene la obligación de mantener en funcionamiento efectivo a tales órganos, de acuerdo con el diverso 38, apartado 1, inciso f).

Lo anterior evidencia que, para el cumplimiento de la función encomendada a los partidos políticos nacionales en todo el territorio nacional, que implica la ejecución de diferentes acciones o actividades, principalmente las ordinarias, las de campaña y las específicas, es preciso que los partidos administren o distribuyan sus recursos en todo el territorio nacional, en los términos que estimen convenientes, y como los partidos actúan a través de sus órganos de dirección, ya sean los de carácter nacional o los estatales o municipales, desde luego que la distribución se puede hacer entre dichos órganos, a efecto de que cada uno lleve a cabo las acciones concretas que conforme a la normatividad legal e interna les correspondan en su respectivo ámbito territorial, de acuerdo a las políticas determinadas por la asamblea nacional y demás órganos resolutores, además de que tal financiamiento servirá para mantener el funcionamiento efectivo de tales órganos.

Tal distribución se efectúa según las necesidades o proyectos que un partido tenga para determinado Estado o región, pues éste cuenta con la libertad de organización y administración, siempre que sus acciones se dirijan a cumplir los fines y funciones que les han sido encomendados, y que se sujeten a las modalidades y límites impuestos por la ley.

Lo anterior permite deducir de la legislación federal, la norma que permite a los partidos políticos nacionales efectuar remesas o remitir recursos a sus órganos directivos estatales, a efecto de llevar a cabo las acciones o actividades tendientes a cumplir las funciones que constitucional y legalmente les han sido encomendadas, sin más limitaciones que las que resulten de la ley fundamental y de la legislación federal.

Tan es así, que el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en uso de las facultades de vigilancia y reglamentarias en materia de financiamiento que le confiere el artículo 82, apartado 1, inciso i), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el *Reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogo de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes*, dedicó un capítulo completo a las transferencias internas de recursos, las cuales tienen lugar entre el comité nacional y los comités estatales, así como con sus organizaciones adherentes y fundaciones o institutos de investigación.

En tales disposiciones se prevé la posibilidad de que el comité nacional de un partido haga transferencias de recursos a los comités estatales, para lo cual se requiere hacer los depósitos en una cuenta especial (artículo 8.1); incluso éstos pueden hacer erogaciones en las campañas de elecciones locales con recursos

federales, siempre que la transferencia se hagan en una cuenta específicamente destinada a ese fin (artículo 10.1), erogaciones respecto de las cuales corresponde el control a la autoridad federal (artículo 10.6).

Consecuentemente, la ley electoral federal permite que los órganos directivos nacionales de los partidos políticos hagan transferencias de recursos a sus comités estatales, sin establecer límites cuantitativos al respecto.

Por su parte, la Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Coahuila, prevé, en su artículo 57, fracciones VII y VIII, lo siguiente:

“El financiamiento que no tenga el carácter de público, se sujetará a lo siguiente:

VII. El financiamiento por aportaciones de organismos ejecutivos de los partidos políticos nacionales a sus comités estatales, podrá ser utilizado para sufragar los gastos generados por las actividades ordinarias permanentes que realicen los partidos políticos, pudiendo aplicar estos recursos a las precampañas y campañas electorales siempre y cuando dichas asignaciones no rebasen el tope de precampañas y campañas que se fijan en esta ley;

VIII. Cada partido político podrá obtener como financiamiento, por los conceptos a que se refieren este artículo, con excepción de la fracción IV, el 75% del monto que le corresponda por concepto de financiamiento público ordinario, el cual no podrá utilizarse por ningún motivo para actividades de precampañas o campañas electorales.”

En tales preceptos se encuentra la norma que prohíbe a los partidos políticos nacionales que sus comités nacionales aporten o transfieran al comité estatal de Coahuila, recursos superiores al equivalente a 75% del financiamiento público ordinario que le corresponda, del que otorga el Gobierno de ese Estado.

Lo anterior implica que tanto la norma federal como la local, antes referidas, permiten que los partidos nacionales aporten recursos a su comité estatal de Coahuila; empero, de esta última se desprende, a contrario sensu, la prohibición de que dichas transferencias se efectúen por sumas superiores al setenta y cinco por ciento del monto que obtengan por concepto de financiamiento público por parte del Gobierno del Estado de Coahuila.

En tales condiciones, dicha norma se contrapone a la federal en el segundo aspecto, pues mientras la norma federal es permisiva, en cuanto admite que los comités nacionales de un partido transfieran recursos a sus comités estatales, sin límite de cantidad, la norma local es prohibitiva, porque niega dicha conducta al impedir que se efectúen remesas de dinero que en su conjunto superen el 75% del financiamiento público estatal ordinario.

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, al no ser posible darle un distinto ámbito de aplicación a cada norma, como se demostrará enseguida.

En efecto, cabe la posibilidad material de que, en algunos supuestos, las decisiones del partido político nacional, al ejercer su derecho a utilizar los recursos que estime convenientes para desarrollar libremente las actividades ordinarias que le permitan cumplir con sus obligaciones, no rebasen el límite previsto por la legislación electoral del Estado de Coahuila, con lo cual no se presentaría la colisión de normas en el caso concreto.

Sin embargo, en todos aquellos supuestos en los que el actor, al ejercer el derecho que tiene a utilizar el financiamiento que estime conveniente para cumplir con sus obligaciones, realice transferencias que superen el límite establecido por la ley local, estaría en oposición a la prohibición prescrita por la norma local, esto es, en algunos casos, el órgano estatal de un partido político nacional, puede llevar a cabo transferencias en cantidades superiores al límite previsto por la legislación local, para estar en condiciones de cumplir con las obligaciones de un partido político nacional, y esta conducta se encontraría amparada por la ley federal, pero en contravención a la ley estatal, lo cual demuestra que en determinados supuestos no es posible ajustar la conducta de dichos partidos nacionales 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 esta última, 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 mismo ámbito de aplicación temporal, espacial, personal y material.

1. La norma federal, prevista por el Código Federal de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales, y la local, prevista por la Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Coahuila, 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, lo que hace que ambas formen parte del sistema jurídico mexicano.

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

**Temporal**, porque ambas normas se encuentran actualmente en vigor sin que se advierta la existencia de alguna otra disposición a virtud de la cual hayan quedado sin efectos.

Los preceptos legales en los que se prevé la norma federal, anteriormente mencionados, están vigentes 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 tres, y el veintidós de noviembre de mil novecientos noventa y seis; lo anterior según lo dispuesto en los artículos primero transitorios de los respectivos decretos de expedición y reformas.

Por su parte, la disposición legal local (artículo 57, fracción VI de la Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Coahuila) está vigentes desde la publicación del decreto 176 por el que se expidió esa ley, en el Periódico Oficial del Estado, el dieciséis de noviembre de dos mil uno, de acuerdo con el artículo primero transitorio de tal decreto.

**Espacial**, debido a que las dos normas son aplicables en el Estado de Coahuila. La federal, porque 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 Coahuila, el cual constituye, precisamente, el ámbito espacial de aplicación de la Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de esa entidad federativa, 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 la norma local, según lo establece el artículo 2, fracción III, de la Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de esa entidad federativa.

**Material**, porque ambas normas regulan la actividad de los partidos políticos nacionales, en lo relativo al financiamiento.

En virtud de lo anterior, se afirma 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, 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 tal situación, esta Sala Superior debe resolver el mencionado conflicto normativo, por constituir una premisa indispensable para resolver el litigio planteado en este juicio, toda vez que actualmente 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 fórmula 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, obscuridad 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 conforma lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Existe uniformidad doctrinal en el sentido de 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 consigne sortear el enfrentamiento de las normas aplicables al caso.

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*), y c) el de **especialidad** (*lex specialis derogat legi generali*).

A continuación se explica brevemente en que consisten.

El **criterio jerárquico** conduce a que, en caso de conflicto entre normas provenientes de fuentes ordenadas de manera vertical, o sea, dispuestas en grados diversos en la jerarquía de las fuentes, la norma jerárquicamente inferior tiene la calidad de subordinada y, por tanto, no debe ceder en los casos en que se oponga a la ley subordinante. Ejemplos paradigmáticos de conflictos entre normas provenientes de fuentes jerárquicamente ordenadas son: el conflicto entre normas de rango constitucional y normas de rango legislativo.

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 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 de la materia regida por la de mayor amplitud, para someterla a una reglamentación diversa (contraria o contradictoria), y esto se hace derivar del postulado del legislador racional, que tiende a rechazar la actitud contradictoria de los autores de las normas.

No obstante lo anterior, en el caso no resulta aplicable ninguno de esos criterios para solucionar el conflicto entre las normas indicadas, por las razones siguientes.

No se trata de preceptos que guarden una relación de jerarquía, ya que se está en presencia de una norma de carácter federal y otra de naturaleza local. Sólo en los casos en que exista esa relación de superioridad puede operar la prevalencia de la de mayor rango.

Tampoco sirve como criterio para resolver la antinomia en estudio el criterio de especialidad, porque el supuesto lógico de éste consiste en que se trate de normas provenientes de la misma fuente u órgano creador del derecho, que sean simultáneas y de igual jerarquía, pues sólo así se puede acudir a determinar la extensión de cada una de las normas en conflicto, para considerar a la más amplia como regla general y a la otra como excepción, en cuanto que ambas provienen del mismo órgano legislativo que actúa bajo el postulado del legislador racional, pero las normas en conflicto en la especie tienen origen diverso, pues mientras

la contenida en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales fue elaborada por el Congreso de la Unión, la prevista en la Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Coahuila es producto del Congreso de ese Estado, de modo que no se puede presumir la nulidad de una voluntad, de emitir un mandamiento para todo un género de hechos jurídicos, y otro que excluya alguna o más especies del género, para regularlos de manera distinta. Esto es, este método de solución de conflictos normativos tiene como presupuesto que las normas en cuestión tengan una diferencia de grado, es decir, que una regule el género dentro del cual se encuentra la materia especial regida por la otra, situación que tampoco se presenta, porque ambas normas tienen la misma extensión en cuanto a su ámbito concurrente material de validez, y en consecuencia, no se restringe el ámbito de aplicación de esa materia a un universo más pequeño, sino que ambas se refieren al financiamiento de los partidos políticos nacionales en cuanto a las transferencias de los órganos nacionales a los estatales.

El criterio cronológico tampoco es útil para resolver el presente conflicto, pues parte del principio de que frente a normas de igual rango jerárquico y que regulen igual materia con la misma amplitud, la voluntad expresada en segundo término supera a la manifestada en un principio, lo que necesariamente implica que hayan sido expresiones del mismo órgano, que se traduce en que la fuente de la norma sea la misma, y como se explicó, esa circunstancia tampoco ocurre en el caso, pues las normas en conflicto fueron elaboradas por distintos órganos legislativos.

Lo anterior es así, ya que el criterio cronológico se basa, esencialmente, en el principio de que la norma jurídica posterior deroga a la anterior, es decir, implica la voluntad del órgano creador de las normas en el sentido de derogar a una y darle vida a otra nueva, lo que no puede operar cuando las normas enfrentadas provienen de órganos creadores diferentes.

Además de éstos tres criterios tradicionales, autores como Norberto Bobbio, en su obra *Teoría del Derecho* (Bógota, Temis, 1997) distinguen otros, para los casos en que los mencionados sean insuficientes, como son:

- a) El criterio de competencia.
- b) El criterio de prevalencia.
- c) El criterio de procedimiento.
- d) El 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 cada una de las dos fuentes tenga la competencia exclusiva para regular una cierta materia.

El **criterio de prevalencia** se refiere a la resolución de conflictos producidos entre normas válidas pertenecientes a subsistemas normativos distintos: un tipo de conflictos cuya resolución sólo sería posible, por tanto, mediante el criterio cronológico o el de especialidad, y se apoya en una disposición legal del sistema que prevé esta solución.

El criterio de la prevalencia en parte distinto y parcialmente coincidente con los de jerarquía normativa y competencia: en lo que se acerca a uno se separa del otro. A diferencia del criterio de competencia, que presupone distintas fuentes con distintas competencias, la prevalencia es una regla prevista para dirimir antinomias en los casos de competencias concurrentes, es decir, casos en los que dos fuentes tienen reconocida competencia para regular los mismos aspectos de una materia, y en esto se acerca al criterio de jerarquía. Pero, a diferencia de la jerarquía, que se establece siempre entre normas de distinta fuerza o rango jurídico, la prevalencia es independiente de las consideraciones sobre la fuerza de las normas, y en esto se aproxima a la competencia. Las competencias concurrentes entre normas de igual o distinto rango, que configuran el objeto de la regla de prevalencia, son propias de algunos Estados federales o de estructura territorial descentralizada.

El **criterio de procedimiento** toma en cuenta, como su nombre lo dice, la validez del procedimiento legislativo que dio origen a la norma; es decir, en caso de que existan dos normas contrarias, provenientes del mismo órgano, y una de las cuales haya sido creada con infracción a las reglas que rigen los procesos de creación, por aspectos formales, tales como quórum, período, entre otros, la otra norma debe prevalecer en la solución del caso concreto.

El método basado en el criterio de **principios y reglas** parte de la base de que los principios son postulados que persiguen la realización de algo, como expresión directa de los valores incorporados al sistema jurídico, cuyo cumplimiento debe buscarse en la mayor medida posible; en tanto que las reglas son enunciados de menor abstracción que los principios, que tienden a lograr la aplicación de éstos a los casos concretos. En este orden de ideas, en caso de la existencia de una antinomia entre reglas aplicables, se pueden utilizar los principios que las rigen como directriz, esto es, ante la oposición entre reglas que resulten aplicables a un mismo caso, debe optarse por la que se apegue más al principio que rija a ambas.

El método basado en el principio de competencia para resolver antinomias, tampoco resulta aplicable, en el presente asunto, por lo siguiente:

Si bien en el caso se dan los requisitos para utilizar este principio en la solución del conflicto que se presenta; sin embargo, en el estado de cosas en el cual se encuentra la realidad del sistema jurídico mexicano, la utilización de este método ha quedado excluido para esta Sala Superior. Estas afirmaciones tienen base en lo siguiente:

El primer requisito del método de solución de antinomias en comento se podría actualizar en la especie, porque se trata de un conflicto en el cual una de las normas pertenece al ámbito federal y otro al ámbito estatal de Coahuila, razón por

la cual se trata de normas provenientes de fuentes legislativas diversas.

Asimismo, se cumpliría con el segundo requisito, pues entre las normas federales y estatales no existe una relación de jerarquía, conforme a lo establecido en los artículos 40; 41, párrafo primero, y 124, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, preceptos de los cuales se advierte que el estado mexicano está organizado en dos órdenes fundamentales, uno federal y otro estatal, con ámbitos de aplicación distintos, sin que exista jerarquía entre las mismas.

También se cumpliría el tercer requisito, porque tanto las leyes federales, como las locales, encuentran las bases competenciales para su expedición en la Constitución Federal, la cual se encuentra en una posición jerárquicamente superior a ambas, y establece un ámbito material de competencia, pues para el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone como esfera material de competencia lo relativo a la organización, funcionamiento y prerrogativas de los partidos políticos nacionales, así como su intervención en los procesos comiciales federales (artículo 41), en tanto que para los códigos electorales locales reserva como ámbito competencial lo referente a los partidos políticos locales en lo que toca a su organización, funcionamiento y prerrogativas, así como el establecimiento de las reglas de los procesos electorales de cada entidad.

Sin embargo, esta Sala Superior no está en condiciones de utilizar el método enunciado, porque esto implicaría la confrontación de una norma secundaria con la Constitución Federal, al establecerse en ésta las disposiciones que regulan los ámbitos competenciales de las normas en conflicto, esto es, se tendría que declarar que una de las normas no se adecua a los preceptos de la carta magna, y en esa actividad no incursionará esta Sala Superior, según el criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 2/2000-PL, entre las sustentadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resuelta el veintitrés de mayo de dos mil dos.

De ahí que el método basado en el principio de competencia no se utilice por esta Sala Superior para resolver el conflicto existente, por el obstáculo real mencionado.

El método basado en el criterio de prevalencia tampoco resulta útil en la especie, porque esta Sala Superior no está tampoco en condiciones de encontrar y aplicar la posible prevalencia de una norma frente a otra, porque tendría que determinar la constitucionalidad ó inconstitucionalidad de ambas, como parámetro para la prevalencia.

Para la aplicación del criterio de procedimiento como método para la resolución del conflicto de las normas en estudio, se requerirían facultades para calificar y decidir sobre la validez o invalidez de las disposiciones legales por no haberse apegado a la normatividad rectora de su producción.

En consecuencia, tampoco es útil para resolver el conflicto de las normas bajo análisis.

Tampoco puede utilizarse el método basado en el criterio de principios y reglas, para resolver la antinomia existente en la especie, porque esta Sala Superior no advierte la existencia de un principio que pueda servir de directriz de manera clara y directa a ambas normas en contradicción.

Concientes de la insuficiencia de los criterios anteriores para solucionar todos los casos en que se presentan antinomias, autores como Norberto Bobbio, en la obra citada, o Marina Gascón Abellán, *Lecciones de Teoría del derecho* (Madrid, McGraw Hill, 1997), apuntan que se abre ante el juez un vasto campo de criterios posibles adicionales, para resolver el conflicto, como el que se inclina por la solución del conflicto concreto con base en la norma que tutele mejor los **intereses** protegidos, de modo que se aplicará la norma que maximice la tutela de los intereses en juego, o bien, el criterio basado en elegir **la norma que sea más 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 unas sean prohibitivas, y otras permisivas; unas imperativas y otras persuasivas, etcétera. La antinomia se resuelve en atención al principio *lex favorabilis derogat lex odiosa*.

En estos criterios se encuentran elementos que aisladamente podrían ser insuficientes para resolver satisfactoriamente la antinomia, pero que en su concatenación alcanzan este objetivo como se demuestra enseguida.

Conforme al método basado en la aplicación de la norma que tutele mejor los intereses en juego, el juzgador debe localizar e identificar, con precisión, los valores que se protegen por la ley y la finalidad que se persigue o pretende alcanzar con las disposiciones en conflicto, y una vez hecha la localización, realizar un análisis para determinar con cuál de las dos normas opuestas se logra más eficazmente o tiende en mayor medida al cumplimiento de la finalidad, o que tutela de mejor manera el valor protegido, para resolver la antinomia por la aplicación de esta norma.

En el caso, se considera que la norma federal tiende a lograr en mayor medida las finalidades perseguidas con la regulación de la actividad de los partidos políticos, y a la vez salvaguarda de manera más efectiva los valores protegidos, como se demuestra a continuación:

La reforma de 1977, relativa a la constitucionalización de los partidos políticos, tuvo por objeto elevar a estas asociaciones políticas al rango de entidades de interés público y encomendarles, como tales, la calidad de vehículos o intermediarios entre los ciudadanos, como titulares de los derechos políticos, y los órganos públicos, con el objeto de propiciar una más amplia participación de los ciudadanos mexicanos en los procesos y actividades electorales, mediante el ejercicio de dichos derechos políticos dentro del pluripartidismo, a fin de alcanzar el más alto fin de perfeccionar la democracia representativa, como sistema para elegir a los gobernantes y como modo de vida de los mexicanos. Esto es, la constitucionalización de los partidos políticos, como organizaciones de ciudadanos, están llamados a realizar funciones

preponderantes e indispensables en la vida pública, política y electoral de la nación, elevados a la calidad de entidades de interés público, sin incluirlos como órganos del Estado, confiándoles una contribución relevante en las tareas que los órganos del poder público deben desempeñar para el desarrollo político y social de los mexicanos, con lo cual se constituyó lo que la doctrina y la propia iniciativa de reforma constitucional denominan un sistema de partidos políticos, y se concedió a éstos un conjunto de garantías y prerrogativas para facilitar su alta misión pública.

En efecto, en el artículo 41, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que los partidos políticos son entidades de interés público, cuyas finalidades son: a) promover la participación del pueblo en la vida democrática; b) contribuir a la integración de la representación nacional, y c) como organización de ciudadanos, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público.

Para el cumplimiento de dichas finalidades, la fracción II del artículo constitucional en cita establece que, la ley deberá garantizar que los partidos políticos cuenten con los elementos necesarios para llevar a cabo sus finalidades, entre los cuales destaca el financiamiento público, que se compone por ministraciones de dinero otorgadas a los partidos políticos, de las arcas del Estado. Estas disposiciones conducen al conocimiento de que el financiamiento público que reciben los partidos políticos únicamente puede ser utilizado para que éstos cumplan con sus finalidades, esto es, desde su origen se encuentra predeterminado el uso que puede dársele, sin que sea posible variarlo, y esto se corrobora con el mandamiento expreso del artículo 38, apartado 1, inciso o) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que dice textualmente:

**“ARTÍCULO 38**

1. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:

...

o) Utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de campaña, así como para realizar las actividades enumeradas en el inciso c) del párrafo 1 del artículo 36 de este Código;”

La realización y desarrollo de las actividades de los partidos políticos se lleva a cabo, tanto durante el tiempo en que se realiza el proceso electoral, como durante el tiempo que medie entre dos procesos comiciales, pues conforme al segundo párrafo de la fracción II del artículo 41 constitucional, y los correlativos de la ley, los partidos políticos reciben el financiamiento público en ambas temporalidades.

El cumplimiento de la finalidad relativa a promover la participación del pueblo en la vida democrática se cumple mediante la realización de un conjunto de actividades por parte de los partidos políticos, que inician durante el tiempo

en que no hay elecciones a través de la promoción de la cultura política en los ciudadanos, la creación de una opinión pública mejor informada, a través de la educación de éstos, la capacitación de sus militantes y simpatizantes, la realización y apoyo de proyectos de investigación en las áreas del conocimiento de las ciencias sociales, entre las que destacan la socioeconómica, la política y elaboración de publicaciones relacionadas con temas políticos. Todas estas actividades tienen por finalidad inculcar en los ciudadanos los contenidos del sistema democrático, el papel fundamental que les corresponde, el poder soberano de que están investidos, así como proporcionar la información indispensable sobre la problemática de la comunidad en la cual se desarrollan y del país en general, las diversas corrientes políticas, sus plataformas y sus propuestas de solución a los problemas existentes, sus programas de gobierno, etcétera. Estas actividades deben ser realizadas por los partidos políticos de manera permanente, como contribución obligatoria, para que los ciudadanos queden en aptitud real de asumir libremente sus criterios y acciones, de modo tal que puedan ejercer con madurez sus derechos políticos, especialmente el de asociación para formar partidos políticos o integrarse a alguno de los existentes, y el de votar y ser votado en las elecciones populares, de manera que durante los comicios estén en condiciones de elegir, con conocimiento de causa, la opción política que más coincida con sus intereses y, de esta forma, ejercer el sufragio con una libertad plena.

Inclusive, el desarrollo de algunas de estas actividades por parte de los partidos políticos, se encuentra incentivado especialmente en la Constitución, pues en su artículo 41, fracción II, segundo párrafo, inciso c), se establece que se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por actividades relativas a educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales.

La realización de estas actividades tiene como ámbito espacial de aplicación toda la República Mexicana, por lo que las disposiciones constitucionales en las cuales se obliga a los partidos políticos a realizar las citadas actividades, esto hace patente que no tienen limitación en cuanto a su desarrollo dentro del territorio nacional.

Finalmente, cabe reiterar que la legislación electoral federal no impone reglas a los partidos políticos nacionales sobre la distribución de sus recursos financieros en el territorio nacional, por lo que tales institutos políticos están en condiciones de determinar libremente las sumas de dinero que han de destinar a sus actividades en cada parte de la geografía nacional.

Todo lo dicho permite concluir que la realización de actividades ordinarias para fomentar la participación de la vida democrática del pueblo, mediante la utilización del financiamiento público, 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, la norma proveniente de la legislación de Coahuila tiene por efecto establecer una 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 Coahuila, no obstante que el dinero con el cual cuentan los partidos se otorga para llevar a cabo las acciones tendientes a fomentar la 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 necesarias para que los partidos políticos lleven a cabo de la mejor manera, las finalidades que les encomienda la constitución.

No obsta para lo dicho lo expuesto en la resolución reclamada, respecto a la 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 en las campañas electorales, en donde compiten los partidos políticos con intereses contrapuestos, lo que no ocurre con las actividades ordinarias, que están orientadas directamente hacia el cumplimiento de los imperativos constitucionales, que son comunes para todos los partidos políticos, en cuanto tienden al mejoramiento de todas las condiciones necesarias para la perfección constante de la democracia.

Por cuanto hace al segundo método enunciado, relativo a elegir la norma más favorable a la libertad, debe precisarse que la libertad constituye un valor de la mayor importancia en un Estado de Derecho, puesto que representa el poder en el campo de acción del individuo necesario para su desarrollo y autorrealización, lo cual redundaría en beneficio de la sociedad, y como tal, constituye un freno al poder del Estado, para impedir los abusos de los gobernantes.

En ese sentido, en un Estado de Derecho la tendencia en los ordenamientos jurídicos, la interpretación jurídica y los métodos de resolución de antinomias, apunta a lograr la mayor libertad posible de los gobernados, de manera que ante dos normas antagónicas, una de las formas en que el juez puede resolver, es mediante la aplicación de la norma que mejor proteja la libertad, o que la haga posible en mayor medida.

En ese tenor, se ha acuñado el principio relativo a que lo que no está prohibido, está *permitido*, que rige cabalmente para los gobernados, en contraposición al establecido para la actuación de las autoridades, que *sólo pueden hacer lo que la ley les autoriza*.

Tratándose de personas morales que no se encuentran en la esfera de lo público, también se rigen por el primero de los principios mencionados, pero su régimen de libertad, a diferencia de lo que ocurre con las personas físicas, está acotado por el objeto al que están destinadas, y esto tiene su razón de ser en la propia naturaleza de tales entidades, ya que su nacimiento y existencia jurídica obedece y se justifica por la necesidad de alcanzar determinado fin, mediante la

suma de esfuerzos de personas físicas.

Los partidos políticos, por su parte, se encuentran en una situación intermedia entre la esfera pública y la privada, en razón de que se trata de organizaciones de ciudadanos, esto es, actúan y se desenvuelven en el área de la sociedad civil (privado), pero están elevados al rango de entidades de interés público, cuyo objeto no puede ser cualquiera, sino que ya se encuentra predeterminado en la ley, y consiste en cumplir una función pública, relativa a promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Para tales entidades, su esfera de libertad se acota por la exigencia constitucional y legal de cumplir con las obligaciones impuestas para el cumplimiento de sus finalidades de orden público, que son preponderantes frente a sus intereses como nuevas asociaciones políticas, por lo que pueden realizar todo lo que no les esté prohibido, mientras no sea contrario a lo que están obligados u obstaculice el cumplimiento de sus finalidades constitucionales como entidades de orden público. En esas condiciones, cuando haya conflicto entre dos normas que rijan la actividad de los partidos políticos, encaminada al cumplimiento de sus fines constitucionales, se optará también por la que tienda a la mayor libertad, al conferírle mayor margen de actuación para cumplir su función pública, es decir, por aquella que le permita potenciar sus recursos y su actividad para lograr una mayor participación de los ciudadanos en la democracia, de hacerlos concientes de lo que esto implica, así como de que asuman una actitud crítica y un posicionamiento en el panorama político mexicano.

Este criterio también resulta aplicable para resolver el conflicto normativo en cuestión, a favor de la norma federal.

Lo anterior, porque de las dos, la federal permite al partido político nacional la aplicación de los recursos que estime pertinentes para llevar a cabo sus estrategias o programas de acción en cierto lugar, que le permitan alcanzar más participación de los ciudadanos, estudiar y hacer las propuestas para solucionar los conflictos del Estado o región.

En cambio, la norma estatal restringe considerablemente esa posibilidad, toda vez que únicamente permite que los partidos nacionales apliquen al territorio del Estado de Coahuila, un monto reducido de recursos, porque, junto con el resto del llamado *financiamiento no público*, según los términos utilizados por la ley local (proveniente de los simpatizantes, militantes, autofinanciamiento o rendimientos financieros) no puede rebasar un máximo del 75% del monto que corresponda al partido por financiamiento público local, para actividades ordinarias.

Lo anterior se traduce en restringir la libertad de los partidos políticos nacionales 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 estimen necesarios al efecto.

Esto constituye una restricción a la libertad del partido político nacional porque puede llegar a impedir que cumpla su función de la mejor manera.

En lo que se refiere al método que se basa en la forma de la norma, resulta fundamental distinguir cuál es la forma de cada una de las normas en conflicto para demostrar la existencia de la incompatibilidad que surge de su enfrentamiento, sobre todo cuando una es imperativa o prohibitiva y la otra permisiva.

Planteada de ese modo la antinomia, el criterio indicado conduce a que el juzgador aplique la norma permisiva y no la imperativa o prohibitiva.

En el caso bajo análisis, resulta también aplicable este criterio para resolver el conflicto, dado que las normas en cuestión son de distinta naturaleza, desde el punto de vista de su forma.

Como quedó explicado en párrafos precedentes, la norma contenida en la ley electoral federal es permisiva, pues permite que los órganos directivos nacionales de los partidos políticos hagan transferencias a sus comités estatales, en cambio, la norma derivada de la legislación electoral de Coahuila es prohibitiva, toda vez que prohíbe a los partidos políticos que sus comités nacionales aporten o transfieran al comité estatal de Coahuila, recursos superiores al equivalente a 75% del financiamiento público ordinario que le corresponda, que otorga el Gobierno del Estado.

Así, resulta evidente que la norma más benéfica o favorable es la prevista en la legislación electoral federal, toda vez que su forma es permisiva, lo que se traduce en una disposición facultativa para que los comités nacionales de los partidos políticos, de manera libre y sin fijarles topes, transfieran recursos económicos al comité estatal de Coahuila, frente a la disposición de la ley electoral de la entidad, ya que su forma prohibitiva se traduce en una restricción en el actuar de los partidos políticos al fijarles límites a las transferencias que sus comités nacionales pueden efectuar a los comités estatales de ese estado.

En esas condiciones, es preferente la aplicación de la disposición federal al ser la más benéfica por su forma permisiva.

Una vez que se han confrontado las normas, y se han aplicado los métodos mencionados, quedó demostrado que la aplicable al caso es la establecida en la legislación federal que se enuncia como la permisión a los comités estatales de los partidos políticos nacionales en Coahuila, para utilizar recursos económicos provenientes del financiamiento federal en actividades ordinarias sin límites preestablecidos.

Ahora bien, en el caso concreto, para sancionar al actor, la responsable aplicó la normatividad electoral del Estado de Coahuila, por lo cual estimó que la conducta desarrollada por el actor constituyó una infracción; sin embargo, una vez que se ha determinado que la norma local se encuentra en conflicto que 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, es evidente que el actor no incurrió en infracción, porque la transferencia de recursos que el Comité Ejecutivo Nacional realizó al Comité Directivo Estatal de Coahuila, para el desarrollo de actividades ordinarias tendientes al cumplimiento de sus finalidades, en un monto superior al financiamiento público ordinario que recibió en esa entidad federativa, constituye una conducta permitida jurídicamente por la normativa federal.

Por otra parte, como ya quedó establecido, el actor no esgrimió argumentos contra la determinación de la responsable de tener por acreditada la infracción consistente en que la presentación extemporánea del informe trimestral de ingresos y egresos del año dos mil dos, por lo cual, en este aspecto, la resolución combatida debe quedar firme.

En consecuencia, toda vez que para determinar la sanción impuesta al Partido Acción Nacional, la responsable tomó en cuenta que el actor incurrió en dos infracciones, y que en el cuerpo de la presente resolución se ha determinado la inexistencia de una de ellas, al haber resultado fundados los agravios del partido actor a ese respecto, se impone modificar la sentencia de ocho de agosto del año en curso, dictada por el Pleno del Tribunal responsable, y de la misma forma, el acuerdo 37/2003, de nueve de junio de dos mil tres, emitido por el Consejo General del Instituto de Participación Ciudadana del Estado de Coahuila, a fin de que quede subsistente la consideración de que el partido actor incurrió en la falta consistente en la presentación extemporánea del informe trimestral de ingresos y egresos del año dos mil dos, en los términos establecidos en el artículo 6o de la Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Coahuila y, por su parte, quede insubsistente la determinación de que dicho partido cometió la falta relativa a obtener financiamiento no público, principalmente por transferencias del Comité Nacional, en un monto superior al 75% de la cantidad que le corresponde por financiamiento público ordinario a nivel local, conforme a lo estipulado en el artículo 57, fracción VIII, de la ley en cita.

Por tanto, queda insubsistente la única sanción impuesta por las dos infracciones que se consideraron cometidas, debiéndose devolver el expediente al Consejo General del Instituto de Participación Ciudadana del Estado de Coahuila, para el efecto de que individualice la sanción por la falta que prevalece, con plenitud de atribuciones legales.

Por lo expuesto y fundado, además, en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 93, apartado 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se:

## RESUELVE

**PRIMERO.** Se modifica la sentencia dictada por el Pleno del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Coahuila, dentro del juicio electoral

03/2003 y, consecuentemente, el acuerdo de nueve de junio de dos mil tres, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación de Coahuila

**SEGUNDO.** En consecuencia, subsiste la consideración de que el partido actor incurrió en la falta consistente en la presentación extemporánea del informe trimestral de ingresos y egresos del año dos mil dos y, por su parte, queda insubsistente la determinación de que dicho partido cometió la falta relativa a obtener financiamiento no público, principalmente por transferencias del Comité Nacional, en un monto superior al 75% de la cantidad que le corresponde por financiamiento público ordinario a nivel local.

**TERCERO.** Se ordena la devolución del expediente al Consejo General del Instituto de Participación Ciudadana del Estado de Coahuila, para el efecto de que individualice la sanción por la falta que prevalece, con plenitud de atribuciones legales.

[...]

Así lo resolvieron, por **mayoría** de cuatro votos, los señores magistrados que forman la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Leonel Castillo González, Alfonsina Berta Navarro Hidalgo y Mauro Miguel Reyes Zapata; los puntos resolutive, por **mayoría** de seis votos de los señores magistrados José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Leonel Castillo González, José Luis de la Peza, Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, José de Jesús Orozco Henríquez y Mauro Miguel Reyes Zapata con el voto en contra del magistrado Eloy Fuentes Cerda, quien formula voto particular, que se agrega a la presente, de conformidad con lo previsto en el artículo 187, párrafo cuarto, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. El magistrado José de Jesús Orozco Henríquez, formula voto concurrente, que se agrega a la presente, conforme al precepto citado. El Secretario General de Acuerdos, autoriza y da fe.

### **VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MAGISTRADO JOSÉ DE JESÚS OROZCO HENRÍQUEZ, EN RELACIÓN CON LA RESOLUCIÓN RECAÍDA EN EL EXPEDIENTE SUP-JRC-305/2003**

Con el debido respeto a la apreciada magistrada y a los distinguidos magistrados integrantes de esta Sala Superior, deseo manifestar mi conformidad con el sentido de la sentencia por la cual se modifica la resolución de ocho de agosto de dos mil tres dictada por el Pleno del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza, en particular, por cuanto a que queda insubsistente la determinación de que dicho partido político cometió la falta relativa a obtener financiamiento no público principalmente por transferencias del comité nacional en un monto superior al setenta y cinco por ciento de la cantidad que le corresponde por financiamiento público ordinario a nivel local, si bien me

permito formular mi reserva en virtud de que, aun cuando coincido con el sentido del fallo, disiento de las razones que se expresan para sostenerlo, pues desde la perspectiva del suscrito los argumentos tendentes a modificar el acto impugnado deben ser diversos a los considerados en esta resolución.

En forma contraria a las consideraciones vertidas por la mayoría, en opinión de quien emite este voto concurrente, en el presente asunto no se actualiza el supuesto conflicto de normas a partir del cual se estructura el fallo de mérito, y menos aún resulta aplicable la interpretación de que, ante un conflicto de normas como el que supuestamente se presenta en el caso, el resolutor debe estar al precepto que más libertad y beneficios otorgue al gobernado, así como el que tenga un carácter permisivo.

En efecto, en el presente asunto no sólo no existe el conflicto de normas (entre la normativa federal y la local) que sustenta la presente sentencia, sino que la solución que se propone, 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, por otra parte, las referidas consideraciones, que con todo respeto no comparto, llevarían al extremo de sostener que las transferencias internas de recursos de los órganos nacionales a los comités estatales de los partidos políticos nacionales podrían no tener límites, como se asienta en la sentencia que en sus términos emite la mayoría, lo cual 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, con base en lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A juicio del emitente del presente voto, la solución al problema planteado en la litis se encuentra en la interpretación gramatical, sistemática y funcional del mismo artículo 57 de la Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Coahuila de Zaragoza, en relación con el 116, fracción IV, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 63 y 64 de la invocada Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de esa entidad federativa, así como 42, fracción XXI, de la Ley del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila, a partir de la cual se observa una diferencia entre las fracciones VII y VIII del mencionado artículo 57. Así, de su lectura integral se desprende, desde la perspectiva del suscrito, que para las transferencias de recursos prevista en la fracción VII de dicho precepto, no aplica el límite del 75% del financiamiento público ordinario señalado en la diversa fracción VIII (como indebidamente lo interpretó la autoridad responsable), por tratarse de distintos supuestos normativos.

En consideración del suscrito, la fracción VIII del mencionado artículo 57 de la ley electoral local, que limita la recepción del financiamiento que no tenga el carácter de público hasta en un 75% del financiamiento público ordinario, no aplica a la fracción VII del mismo precepto legal, en la que se prevé que los órganos ejecutivos de los partidos políticos nacionales podrán transferir recursos a sus comités estatales.

La diferencia entre los supuestos normativos previstos, respectivamente, en las fracciones VII y VIII del artículo 57 de la Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Coahuila de Zaragoza, se hace evidente si se tiene en consideración que las diversas hipótesis consideradas en las distintas fracciones de dicho precepto legal (con excepción, precisamente, de la fracción VII), se refieren realmente a verdaderos ingresos que el partido político está en aptitud de obtener a través de distintos mecanismos de financiamiento no público, verbigracia, el financiamiento proveniente de la militancia, de simpatizantes, de actividades promocionales o rendimientos financieros, en tanto que la fracción VII no se refiere en estricto sentido a ingresos obtenidos por el partido político, sino que alude más bien a recursos que ya obran en el instituto político y que los organismos ejecutivos de los partidos políticos nacionales transfieren internamente a sus comités estatales, razón por la cual resulta congruente desprender que el monto máximo señalado para estas transferencias de recursos (previsto en la fracción VII), es distinto al límite establecido para los ingresos obtenidos por financiamiento no público (ordenado en la fracción VIII), toda vez que ambas disposiciones tienen distinto ámbito material de validez, uno referido al financiamiento no público derivado de ingresos locales al respectivo partido político (en su caso, nacional, a través del órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos, así como de la formulación y presentación de los informes que deben rendir sobre sus ingresos y egresos y sobre los gastos de precampañas y campañas electorales, mismo que debe acreditarse ante el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza, en términos del artículo 60, fracción I, de la Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de dicha entidad federativa, en la inteligencia de que corresponde al citado Instituto estatal ejercer las facultades de control y fiscalización de tales ingresos), y otro a las aportaciones o transferencias de recursos de órganos ejecutivos de partidos políticos nacionales a sus comités estatales (los cuales, como se indicó, no constituyen propiamente nuevos ingresos de carácter local sino, se insiste, transferencias internas de recursos, en el entendido de que el previo ingreso de tales recursos al partido político nacional a través del órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales y de campaña a que se refieren los artículos 27, párrafo 1, inciso c), fracción IV; 49, párrafo 5, y 49-A, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es objeto de revisión y control por parte de los órganos competentes del Instituto Federal Electoral).

En relación con lo anterior, cabe precisar que la mencionada fracción VII del artículo 57 de la ley electoral local, deriva de una reforma legislativa de dos mil uno que insertó dicha hipótesis normativa dentro de un precepto legal que en atención a su contenido no le correspondía, pues mientras el citado artículo 57 alude a las opciones de financiamiento no público, la fracción VII se refiere a un supuesto normativo distinto, consistente, como ya se explicó, en la transferencia interna de recursos que realizan los organismos ejecutivos de un partido político nacional a sus comités estatales. Así, de la lectura del artículo 42, fracción II, última parte, del anterior Código Electoral del Estado de Coahuila, se observa que dentro de las hipótesis de financiamiento no público, no se incluían las mencionadas transferencias internas de recursos, introducidas hasta ahora, con una deficiente técnica legislativa, a través de la inserción de la fracción VII comentada.

Asimismo, bajo la perspectiva del suscrito, es de considerar que esta distinción entre las hipótesis previstas en las fracciones VII y VIII del multicitado artículo 57 de la ley electoral local, se acentúa al observar que precisamente en la fracción VII se prevé textualmente que las aportaciones derivadas de las transferencias internas de recursos de los órganos nacionales a los comités estatales de un partido político podrán aplicarse a precampañas y campañas electorales (siendo precisamente, como ya se anotó, que el límite a tales aportaciones será el tope de gastos de campaña previsto legalmente), en tanto que, contrariamente a lo anterior, en la diversa fracción VIII se prohíbe expresamente que el financiamiento que no tenga el carácter de público (exceptuando la fracción IV y, obviamente, la mencionada fracción VII), no podrá utilizarse por ningún motivo para tal fin, es decir, para actividades de precampañas o campañas electorales.

Es por lo anterior que, en opinión de quien suscribe el presente voto concurrente, en la propia fracción VII se establece textualmente que el límite para ese tipo de transferencias internas de recursos es aquel que no rebase el tope de gastos de precampañas y campañas previsto en la misma ley electoral estatal, de acuerdo con la atribución que el artículo 116, fracción IV, inciso h), de la Constitución federal le confiere al legislador local ordinario, por lo cual no le resulta aplicable a este tipo de aportaciones el límite del 75% del financiamiento público ordinario previsto en la mencionada fracción VIII del artículo 57 de la ley electoral estatal que, indebidamente, aplicó la autoridad responsable al hoy actor.

**VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL MAGISTRADO ELOY FUENTES CERDA  
EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL SUP-JRC-  
305/2003**

Por disentir con la resolución mayoritaria que se pronuncia en el presente juicio, formulo voto particular en los términos siguientes.

El motivo de disenso se centra, medularmente, en la conclusión a la que se arriba en la ejecutoria mayoritaria, resultante de la aplicación del criterio para resolver el conflicto de normas que se afirma, existe entre lo dispuesto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que reglamenta los preceptos constitucionales relativos a la organización, función y prerrogativas de los partidos políticos nacionales, y lo previsto por el artículo 57, fracciones VII y VIII, de la Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Coahuila, en tanto que según se dice la norma federal es permisiva, pues admite que los comités nacionales de un partido político transfieran recursos, sin límite alguno, a sus comités estatales; mientras que la norma local es prohibitiva, porque niega dicha posibilidad al impedir que se efectúen remesas de dinero que en su conjunto superen el 75% del financiamiento público estatal ordinario.

En la aplicación del criterio que toma como base la norma que mejor tutele los intereses protegidos, en la mayoritaria se considera que la norma federal tiende a lograr en mejor medida las finalidades perseguidas con la regulación de la actividad de los partidos políticos y a la vez salvaguarda más efectivamente los valores protegidos, lo cual se concluye a partir del rango que confiere el artículo 41 constitucional a los partidos políticos de entidades de interés público y los fines que el propio precepto constitucional les asigna, así como las prerrogativas que les otorga para que cuenten con los elementos necesarios para llevar a cabo sus finalidades, destacando que la realización de estas actividades tiene como ámbito espacial de aplicación toda la República Mexicana, sin que se establezca limitación en su actuar dentro del territorio nacional, por lo que los partidos políticos nacionales están en condiciones de determinar libremente las sumas de dinero que han de destinar a sus actividades en tal ámbito espacial, agregándose que no obsta lo expuesto por la responsable, respecto a la defensa de la equidad a que se debe propender en la participación de los partidos políticos nacionales con los estatales, **porque el instrumento de la equidad está destinado a ser observado en las campañas electorales**, en donde compiten los institutos políticos con intereses contrapuestos, lo que no ocurre con las actividades ordinarias, que están orientadas directamente hacia el cumplimiento de los imperativos constitucionales, que son comunes para todos los partidos políticos.

En primer término, se advierte que en la mayoritaria, se identifican los valores protegidos por la norma y la finalidad que se pretende alcanzar con la regulación de la actividad de los partidos políticos, con base en lo preceptuado en el artículo 41, bases I y II, de la Constitución Federal, en relación con el numeral 38, apartado 1, inciso o), del código electoral federal, que establece las obligaciones a cargo de los partidos políticos nacionales.

La consideración anterior, en concepto del suscrito, deviene insuficiente para identificar cabalmente los intereses que tutelan las normas que regulan la actividad de los partidos políticos como entidades de interés público, así como las garantías que les confiere para que cuenten con los elementos necesarios para

llevar a cabo sus finalidades, pues nada se dice con respecto a tales actividades de los partidos políticos tanto nacionales como estatales en la esfera local, y cómo se protegen esos valores tutelados en la norma para dichos casos, siendo que lo razonado en la ejecutoria, destaca únicamente como ámbito de actividad de los partidos políticos el territorio nacional en general. Si se parte de la noción de un conflicto de normas que se pretende resolver conforme al criterio que se propone, ello supone la ponderación de una y otra normas en pugna, por cuanto a los valores que tutelan y la extensión que alcanza cada una, a fin de obtener, como corolario, la que debe prevalecer; empero, como se ha resaltado, la mayoría atiende sólo parcialmente a la Norma Suprema y al ámbito espacial en que despliegan sus actividades los institutos políticos nacionales.

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, 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).

Por cuanto a la materia de la controversia, el señalado artículo 116, fracción IV, de la Norma Fundamental, establece las garantías que las Constituciones y leyes de los Estados deben establecer en materia electoral, entre otras, el otorgamiento de **financiamiento público para el sostenimiento de las actividades**

**permanentes de los partidos políticos y durante los procesos electorales locales**, la fijación de límites a las erogaciones que realicen en sus campañas electorales y de los montos de las aportaciones de sus simpatizantes, así como su control y vigilancia.

En este orden de ideas, en materia de financiamiento público, se tiene que la base II del artículo 41 constitucional, regula lo correspondiente a los partidos políticos nacionales; mientras que, en el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal, se establecen las bases a las que deben sujetarse las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, y en este aspecto, en el inciso f) de dicha fracción, se prevén los lineamientos generales que rigen para el otorgamiento del financiamiento público a los partidos políticos, norma cuya aplicación estará dada según el ámbito en el que participe un partido político, sea federal o local, a virtud del principio de distribución de competencias que recoge el invocado artículo 124 constitucional.

De lo expuesto se sigue que, tratándose de elecciones federales, la norma constitucional expresa que debe regir para efectos del financiamiento público lo es el artículo 41, base II, de la Constitución Federal, y para el ámbito estatal, la disposición aplicable lo es aquella que emane de la soberanía de las entidades federativas, en términos de lo previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso f), de la propia Constitución Federal.

En este tenor, estimo que el supuesto conflicto de normas no es tal, o de darse, la propia Ley Fundamental brinda la solución, derivada del régimen federal que adopta. No obstante, de consentir con la premisa de un conflicto, el criterio que se propone en la mayoritaria, desde mi perspectiva, no lo resuelve, pues si atendemos al contenido del artículo 41 de la Constitución Federal, advertiremos que prácticamente en los mismos términos se recoge en el numeral 29 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, por lo cual estaríamos frente a valores que reciben una tutela similar.

Por lo anterior, se estima incorrecto considerar que la norma federal tutela mejor los intereses protegidos, cuando éstos han sido definidos bajo una perspectiva que toma en cuenta sólo las actividades de los partidos políticos nacionales para la consecución de sus finalidades respecto de todo el territorio nacional, sin considerar la debida protección de esos mismos valores, cuando dichos institutos políticos nacionales actúan en el ámbito de las entidades federativa, o tienen la calidad de estatales, donde para determinar qué norma protege de mejor forma esa comunidad de intereses, debe establecerse a qué orden corresponde su tutela y las implicaciones que traería dar vigencia en el ámbito local a disposiciones que aparentemente rigen el financiamiento público en el ámbito federal, bajo la premisa de que se trata de partidos políticos con registro nacional, con el consecuente caos reglamentario que se gestaría para establecer las disposiciones aplicables en un proceso local, cuando en este último ámbito rigen las disposiciones locales con independencia del partido político que participe en el mismo.

Así también, estimar que la tutela en el orden federal es más amplia por no imponer límite alguno a las transferencias de que se trata, sin tomar en consideración que la actuación de los partidos políticos nacionales en la esfera local, además de ser de la competencia de las soberanías estatales, puede darse, como en el caso de Coahuila, en convivencia con institutos políticos locales, que sujetos a un diverso orden, como se ha dicho, debe armonizarse, haciendo prevalecer la mejor regulación de los fines que tiene encomendados.

Cabe subrayar que en este tópico, esta Sala Superior ya se ha pronunciado, en el sentido de que la actuación de los partidos políticos nacionales, vinculada con las actividades político-electorales de la entidad federativa regidas por disposiciones legales estatales, queda sujeta a éstas y a las autoridades que deben aplicarlas, criterio que fue recogido como tesis relevante con el rubro “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”.

Considerando que acorde con el inciso f) de la fracción IV, del artículo 116 citado, se deja 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, confirmando la libertad para el establecimiento de las formas y mecanismos para su otorgamiento, con la única condición de acoger el principio de equidad, es mi convicción que la disposición relativa a que el financiamiento por aportaciones de organismos ejecutivos de los partidos políticos nacionales a sus comités estatales no rebase el 75% del monto que le corresponda por concepto de financiamiento público ordinario, prevista en el artículo 57, fracciones VII y VIII de la ley electoral de Coahuila, es la norma que debe prevalecer, pues es a este régimen al que corresponde regular el financiamiento que impacta en el ámbito local, que al limitar el ingreso indiscriminado de recursos, propende a mantener condiciones de equidad con relación al resto de los actores políticos, dando cabal cumplimiento a la norma constitucional antes invocada, sin que pueda estimarse, como se afirma en la ejecutoria no compartida, que tal limitante se constituya en una menor tutela, cuestión que riñe con los postulados que sirvieron de base para reglamentar a nivel constitucional el financiamiento de los partidos políticos.

Ahora bien, debe tenerse presente que mediante el financiamiento proveniente del erario público, se pretende garantizar la sana competencia de los partidos políticos en un sistema electoral determinado, buscando en todo momento la independencia de éstos, respecto de presiones ilegales que podrían derivarse de grupos de poder económico, social e institucional, de tal manera que el Estado asume la responsabilidad de dotar a esas entidades de interés público, de los recursos financieros que les permitan el cumplimiento de los fines que les son generalmente atribuidos, tales como la promoción de la participación del pueblo en la vida democrática, su contribución a la integración de la representación

nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, con base en el sufragio universal, libre, secreto y directo; todo ello, en igualdad de oportunidades, a efecto de atemperar las desigualdades económicas entre las distintas opciones políticas, buscando que los partidos políticos no tengan posibilidades disímiles derivadas de sus recursos económicos.

Para la satisfacción de lo anterior, la propia Constitución delega en la legislación secundaria el establecimiento de normas que regulen el financiamiento público que habrán de recibir los partidos políticos y el financiamiento privado que los mismos se alleguen por diversos medios, así como los mecanismos necesarios para su control y vigilancia, con lo cual se pretende dar transparencia a sus recursos en su origen y destino, así como mantener condiciones de equidad en la contienda electoral, que permitan la formación y el fortalecimiento de un sistema de partidos políticos que refleje la pluralidad de opciones políticas en el país, sin el demérito de desigualdades de orden económico de los actores políticos.

Así, se pretende evitar la influencia de los detentadores del poder económico en el ámbito político, preservando asimismo las oportunidades para que todos los institutos electorales participen en forma equitativa en el financiamiento público, lo que implica una provisión de recursos a los contendientes políticos, que asegure una competencia política vigorosa y equilibrada, pero también, que tome en cuenta su presencia y fuerza electoral dentro de la comunidad a la que aspiran dar representación.

Lo anterior, pone de manifiesto que el financiamiento de los partidos políticos adquiere una importancia decisiva dentro de un régimen democrático, ante el imperativo que les impone su propia naturaleza y objetivos, de difundir los principios ideológicos de carácter político y social que postulen, para lo cual también es menester contar con una estructura para capacitar a sus propios militantes, de establecer comunicación con los electores a efecto de presentarles sus ideas y programas a fin de obtener su apoyo en las contiendas electorales, formando su conciencia política, lo que obliga a los partidos políticos a contar con recursos económicos para afrontar los gastos que demandan esas actividades, mismos que preferentemente deben obtenerse del erario público, a fin de evitar que se alleguen de recursos cuyo origen no permite ser claramente conocido.

En estos términos, se evidencia que la Carta Magna eleva a la categoría de principio fundamental, rector de la distribución del financiamiento público a los partidos políticos, la equidad, (tanto en el artículo 41, base II, como en el 116, fracción IV, inciso f) para cuyo alcance en la materia la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria emitida al resolver la acción de inconstitucionalidad 5/98, estableció que

“la equidad en materia electoral, para la obtención de recursos y demás elementos para el sostenimiento y la realización de los fines de los partidos políticos, estriba en el derecho igualitario consignado en la ley para que todos puedan alcanzar

esos beneficios, y no por el hecho de que, cuantitativamente hablando y por sus circunstancias particulares, un partido pueda o deba recibir más o menos cantidad de esos elementos o recursos”.

Asimismo, en la ejecutoria emitida en la acción de inconstitucionalidad 11/98, señala que:

“la equidad en materia electoral, tratándose de financiamiento público a los partidos, estriba en el derecho igualitario consignado en la ley para que todos puedan alcanzar esos beneficios, atendiendo a las circunstancias propias de cada partido, de tal manera que cada uno perciba lo que proporcionalmente le corresponda acorde con su grado de representatividad”.

De acuerdo con lo anterior, en el concepto de equidad que se comenta, se comprende el derecho igualitario de acceso al financiamiento público de los partidos políticos, así como el otorgamiento de este beneficio en función de sus diferencias específicas, como podrían ser su peso electoral, la representación que cada uno de ellos tenga en los cuerpos legislativos, o como en el caso la naturaleza de su registro.

Sin que obste que tal regulación, sólo se refieran expresamente al financiamiento público, pues se considera extensiva a cualquier modalidad del mismo, toda vez que su impacto en las condiciones en que se desenvuelven los partidos políticos no distingue entre el tipo de financiamiento que le dio origen; de ahí que el respeto al principio de equidad no pueda a constreñirse al de carácter público, dado que éste debe imperar en todas las relaciones existentes entre partidos políticos, lo que se ve reflejado en la especie por la propia norma local, al establecer límites a las otras modalidades de financiamiento, poniendo de manifiesto el mismo propósito de establecer condiciones equitativas en la actuación de los citados institutos políticos en el Estado de Coahuila, impidiendo que un partido político pueda recibir recursos de manera desproporcionada e ilimitada, en perjuicio del resto de los actores políticos mencionados.

A mi juicio no es dable establecer como parámetro para determinar la mayor o menor tutela de los intereses de que se trata, la mayor o menor posibilidad de allegarse recursos económicos, que por otra parte se restringe a un solo tipo de partidos políticos de los que actúan en la esfera de la competencia política estatal.

Lo expuesto, permite colegir, contrariamente a lo que se sostiene en la mayoritaria, que la regulación constitucional y legal de ambos ámbitos, no establece un derecho absoluto e ilimitado, a favor de los partidos políticos nacionales para que sus órganos ejecutivos transfieran a los comités o equivalentes estatales, recursos que inciden en las actividades que realizan en la vida política estatal y municipal, pues como se dijo, tales transferencias deben sujetarse a las reglas que rigen las condiciones político-electorales en un determinado Estado Libre y Soberano de

la República, pues de lo contrario, los intereses de los partidos políticos que a nivel nacional cuentan con mayores recursos, cuyo origen es ajeno al Estado de Coahuila, podrían desequilibrar a capricho, las condiciones en que interactúan con el resto de los partidos políticos, en contravención de los principios que rigen la naturaleza del financiamiento como prerrogativa de los partidos, siendo más evidente con relación a los partidos políticos estatales, que no cuentan con la posibilidad de acceder a una fuente de financiamiento adicional como es una dirigencia nacional, y que incluso pudiera hacer nugatoria la participación de estos últimos en las entidades locales, convirtiendo en letra muerta las prevenciones que en los Estados dispone la existencia de partidos políticos locales.

Sin que sea dable que bajo el argumento de que no existen limitaciones normativas en cuanto al desarrollo de los partidos políticos nacionales dentro del territorio nacional, se pase por alto la salvaguarda de condiciones equitativas en la vida de los institutos políticos en una entidad federativa, cuya regulación sí limita las transferencias de dinero que afectan tal ámbito, máxime que la realización de las finalidades de los partidos políticos se ven colmadas en una entidad federativa que como en el caso, tuvo la realización de un proceso electoral, para lo cual existieron recursos otorgados por el instituto electoral local, tanto para actividades ordinarias como para la obtención del voto, y por otro lado el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional también transfirió cantidades destinadas para ambos conceptos.

Lo que hace patente la posibilidad de que el Partido Acción Nacional realice cabalmente sus funciones como entidad de interés público en el Estado de Coahuila, y si en todo caso, se llegara al extremo en que no pudiera canalizar todos los recursos que disponga como transferencias a entidades federativas, por existir limitaciones legales como en el caso de la legislación en comento, esa no es la única vía en que el partido político nacional puede llevar a cabo los fines que le son propios, en el ámbito de todo el territorio de la República, tales como actividades permanentes relativas a promover la participación del pueblo en la vida democrática, en tanto que también está en condiciones de hacerlo a través de los medios de comunicación con penetración nacional, la organización directa por parte de los órganos nacionales de congresos, eventos políticos o proyectos de investigación, cuyos resultados puedan ser publicados para su conocimiento por los ciudadanos o en la capacitación de sus militantes y simpatizantes, es decir, que no es indispensable para la consecución de tales fines, el que sean realizadas por los comités estatales directamente en ese ámbito, con recursos provenientes del órgano nacional, pues bien pueden implementarse acciones por parte de éste último que de igual manera contribuyan a sus propósitos como instituto político en todo el territorio nacional.

De ahí que los intereses tutelados deban vincularse necesariamente y en todo momento con la salvaguarda del principio de equidad con relación al financiamiento que reciba cualquier partido político, siendo inexacta la

consideración de la mayoritaria en el sentido de que sólo debe ser observado cuando existen campañas electorales y se compite con intereses contrapuestos, ya que si bien es el momento en que mayormente puede reflejarse la materialización de diversos resultados en función de la inversión de recursos financieros que se hayan destinado para promover a determinados candidatos, lo cierto es que no puede soslayarse, que en la realidad social y política, los recursos que se invierten en gastos ordinarios o actividades específicas, también tienen un impacto en la percepción de los ciudadanos que serán electores en futuros procesos comiciales; ello es así, pues las actividades de los partidos que inician durante el tiempo en que no hay elecciones se refieren, tal como se afirma en la ejecutoria, a la promoción de una cultura política en los ciudadanos, la creación de una opinión pública mejor informada, mediante la educación, capacitación e investigación, para proporcionar a dichos ciudadanos la información indispensable sobre la problemática de la comunidad en la cual se desarrollan y del país en general; las diversas corrientes políticas; sus plataformas y sus propuestas de solución a los problemas existentes, sus programas de gobierno, etcétera, las que se efectúan de manera permanente, para que los ciudadanos estén en aptitud real de asumir libremente sus criterios y acciones.

Precisamente la naturaleza de tales actividades, es lo que permite advertir, que de consentir la transferencia ilimitada de recursos, se vulneraría la esencia de la prerrogativa del financiamiento, que pretende evitar la manipulación que posibilite que el desempeño de un partido político esté en función de la cantidad de recursos que se le destinen, siendo que en el caso, aún cuando tales ingresos adicionales se destinaran a su sostenimiento y desarrollo de su infraestructura, y no a la obtención del voto, podría incidir indebidamente en un fortalecimiento inequitativo en la administración del organismo tanto de recursos humanos como materiales, que de manera directa o indirecta propiciarían mejores condiciones para su intervención en la formación y manifestación de la voluntad popular, como por ejemplo, con la difusión de la corriente política en que se sustenta, aumentando la calidad de la información que puedan transmitir al potencial elector, conformando un posicionamiento preliminar basado en la fijación de una presencia partidista en la sociedad, que por contar con mayores recursos, lo ordinario es que pueda realizar más y mejores acciones, ejerciendo cierta influencia en los ciudadanos, al tener conocimiento previo de cómo se desenvuelve un partido político con relación a otro, que se puede reflejar en el momento en que se presenten las campañas electorales de los mismos, lo que de alguna manera se reconoce en la resolución mayoritaria, cuando se afirma que las citadas actividades permanentes constituyen una contribución obligatoria para que los ciudadanos puedan ejercer con madurez, entre otros derechos políticos, el de votar y ser votado en las elecciones populares, eligiendo durante los comicios, con mayor conciencia la opción política que más coincida con sus intereses; empero, como se apuntó en párrafos precedentes, ese conocimiento puede transmitirse de muy distintas maneras, según sea la capacidad

económica del emisor.

En la especie, la vulneración al principio de equidad se hace patente al considerar el financiamiento ordinario que recibió la representación del Partido Acción Nacional en Coahuila, con relación a los partidos políticos estatales en el año dos mil dos, como se muestra a continuación.

INGRESOS ORDINARIOS 1ER TRIMESTRE 2002*	PRERROGATIVAS RECIBIDAS DEL INSTITUTO ELECTORAL LOCAL	TRANSFERENCIAS POR DIRIGENCIA NACIONAL, QUE NO DEBEN EXCEDER DEL 75% DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO (\$251,912.50)
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	\$335,883.33	\$15,955.98
PARTIDO CARDENISTA COAHUILENSE	\$341,194.17	-----
PARTIDO DE LA LIBERTAD	\$248,102.22	-----
PARTIDO UNIDAD DEMOCRÁTICA DE COAHUILA	\$307,503.48	-----
INGRESOS ORDINARIOS 2DO TRIMESTRE 2002*	PRERROGATIVAS RECIBIDAS DEL INSTITUTO ELECTORAL LOCAL	TRANSFERENCIAS POR DIRIGENCIA NACIONAL, QUE NO DEBEN EXCEDER DEL 75% DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO (\$251,912.50)
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	\$335,883.33	\$17,500.00
PARTIDO CARDENISTA COAHUILENSE	\$341,194.17	-----
PARTIDO DE LA LIBERTAD	\$248,102.22	-----
PARTIDO UNIDAD DEMOCRÁTICA DE COAHUILA	\$307,503.48	-----

INGRESOS ORDINARIOS 3ER TRIMESTRE 2002*	PRERROGATIVAS RECIBIDAS DEL INSTITUTO ELECTORAL LOCAL	TRANSFERENCIAS POR DIRIGENCIA NACIONAL, QUE NO DEBEN EXCEDER DEL 75% DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO (\$251,912.50)
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	\$335,883.33	<b>\$5,382,803.90</b>
PARTIDO CARDENISTA COAHUILENSE	\$341,194.17	-----
PARTIDO DE LA LIBERTAD	\$248,102.22	-----
PARTIDO UNIDAD DEMOCRÁTICA DE COAHUILA	\$307,503.48	-----
INGRESOS ORDINARIOS 4ER TRIMESTRE 2002*	PRERROGATIVAS RECIBIDAS DEL INSTITUTO ELECTORAL LOCAL	TRANSFERENCIAS POR DIRIGENCIA NACIONAL, QUE NO DEBEN EXCEDER DEL 75% DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO (\$251,912.50)
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	\$335,883.33	<b>\$1,544,003.25</b>
PARTIDO CARDENISTA COAHUILENSE	\$341,194.17	-----
PARTIDO DE LA LIBERTAD	\$248,102.22	-----
PARTIDO UNIDAD DEMOCRÁTICA DE COAHUILA	\$307,503.48	-----

\*FUENTE: Dictámenes de la Comisión de Contraloría y Fiscalización del Instituto Electoral Local, sobre los Informes trimestrales de ingresos y egresos ordinarios por el ejercicio 2002.

De los datos que aparecen en los cuadros comparativos, en principio se observa que el financiamiento público que reciben los partidos que se toman como ejemplo, guardan cierto margen de proporcionalidad, pues existe un rango de \$248,102 a \$341,194 pesos trimestrales, que implícitamente refleja las diferencias propias de las distintas fuerzas políticas, tomadas en cuenta por las reglas que establecen el procedimiento para calcular los montos que corresponden a cada

instituto político.

Asimismo, se advierte la posibilidad de que dichos entes de carácter nacional, puedan recibir transferencias de sus dirigencias nacionales, hasta en una cantidad equivalente al 75% del financiamiento público estatal, es decir, que si bien se autoriza un trato diferencial derivado del citado carácter, se pretende mantener en esta modalidad de financiamiento, la proporcionalidad que subyace en los recursos públicos que reciben en cada caso dichos institutos políticos, pues es precisamente esta cantidad, la que sirve de referencia para calcular el límite porcentual que debe respetarse, para que, aún autorizándose un ingreso adicional, al cual no tienen acceso los partidos políticos estatales por su propia naturaleza, éste no sea arbitrario e ilimitado, sino acorde con las condiciones de equidad que atendiendo al mandato constitucional, pretendió dar el legislador al financiamiento que pueden recibir tales actores políticos, si bien, reconociendo su diversa naturaleza, conforme a la cual se actualiza el postulado de dar un trato desigual a los desiguales, ello se realice en un contexto que no diluya cualquier viso de justicia distributiva, al hacer nugatoria la posibilidad real de los partidos políticos estatales de interactuar en condiciones de equilibrio con las fuerzas políticas nacionales.

Estimar lo contrario, permitiría que un partido político nacional, con intereses de posicionamiento en una determinada entidad federativa, pudiera destinar cualquier cantidad de los recursos con que cuente su representación a nivel nacional, con total libertad, sin importar la desproporción que pudiera generar con relación a los institutos políticos locales.

Ejemplo de esas posibles incongruencias, resulta del contraste de lo que recibió el Partido Acción Nacional, en el tercer y cuarto trimestres del año dos mil dos, sólo por tales transferencias para gastos ordinarios, ascendiendo a \$5,382,803 y \$1,544,003 pesos, respectivamente, mientras que cada partido político local recibió como prerrogativas del instituto electoral local, un promedio de \$300,000 pesos, en cada trimestre, lo que significa alrededor de diecisiete veces más, en el tercer período, y cinco, en el segundo, para dicho ente nacional, lo que da una idea del gran impacto que tiene en las acciones que pueden desarrollar uno y otros, sin que pase desapercibido que esas grandes cantidades de dinero, se empezaron a transferir de junio a diciembre del año próximo pasado, tiempo en el que en dicha entidad tuvo verificativo un proceso electoral para elegir diputados y miembros de los ayuntamientos.

Y suponiendo que se destinaran únicamente para actividades ordinarias o específicas, éstas se llevarían a cabo durante un proceso electoral, fortaleciendo necesariamente el desempeño del partido político nacional, en época electoral y de realización de campañas, siendo prácticamente imposible separar los efectos de actividades ordinarias de las dirigidas a la obtención del voto, pues el resultado de las mismas se traduce en un solo impacto en la percepción del elector potencial, llevando la inequidad también al desarrollo de la contienda electoral, respecto de

la cual, también existe una partida específica que puede utilizar el instituto político nacional, para transferir recursos para gastos de campaña locales, mismos, que aún cuando no son materia de la litis en el presente juicio, no pasa desapercibido que el Partido Acción Nacional, tampoco respetó el límite porcentual en examen, incrementando de manera trascendental la capacidad financiera de su representación estatal.

Por todo lo anterior, manifiesto mi disenso con la motivación expresada en el ejercicio interpretativo de mérito, para privilegiar la norma federal que permite las transferencias citadas de forma ilimitada, toda vez que en los hechos, podría llegarse al extremo de extinguir cualquier posibilidad de participación significativa de los partidos políticos estatales, por las radicales diferencias de su fuerza económica, con relación a los nacionales.

Las mismas consideraciones respecto al principio de equidad, sustentan básicamente mi desacuerdo con los dos restantes métodos de interpretación desarrollados por la mayoritaria, como son, el relativo a escoger la norma más favorable a la libertad, y el que se basa en la forma de la norma, donde se concluye que debe aplicarse la federal por ser la que se inclina a la libertad de los partidos políticos con registro nacional, y por resultar más benéfica al tener forma permisiva, respectivamente.

No comparto tales conclusiones, en razón de que tomando en cuenta lo afirmado en la propia ejecutoria, en el sentido de que la esfera de libertad de los partidos políticos se acota por la exigencia constitucional y legal relativa al cumplimiento de sus finalidades, por lo que pueden realizar todo lo que no esté prohibido, mientras no sea contrario a lo que están obligados, acorde con los razonamientos precedentes, al encontrarse obligados los institutos políticos nacionales a sujetar su actuación en el ámbito local, a las leyes específicas que lo regulan, así como a respetar el principio de equidad que rige el financiamiento que reciben tales entes públicos, la citada restricción de la norma estatal, se encuentra plenamente justificada en los términos apuntados, debiendo prevalecer sobre una norma federal, la cual, tampoco cabe tenerla como permisiva, sobre la base de que no impone límites a las transferencias de recursos que incidan en la esfera local, por la básica consideración de que no corresponde a la misma regular ese ámbito, sino al orden estatal, de modo que tal ausencia de reglamentación, no es dable interpretarse como una autorización tácita para transferir ese tipo de recursos de manera ilimitada, máxime cuando se afectan los derechos y condiciones de participación de los partidos políticos locales en Coahuila, por lo que no resulta dable privilegiar una norma que favorece la libertad de unos sujetos en perjuicio de otros, por el simple hecho de que se considere más benéfica la que tenga una supuesta forma permisiva.

Las anteriores consideraciones, son las que dan sustento a mi disenso con la resolución que se emite en el presente juicio.



CONFLICTOS NORMATIVOS  
E INTERPRETACIÓN JURÍDICA

Es el Cuaderno No.2 de la Colección  
sobre Cultura de la Legalidad.  
Se imprimió en noviembre de 2010 en el Tribunal  
Electoral del Estado de Michoacán.

Coronel Amado Camacho No. 294  
Col. Chapultepec Oriente  
Morelia, Michoacán  
C.P. 58260

Su tiraje fue de 1, 000 ejemplares





Coronel Amado Camacho 294  
Chapultepec Oriente  
Morelia, Michoacán  
Tel. 3-24-29-68  
Fax. 3-24-28-53

[www.teemich.org.mx](http://www.teemich.org.mx)