

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO, POR EL QUE ESTABLECE EL CRITERIO DE INTERPRETACIÓN DEL ARTICULO 48 FRACCION II INCISOS A) Y C) DEL CODIGO DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES DEL ESTADO DE PUEBLA

ANTECEDENTES

I.- En sesión ordinaria de fecha veintiuno de junio de dos mil uno, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado determinó mediante acuerdo CG/AC-030/2001, el monto del financiamiento público otorgado a los partidos políticos acreditados ante este Organismo Electoral para el desarrollo y promoción de sus actividades en la vida política de nuestro Estado, aprobando en dicho documento los Lineamientos Generales para la Fiscalización de la mencionada prerrogativa.

II.- En fecha veinticuatro de septiembre del año en curso, el representante suplente del Partido Revolucionario Institucional, acreditado ante este Organismo Electoral presentó escrito dirigido al Consejero Presidente solicitando textualmente lo siguiente:

<<vengo a realizar una consulta de interpretación en relación a las aportaciones a que se refieren los incisos a y c de la fracción II del artículo 48 del citado ordenamiento legal; pues existen algunas dudas en la percepción textual del mismo, concretamente en donde se menciona: "0.05% del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos, en el año que corresponda" se tiene duda si se refiere al total de lo asignado a todos los partidos políticos o a cada uno de ellos por lo que consideramos necesaria su valoración.>>

CONSIDERANDO

1.- Que, de conformidad con el artículo 75 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, uno de los fines del Instituto Electoral del Estado es asegurar el ejercicio de los derechos político electorales de los ciudadanos y de los partidos políticos, vigilando el cumplimiento de sus obligaciones.

Atento a lo anterior, dentro de la estructura central del Instituto Electoral del Estado, se encuentra el órgano central denominado Consejo General con potestad superior de dirección y responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones



constitucionales y legales en materia electoral, velando en todo momento por que su actuar sea conforme a los principios rectores de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia como expresamente lo señala el artículo 79 del Código en comento.

2.- Que, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 44 del Código de la materia, los partidos políticos registrados que participen en los procesos electorales, tendrán derecho en forma equitativa al financiamiento público y privado para la manutención de sus actividades ordinarias y respecto de aquellas tendientes a la obtención del voto universal, con independencia de las demás prerrogativas que les sean otorgadas por otros ordenamientos legales.

En concordancia al ordenamiento legal citado con antelación, el artículo 45 del Código de la materia indica que el régimen de financiamiento de los institutos políticos deberá sujetarse a las modalidades señaladas en el párrafo anterior.

Así, el financiamiento privado no deberá ser mayor al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político, mismo que podrá provenir de sus militantes, simpatizantes, autofinanciamiento y rendimientos financieros, fondos o fideicomisos constituidos como inversiones por los propios partidos políticos.

3.- Que, el artículo 89 fracción XX del Código de la Materia, refiere que entre las atribuciones del Consejo General se encuentran el atender lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos, es decir, éste Organo Central velará porque dichas prerrogativas sean respetadas con estricto apego y conforme a lo que señala la disposición Legal en comento. Así, una de las prerrogativas que le es conferida a los institutos políticos es recibir financiamiento público y privado para el desarrollo de sus actividades, por lo que a fin de lograr la transparencia, legalidad y credibilidad de nuestro Organo Constitucional y de los partidos políticos hacia el exterior, se instituyó una Comisión Revisora investida de facultades de fiscalización.

Asimismo, al hacer referencia al artículo señalado anteriormente, específicamente la fracción XLIII, señala que este Organo Superior será el encargado de resolver las consultas que se presenten sobre la interpretación de las disposiciones del Código de la Materia y los casos no previstos en él con el objeto de cumplir con las atribuciones que le son encomendadas.

Atento al argumento vertido en el párrafo anterior, es preciso hacer notar que la facultad de interpretación que tiene el Consejo General, debe efectuarse conforme a lo establecido en el artículo 4 del Código de Instituciones y Procesos Electorales



del Estado Puebla, pues éste dispositivo legal fija como criterios de interpretación los siguientes gramatical, sistemático y funcional, así como también lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este orden de ideas y a fin de solventar la solicitud del Partido Revolucionario Institucional, es menester interpretar el contenido del artículo 48 fracción II incisos a) y c) del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, por ser expresamente solicitado por el Partido Revolucionario Institucional, conceptualizando los diversos criterios de interpretación a saber, criterio de interpretación gramatical; criterio de interpretación sistemático y criterio de interpretación funcional.

¹<Por cuanto hace al criterio de interpretación gramatical, acontece advertir que con la aplicación de este criterio, se llega a conocer la verdadera intención del legislador ya que el uso de las reglas de la sintaxis, es la que le da la primera coherencia gramatical al texto.

Así, cuando la norma es clara y precisa, debe interpretarse gramaticalmente, estos es, debe extraerse su sentido, atendiendo a los términos en que el texto está proyectado, sin soslayar su literalidad, con lo que, el interprete le otorga a la norma aquel alcance que se desprende de su contenido, se podría citar que también este tipo de interpretación se realiza verificando la coherencia de la norma a interpretar con las demás disposiciones que integran el ordenamiento.

Por su parte, el criterio de interpretación sistemático se concibe cuando una disposición parezca ser contraria o incongruente con otra ordenanza o principio perteneciente al mismo contexto normativo, es decir, se aplicará el criterio de interpretación sistemático en el entendido de que una norma se le debe atribuir el significado que le haga lo más coherente posible con otras reglas del sistema o con un principio general de derecho, pues no se debe considerar que la norma a interpretar existe sola, ya que se encuentra incluida en un sistema.

Por último, el criterio de interpretación funcional es aplicado cuando un precepto origine dudas en cuanto a su aplicación, tomando en cuenta, para tal efecto, los diversos factores relacionados con la creación, aplicación y funcionamiento de la disposición jurídica.>>

¹ Pérez Escobar, Jacobo. Metodología y Técnica de la Investigación Jurídica, Editorial Temis S.A., 3ra edición, Santa Fe de Bogotá- Colombia.



En atención a lo expresado y a fin de que este Organismo Central realice una óptima interpretación al dispositivo legal que alude el Partido Revolucionario Institucional, este Organismo Central debe recurrir al principio de exhaustividad, al que debe apegarse la actuación de las autoridades electorales al momento de dictar sus resoluciones, tal y como lo establece la Tesis de Jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Época, cuyo rubro es: *“EXHAUSTIVIDAD PRINCIPIO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN”*, visible en páginas 172-173 de la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002.

En relación con lo anterior, es conveniente advertir para el análisis que nos ocupa, que el criterio a seguir por este Consejo General debe regirse bajo la línea de la interpretación gramatical. Así, en primer instancia, aplicando el principio de exhaustividad y a fin de emitir una correcta interpretación gramatical, debemos atender al contenido del artículo 45 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, pues el mismo denota la forma en que debe distribuirse el financiamiento a los partidos políticos, aspecto que debe ser comprendido para fijar posteriormente los principios y límites que arrojará la interpretación solicitada por el Partido Revolucionario Institucional, de manera que el artículo 45 del Código de la Materia señala:

<<Artículo 45.- El régimen de financiamiento de los partidos políticos, tendrá las modalidades siguientes:

I.- Financiamiento Público, que prevalecerá sobre otros tipos de financiamiento, y que deberá ser para:

- a) El sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes;*
- b) Las actividades tendientes a la obtención del voto; y*
- c) El acceso equitativo de los partidos políticos a los medios de comunicación.*

II. Financiamiento Privado, que no será mayor al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político, y que podrá provenir de:

- a) Militantes;*
- b) Simpatizantes;*
- c) Autofinanciamiento; y*
- d) Rendimientos financieros, fondos o fideicomisos constituidos como inversiones por los propios partidos políticos.>>*



Conforme a la transcripción anterior se puede señalar que el artículo establece un límite de aportación e indica quienes podrán realizar aportaciones a los partidos políticos.

En este orden de ideas, con la finalidad de contar con los elementos necesarios para llevar a cabo la interpretación a que hace referencia el Partido Político en comento, acontece señalar textualmente la parte conducente del artículo 48 fracción II, incisos a) y c) del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla en los siguientes términos:

<<Artículo 48.- *El financiamiento privado son las aportaciones de recursos económicos o en especie que no provienen del erario público y que los partidos políticos perciben de sus militantes, de simpatizantes o por sus propios medios, para el desarrollo, promoción y fortalecimiento de sus actividades, el que se sujetará a las modalidades y limitaciones siguientes:*

I.- Financiamiento por sus militantes, el cual se conformará por las cuotas y aportaciones ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las aportaciones de sus organizaciones sociales o por las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten para sus campañas; y

II.- Financiamiento procedente de simpatizantes, que se conformará por las cuotas y aportaciones o donativos que en dinero o en especie y por voluntad propia, hagan a los partidos políticos las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país.

El financiamiento privado a que se refieren las fracciones I y II de este artículo, se sujetará a las reglas siguientes:

a) Cada partido político no podrá recibir anualmente aportaciones en dinero de militantes y/o de simpatizantes, por una cantidad superior al diez por ciento del monto del financiamiento público para actividades ordinarias;

b) De las aportaciones en dinero los partidos políticos deberán expedir recibos foliados en los que se harán constar los datos de identificación del aportante, salvo que hubieren sido obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, siempre y cuando no implique venta de bienes o artículos promocionales. En el caso de colectas, sólo deberá reportarse en el informe correspondiente el monto total obtenido. Las aportaciones en especie se harán constar en un contrato celebrado conforme a las leyes aplicables;

c) Las aportaciones que en dinero realice cada persona física o moral facultada para ello, tendrán un límite anual equivalente al 0.05% del monto del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos, en el año que corresponde; ...>>

En relación con lo anterior, siguiendo el criterio de interpretación gramatical, es conveniente advertir que si bien es cierto que la labor interpretativa surge sobre todo, ante textos faltos de claridad, también es acertado mencionar que de la observancia al dispositivo legal en comento se desprende que las reglas de sintaxis que fueron empleadas son de carácter evidente hacia el lector, pues las mismas denotan la intención que el legislador plasmó en este mandato legal, para que fueran entendidas



de la mejor manera posible y precisamente evitar divagación que pudiera originar el contenido de la misma.

Por otra parte y sustentando la postura anterior, cabe hacer mención que el sentido gramatical de la norma en estudio refleja una apariencia clara y no deja lugar a dudas lo definido en el artículo 48 del Código de la materia.

Ahora bien, siguiendo el criterio gramatical utilizado para interpretar el artículo 48 fracción II incisos a) y c) del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, el financiamiento privado se origina de aquellas aportaciones de recursos económicos o en especie que no provienen del erario público y que los institutos políticos van a percibir ya sea de sus militantes, de simpatizantes o por sus propios medios, a fin de encausar el desarrollo, promoción y fortalecimiento de sus actividades, en el ámbito Estatal.

Financiamiento que se encuentra sujeto a modalidades y limitaciones necesarias a observar por parte de los Institutos Políticos ya que de esta forma se asegura que los partidos políticos desarrollen sus actividades con estricto apego a los principios que rigen la función electoral, pues ellos son parte integrante del sistema electoral del Estado.

Sin embargo, acontece advertir que el contenido de los incisos a) y c) del artículo 48 del Código en comento, sostienen supuestos distintos a propósito del texto literal que cada uno refleja y precisamente por la sintaxis empleada en los mismos, es decir, los hechos hipotéticos en que pueden situarse los institutos políticos son diferentes.

Específicamente el inciso a) de la fracción II del artículo 48 del Código de la Materia, señala que el financiamiento privado que reciba cada partido político será percibido por aportaciones en dinero de militantes y/o de simpatizantes, siempre y cuando no sea por una cantidad superior al 10% por ciento del monto del financiamiento público para actividades ordinarias.

De la lectura de este precepto, se puede determinar que se integra por dos premisas, la primera indica que cada uno de los institutos políticos que se encuentran acreditados ante este Organismo Electoral recibirán dichas aportaciones.

La segunda establece, que dichas aportaciones no deben ser mayores al 10% procentaje del monto del financiamiento público para actividades ordinarias. Así, empleando la interpretación gramatical, el Consejo General estima que el límite que el precepto en estudio establece para las aportaciones en cita, debe calcularse



tomando en consideración el monto del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes que recibe cada uno de los institutos políticos acreditados ante este Organismo Electoral.

Por cuanto hace al inciso c) de la fracción II del diverso en estudio, es menester mencionar que el supuesto que literalmente expresa el inciso es diferente respecto del inciso a) mencionado en líneas anteriores, en atención a que las aportaciones que en dinero realice cada persona física o moral facultada para ello; tendrán un límite anual equivalente al 0.05% pro ciento del monto del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos en el año que corresponda.

Siguiendo la metodología empleada para interpretar el inciso a), señalamos como primer premisa del inciso c) del ordenamiento legal en cita, la alusión de que los partidos políticos podrán recibir aportaciones de personas físicas o morales.

La segunda premisa indica que el monto de las aportaciones que se refieren en el precepto en estudio no podrán ser mayores al 0.05% por ciento del financiamiento público, correspondiente al rubro de actividades ordinarias, del total entregado a todos los partidos políticos. Es decir, el límite anual del 0.05% por ciento debe calcularse tomando en consideración el monto total calculado para ser otorgado a los partidos políticos en el año que corresponda, respecto del financiamiento público que se empleará para llevar a cabo sus actividades ordinarias.

Ahora bien, en relación con la locución “otorgado a los partidos políticos”, debemos atender a las reglas gramaticales en cuanto al número que para tal efecto señala la Real Academia Española. Así, el número es una categoría gramatical con la que se opone la singularidad a la pluralidad en las palabras flexivas, también, el término singular se caracteriza por la carencia de morfema y por su parte el plural, presenta los morfemas *s* o *es*, de modo que el sentido que el legislador plasmó en el inciso a) es de manera singular pues textualmente señala el financiamiento público respecto de sus actividades ordinarias, que cada partido político recibió y el inciso c) pluraliza al utilizar la frase <<partidos políticos>>, haciendo alusión al financiamiento público por concepto de actividades ordinarias permanentes correspondiente al monto total calculado para ser distribuido a los institutos políticos.

De tal manera, que cada uno de los incisos del artículo en cita contemplan supuestos diferentes, sin que sea óbice el hecho de considerar que en ambos incisos se refieren a la prerrogativa que tienen los partidos políticos para recibir financiamiento privado atendiendo a los límites y modalidades indicados en la legislación aplicable. Así, el alcance literal que denota el contenido de la disposición



que se interpreta, es claro en atención a que el 10% por ciento que alude el inciso a) es respecto del monto del financiamiento público para las actividades ordinarias que le fue entregado a cada uno de los institutos políticos y el 0.05% por ciento se refiere al monto total del financiamiento público otorgado en su conjunto a los partidos políticos, en el rubro antes citado.

Asímismo, un aspecto que surge del texto de los incisos a) y c) del artículo 48 del Código de la Materia es precisamente el accidente gramatical que da cierta diferencia en la terminación de las frases <<partido político>> y <<partidos políticos>>, y que literalmente reflejan los diferentes supuestos en que se sitúan cada uno de los incisos, mismos que ya fueron explicados con anterioridad. Considerando pertinente indicar que éste Organismo Central al efectuar la interpretación materia de este acuerdo observó los principios rectores de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia, siendo referente la legalidad ya que la autoridad electoral para ser imparcial, objetiva, cierta e independiente debe actuar con estricto apego a lo señalado por la ley, así el sólo cumplimiento al principio de legalidad garantiza el cumplimiento de los otros principios.

Por último debe señalarse que en concatenación con los argumentos vertidos con anterioridad, el financiamiento privado que cada partido político puede recibir en términos de los incisos a) y c) del artículo 48 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla no debe ser mayor al cincuenta por ciento del financiamiento público, que alude el artículo 45 del Código de la materia, existiendo correlación entre dichos dispositivos legales pues el artículo 45 señala la base para el otorgamiento del financiamiento privado y el artículo 48 circunscribe la forma en que dicho financiamiento será otorgado a propósito de las personas que legalmente se encuentran facultadas para conferirlo, por lo que se estima que la interpretación en comento no es contraria a la relación lógica que debe guardar la norma en análisis y el resto de las disposiciones que integran el cuerpo legal que la contiene.

De manera que éste Consejo General fija el criterio de interpretación del artículo 48 fracción II incisos a) y c) del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, en los términos planteados en este considerando.

4.- Que, en términos de lo establecido en el artículo 91 fracción XXV, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, este Organismo Superior de Dirección faculta al Consejero Presidente del Organismo, para hacer del conocimiento del Presidente de la Comisión Revisora del Financiamiento Público y del Director de Prerrogativas, Partidos Políticos y Medios de Comunicación, el contenido del presente acuerdo, para su conocimiento y debida observancia.

Por lo anteriormente expuesto y fundado en ejercicio de las facultades que confiere el artículo 89 fracción LIII del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, el Consejo General del Instituto Estatal emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO.- El Consejo General del Instituto Electoral del Estado establece el criterio de interpretación del artículo 48 fracción II incisos a) y c) del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, de acuerdo con lo establecido en el considerando número 3 de este acuerdo.

SEGUNDO.- El Consejo General faculta al Consejero Presidente para hacer del conocimiento del Presidente de la Comisión Revisora de la Aplicación del Financiamiento Público y del Director de Prerrogativas, Partidos Políticos y Medios de Comunicación, el contenido del presente acuerdo, para su conocimiento y debida observancia, en términos de lo establecido en el considerando 4 del presente acuerdo.

TERCERO.- Publíquese el presente acuerdo en el Periódico Oficial del Estado.

Este acuerdo fue aprobado por unanimidad de votos de los integrantes del Consejo General del Instituto Electoral del Estado, en sesión ordinaria de fecha treinta de octubre de dos mil tres.

CONSEJERO PRESIDENTE

SECRETARIO GENERAL

**LIC. ALEJANDRO ARTURO
NECOECHEA GOMEZ**

**LIC. NOE JULIAN CORONA
CABAÑAS**

