

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-179/2012

**RECORRENTE: PARTIDO DEL
TRABAJO**

**AUTORIDAD RESPONSABLE:
DIRECTOR DE LA UNIDAD DE
FISCALIZACIÓN DE LOS
RECURSOS DE LOS PARTIDOS
POLÍTICOS DEL INSTITUTO
FEDERAL ELECTORAL**

**MAGISTRADO: FLAVIO GALVÁN
RIVERA**

**SECRETARIO: ALEJANDRO
PONCE DE LEÓN PRIETO**

México, Distrito Federal, a dos de mayo de dos mil doce.

VISTOS, para resolver, los autos del recurso de apelación identificado con la clave **SUP-RAP-179/2012**, promovido por el **Partido del Trabajo**, en contra del Director de la Unidad de Fiscalización de los recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, a fin de controvertir el acuerdo contenido en el oficio identificado con la clave UF/DRN/3361/2012, por el cual emitió respuesta a su petición, y

R E S U L T A N D O :

I. Antecedentes. De la narración de hechos que el recurrente hace en su escrito de demanda, así como de las constancias que obran en autos, se advierten los siguientes antecedentes:

1. Consulta. El tres de abril de dos mil doce, Ricardo Cantú Garza, en representación del Partido del Trabajo,

SUP-RAP-179/2012

presentó escrito en la Oficialía de Partes de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, del Instituto Federal Electoral, por el cual, con fundamento en el artículo 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hizo una petición al Director General de la aludida Unidad de Fiscalización.

2. Acuerdo impugnado. Mediante oficio UF/DRN/3361/2012, de fecha trece de abril de dos mil doce, el Director General de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos emitió respuesta a la petición hecha por el Partido del Trabajo, el cual es al tenor siguiente:

Lic. Ricardo Cantú Garza
Representante propietario del
Partido del Trabajo ante el Consejo
General del Instituto Federal Electoral

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 81, numeral 1, inciso j) del Código Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 7, numeral 1, inciso a) del Reglamento de Fiscalización, en atención a si escrito de fecha tres de abril de dos mil doce, mediante el cual formula la consulta que a continuación se transcribe:

“... Existe la posibilidad de que en un convenio de coalición total electoral, que suscriban dos o más partidos políticos para la elección de Presidente de la República, Senadores y Diputados Federales, se pueda convenir dentro de las cláusulas que rigen el mismo, lo siguiente:

1.- Si cada uno de los Partidos Políticos que integran la coalición electoral total antes mencionada, pueden llevar a cabo de manera individual la administración, entrega y comprobación de los recursos que les corresponda para la campaña federal a la elección de presidente de la república, diputados y senadores, de acuerdo a las candidaturas que les corresponde a cada partido político dentro de lo que se estipule en el convenio de coalición.

2.- De ser afirmativa dicha petición antes mencionada, cómo se realizaría la comprobación de los gastos llevados a cabo por todos los Partidos Integrantes de la Coalición y si se abriría una cuenta bancaria individual para cada Partido Político o sería una cuenta única y concentradora”.

Al respecto, se le informa que y de acuerdo con lo mandatado por el artículo 161, numeral 1, inciso b) del Reglamento de Fiscalización, no es posible que los Partidos Políticos coaligados puedan llevar a cabo de manera individual, la entrega y comprobación de los recursos que le correspondan para campaña federa, ya que, el precepto en cita, indica que el responsable de administrar y distribuir recursos de campaña, será uno de los partidos integrantes de dicha coalición.

Por otra parte, respecto de la interpretación que realiza del vocablo “podrá” que se contempla en el artículo 161, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, es oportuno esclarecer que éste no puede entenderse como una cuestión optativa o discrecional, sino en el sentido de obligatoriedad, en ese contexto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso de apelación identificado como SUP-RAP-02/2008, clarificó en cuanto al uso de dicho vocablo en la ley, a continuación se transcribe la parte conducente de dicha sentencia:

*“En cuanto al vocablo **podrán** empleado en el arábigo, se impone puntualizar que si bien en sentido semántico se traduce en un indicativo de un futuro simple, en la conjugación de la palabra poder, que significa según el diccionario de la academia española **“Tener expedita la facultad o potencia de hacer algo”**, visto desde el plano de la técnica empleada en la configuración de normas, no debe entenderse, por sí, bajo la connotación o significado de discrecionalidad, pues, como lo ha definido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis intitulada **PODER. EL USO DE ESTE VERBO EN LAS DISPOSICIONES LEGALES, NO NECESARIAMENTE IMPLICA UNA FACULTAD DISCRECIONAL**, en ocasiones se emplea en sentido de obligatoriedad, y entonces conlleva un deber, de ahí que ante ese doble significado, debe el aplicador del precepto, en este caso este Tribunal, desentrañar a través de la intención del creador de la norma, el sentido en que utilizó el verbo.”*

[Énfasis añadido]

En ese tenor, el Convenio de Coalición Electoral Total, celebrado por los Partidos Políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano aprobado en sesión extraordinaria por el Consejo General del Instituto

SUP-RAP-179/2012

Federal Electoral el 28 de noviembre de 2011, estableció en su cláusula SÉPTIMA, incisos c) y d), lo que a continuación se transcribe:

“c) Para la administración y reporte de los gastos de campaña en los informes correspondientes, las partes acuerdan constituir un Consejo de Administración que estará integrado por un representante designado por cada uno de los partidos coaligados, el designado por el Partido de la Revolución Democrática será el responsable del órgano de finanzas de la coalición, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 161, párrafo 1, inciso b) del Reglamento de Fiscalización del Instituto Federal Electoral.

d) El uso y control de los recursos aportados por los partidos políticos nacionales a la coalición electoral total, serán autorizados y administrados directamente por un Consejo de Administración, quien será responsable del manejo eficiente y transparente del patrimonio de la misma y de presentar los informes de campaña, en los términos del Reglamento de Fiscalización de los Partidos Políticos.”

De este modo, los Partidos Políticos eligieron coaligarse y otorgarle facultades explícitas y claras al Partido de la Revolución Democrática, siendo éste el responsable de administrar y distribuir a las cuentas bancarias de la coalición y de los candidatos de ésta, los recursos que todos los partidos integrantes de la coalición destinen a ese objeto. En ese contexto, las cuentas bancarias se aperturan a nombre del partido responsable, al igual que la documentación comprobatoria de los gastos que se realicen, debiendo contener su Registro Federal de Contribuyentes.

En ese sentido, para el Proceso Electoral Federal 2011-2012, no es posible efectuar modificaciones a dicho convenio, en razón de que éste, surtió efectos al momento de ser publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de enero del presente año, por lo que su vigencia será hasta que finalice del mencionado proceso electoral, y los partidos integrantes de la coalición deberán ceñirse a lo estipulado en el mismo.

Sin otro particular, le envío un cordial saludo.

Atentamente

El Director General

Rúbrica

C.P.C. Alfredo Cristalinas Kraulitz

SUP-RAP-179/2012

El aludido oficio se notificó al partido político ahora recurrente, el día dieciséis de abril de dos mil doce.

II. Recurso de apelación. Disconforme con el acuerdo precisado en el resultando que antecede, el veinte de abril de dos mil doce, el Partido del Trabajo, por conducto de su representante ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, presentó ante la Secretaría Ejecutiva del citado Instituto electoral, escrito por el cual interpuso recurso de apelación.

III. Trámite y remisión de expediente. Cumplido el trámite, el veinticinco de abril de dos mil doce, el Director General de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partido Políticos del Instituto Federal Electoral remitió, mediante oficio UF/DG/3705/2012, recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el mismo día, el expediente ATG-161/2012, integrado con motivo del recurso de apelación promovido por el Partido del Trabajo.

Entre los documentos remitidos, en el expediente administrativo obra el escrito original por el cual interpuso recurso de apelación y el respectivo informe circunstanciado.

IV. Turno a Ponencia. Por proveído de veinticinco de abril de dos mil doce, el Magistrado Presidente por ministerio de Ley de esta Sala Superior, acordó integrar el expediente **SUP-RAP-179/2012**, con motivo del recurso de apelación precisado en el resultando II que antecede.

SUP-RAP-179/2012

En su oportunidad, el expediente fue turnado a la Ponencia del Magistrado Flavio Galván Rivera, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

V. Radicación. Mediante acuerdo de veintiséis de abril de dos mil doce, el Magistrado Instructor acordó la radicación, en la Ponencia a su cargo, del recurso de apelación **SUP-RAP-179/2012**, para su correspondiente substanciación.

VI. Admisión. El dos de mayo de dos mil doce, el Magistrado Flavio Galván Rivera, al considerar que estaban satisfechos los requisitos de procedibilidad, admitió la demanda del recurso de apelación que se resuelve.

VII. Cierre de instrucción. Por acuerdo de dos de mayo de dos mil doce, al no existir diligencia alguna pendiente de desahogar, se declaró cerrada la instrucción, con lo cual el recurso quedó en estado de resolución, y se ordenó formular el respectivo proyecto de sentencia, y

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

PRIMERO. Competencia. Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción V, y

189, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 42, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de un recurso de apelación promovido para controvertir un acuerdo emitido por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partido Políticos del Instituto Federal Electoral, órgano central de ese Instituto.

SEGUNDO. Conceptos de agravio. En su escrito de demanda, el recurrente expresa los siguientes conceptos de agravio:

[...]

A G R A V I O S

PRIMER AGRAVIO.-

PRECEPTOS VIOLADOS

A continuación se citan los preceptos transgredidos en perjuicio del Partido del Trabajo, artículos 8, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, párrafo 1, inciso j) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 7, párrafo 1, inciso a) y 161 del Reglamento de Fiscalización.

CONCEPTO DEL AGRAVIO.- En primer término debe señalarse que causa agravio al partido político que represento el acto de la autoridad señalada como responsable, debido a que la respuesta materia del presente recurso es incongruente con lo petitionado por el hoy recurrente, en virtud de que dicha respuesta a la consulta realizada esta basada en el hecho de que los Partidos Políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano, celebraron Convenio de Coalición Electoral Total, cuando en ningún momento tal circunstancia formó parte de la petición, sino que únicamente se solicitó información haciendo referencia a lo establecido por la Legislación electoral y a la interpretación que se le puede dar en determinado momento, es decir, se llevó a cabo una consulta concreta, para mayor ilustración a continuación se transcribe el contenido de la solicitud presentada:

“La finalidad de esta petición consiste en consultar a este órgano fiscalizador si existe la posibilidad de

SUP-RAP-179/2012

que en un convenio de coalición total electoral, que suscriban dos o más partidos políticos para la elección de Presidente de la República, Senadores y Diputados Federales, se pueda convenir dentro de las cláusulas que rigen al mismo, lo siguiente:

1.- Cada uno de los Partidos Políticos que integran la coalición electoral total antes mencionada, pueden llevar a cabo de manera individual la administración, entrega y comprobación de los recursos que les corresponda para la campaña federal a la elección de presidente de la república diputados y senadores, de acuerdo a las candidaturas que les corresponde a cada partido político dentro de lo que se estipule en el convenio de coalición.

2.- De ser afirmativa dicha petición antes mencionada, cómo se realizaría la comprobación de los gastos llevados a cabo por todos los Partidos Integrantes de la Coalición y si se abriría una cuenta bancaria individual por cada Partido Político o sería una cuenta única y concentradora.

Todo esto tomando en cuenta lo dispuesto por el artículo 98 párrafo 1 inciso e) y párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que expresamente señala:

Artículo 98

1. El convenio de coalición contendrá en todos los casos:

e) el señalamiento, de ser el caso, del partido político al que pertenece originalmente cada uno de los candidatos registrados por la coalición y el señalamiento del grupo parlamentario o partido político en el que quedarían comprendidos en el caso de resultar electos;

(...)

2. En el convenio de coalición se deberá manifestar que los partidos políticos coaligados, según el tipo de coalición de que se trate, se sujetarán a los topes de gastos de campaña que se hayan fijado para las distintas elecciones, como si se tratara de un solo partido. De la misma manera, deberá señalarse el monto de las aportaciones de cada partido político coaligado para el desarrollo de las campañas respectivas, así como la forma de reportarlo en los informes correspondientes.

En concordancia con el artículo 161 del Reglamento de fiscalización numera I inciso b) que señala:

Artículo 161.-

1 Para el manejo de sus recursos, las coaliciones “**podrán**”:

b) Convenir en que uno de los partidos que integran la coalición será el responsable de administrar y distribuir a las cuentas bancarias de la coalición y de los candidatos de ésta, los recursos que todos los partidos integrantes de la coalición destinen a ese objeto, de conformidad con lo que determine el convenio de coalición y lo que acuerde el órgano de finanzas de la coalición, utilizando para ello una cuenta concentradora destinada exclusivamente a recibir tales recursos y a realizar las transferencias a las cuentas CBN -COA, CBE-COA, y a las de los candidatos de la coalición. Las cuentas bancarias a que se refieren los artículos 69, 76 y 170 al 172 del Reglamento deberán abrirse a nombre de ese partido. Los candidatos, o el órgano de finanzas de la coalición deberán recabar la documentación comprobatoria de los egresos que realicen, la cual será expedida a nombre del partido designado, y deberá contener su clave del Registro Federal de Contribuyentes. El partido designado por la coalición deberá constar en el convenio de coalición correspondiente. El órgano de finanzas de la coalición deberá reunir todos los comprobantes, la contabilidad, los estados de cuenta y demás documentación relativa a las cuestiones financieras de la coalición y de sus candidatos, y la entregará al partido designado, el cual deberá conservarla. El órgano de finanzas de la coalición será responsable de su presentación ante la autoridad electoral, así como de presentar las aclaraciones o rectificaciones que le sean requeridas.

Como se desprende de las disposiciones antes señaladas, se establece dentro del artículo 161 del Reglamento de fiscalización el termino de “**PODRÁ**”, de lo anterior interpretamos que no es obligación de los Partidos Políticos integrantes de alguna coalición total electoral, convenir que uno de los partidos que integran la coalición será el responsable de administrar y distribuir las cuentas bancarias de la coalición y de los candidatos de ésta y así como la apertura de una cuenta concentradora destinada exclusivamente a recibir tales recursos y a realizar las transferencias a las cuentas CBN -COA, CBE-COA, ya que en el artículo 161 mencionado se establece que se “podrá” mas no el de “deberá”, por

SUP-RAP-179/2012

lo tanto, consideramos que los Partidos Políticos integrantes de una coalición electoral total no están obligados a cumplir tal disposición legal del artículo 161 del Reglamento de fiscalización porque no lo establece como obligación, ya que solamente se menciona se podrá y no se establece de ningún modo el deber de hacer, por lo tanto solicitamos una repuesta urgente, debidamente fundada y motivada a lo antes señalado, debido a que ya están en curso las campañas federales electorales y por tanto solicitamos el análisis correspondiente y la pronta respuesta del mismo.”

Del texto antes transcrito se puede advertir, que mediante la consulta de fecha tres de abril de dos mil doce, en ningún momento se hace referencia alguna respecto del Convenio de Coalición celebrado por los Partidos Políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano, pues, la finalidad de dicha consulta era conocer el sentido de la interpretación que puede darse al artículo 161 párrafo 1, inciso b) del Reglamento de Fiscalización, en cambio la Unidad de Fiscalización argumentó dentro de su contestación lo siguiente:

“En ese tenor, el Convenio de Coalición Electoral Total, celebrado por los Partidos Políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano aprobado en sesión extraordinaria por el Consejo General del Instituto Federal Electoral el 28 de noviembre de 2011, estableció en su cláusula SÉPTIMA, incisos c) y d), lo que a continuación se transcribe:

“c) Para la administración y reporte de los gastos de campaña en los informes correspondientes, las partes acuerdan constituir un Consejo de Administración que estará integrado por un representante designado por cada uno de los partidos coaligados, el designado por el Partido de la Revolución Democrática será el responsable del órgano de finanzas de la coalición, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 161, párrafo 1, inciso b) del Reglamento de Fiscalización del Instituto Federal Electoral.

d) El uso y control de los recursos aportados por los partidos políticos nacionales a la coalición electoral total, serán autorizados y administrados directamente por un Consejo de Administración, quién será responsable del manejo eficiente y transparente del patrimonio de la misma y de presentar los informes de

campaña, en los términos del Reglamento de Fiscalización de los Partidos Políticos.”

De este modo, los Partidos Políticos eligieron coaligarse y otorgarle facultades explícitas y claras al Partido de la Revolución Democrática, siendo éste el responsable de administrar y distribuir a las cuentas bancarias de la coalición y de los candidatos de ésta, los recursos que todos los partidos integrantes de la coalición destinen a ese objeto. En ese contexto, las cuentas bancarias se aperturan a nombre del partido responsable, al igual que la documentación comprobatoria de los gastos que se realicen, debiendo contener su Registro Federal de Contribuyentes.

En ese sentido, para el Proceso Electoral Federal 2011-2012, no es posible efectuar modificaciones a dicho convenio, en razón de que éste, surtió efectos al momento de ser publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de enero del presente año, por lo que su vigencia será hasta que finalice el mencionado proceso electoral, y los partidos integrantes de la coalición deberán ceñirse a lo estipulado en el mismo.”

Así las cosas, esa autoridad electoral podrá notar que la respuesta de la Unidad de Fiscalización es incongruente, por aludir a cuestiones ajenas a la respectiva consulta de fecha tres de abril de este año, con lo que se causa agravio a este instituto político, pues toda petición hecha a una autoridad, debe ser contestada acorde a todos y cada uno de los puntos planteados en la misma, es decir, la contestación que se de a una cuestión formulada debe envolver el principio de congruencia.

SEGUNDO AGRAVIO.-

PRECEPTOS VIOLADOS

A continuación se citan los preceptos transgredidos en perjuicio del Partido del Trabajo, artículos 8, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, párrafo 1, inciso j) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 7, párrafo 1, inciso a) y 161 del Reglamento de Fiscalización.

CONCEPTO DEL AGRAVIO.- Ahora bien, se causa agravio a este partido de igual forma por el hecho de que la respuesta de fecha 13 de abril de 2012 emitida por la autoridad señalada como responsable, carece de la debida fundamentación y motivación, requisito constitucional que todo acto de autoridad debe revestir, lo anterior se afirma en virtud de que la multicitada respuesta del Director General de la Unidad de Fiscalización, únicamente se limita a hacer propia la

SUP-RAP-179/2012

interpretación que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación llevó a cabo al resolver diverso recurso de apelación, a continuación se comparte el texto correspondiente a la respuesta recurrida, en la parte que interesa:

“Al respecto, se le informa que y de acuerdo con lo mandatado por el artículo 161, numeral 1, inciso b) del Reglamento de Fiscalización, no es posible que los Partidos Políticos coaligados puedan llevar a cabo de manera individual, la entrega y comprobación de los recursos que le correspondan para campaña federal, ya que, el precepto de cita, indica que el responsable de administrar y distribuir recursos de campaña, será uno de los partidos integrantes de dicha coalición.

Por otra parte, respecto de la interpretación que realiza del vocablo “podrá” que se contempla en el artículo 161, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, es oportuno esclarecer que éste no puede entenderse como una cuestión optativa o discrecional, sino en el sentido de obligatoriedad, en ese contexto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso de apelación identificado como SUP-RAP-02/2008, clarificó en cuanto al uso de dicho vocablo en la ley, a continuación se transcribe la parte conducente de dicha sentencia:

“En cuanto al vocablo **podrán** empleado en el arábigo, se impone puntualizar que si bien en sentido semántico se traduce en un indicativo de un futuro simple, en la conjugación de la palabra poder, que significa según el diccionario de la academia española “**Tener expedita la facultad o potencia de hacer algo**”, visto desde el plano de la técnica empleada en la configuración de normas, no debe entenderse, por sí, bajo la connotación o significado de discrecionalidad, pues, como lo ha definido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis intitulada **PODER. EL USO DE ESTE VERBO EN LAS DISPOSICIONES LEGALES, NO NECESARIAMENTE IMPLICA UNA FACULTAD DISCRECIONAL**, en ocasiones se emplea en sentido de obligatoriedad, y entonces conlleva un deber, de ahí que ante ese doble significado, debe el aplicador del precepto, en este caso este Tribunal, desentrañar a través de la intención del creador de la norma, el sentido en que utilizó el verbo.”

[Énfasis añadido]”

Por lo que se insiste, la autoridad responsable omitió motivar debidamente su respuesta, pues no indica las circunstancias por las cuales el vocablo “podrá” contemplado en el artículo 161, numeral 1, inciso b) del Reglamento de Fiscalización, debe ser interpretado estrictamente en sentido impositivo, y como una obligación que los partidos políticos integrantes de una coalición deben cumplir, ya que sólo transcribe el fragmento de una sentencia de diverso recurso de apelación, dejando de observar que en dicho fragmento se impone un deber que la autoridad dejó de observar, pues se indica:

“...debe el aplicador del precepto, en este caso el Tribunal, desentrañar a través de la intención del creador de la norma, el sentido en que utilizó el verbo.”

En esa tesitura, de la respuesta de la autoridad se puede observar que se deja de desentrañar el sentido en que se utilizó el verbo “podrá” dentro del artículo 161 del Reglamento de Fiscalización, y cuál fue la intención del legislador al crear dicho precepto, además la responsable omite señalar la razón por la cual es aplicable al caso que nos ocupa, el criterio sustentado por la Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-02/2008.

Resultando que el indicativo “podrá” contemplado en el artículo antes citado, se utilizó como una facultad potestativa conferida a cada uno de los partidos políticos cuando integren una coalición, esto es así, en atención al significado de la palabra poder, y la connotación en la cual se utiliza, en la inteligencia de que, dentro del tantas veces citado artículo 161 del Reglamento de Fiscalización el verbo se encuentra presentando más de una posibilidad en cuestión del manejo de recursos de las coaliciones, y no impone alguna obligación específica respecto de ese tema, me permito transcribir el significado de la palabra poder tomado del Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, y consultable en el enlace http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=poder, que dice:

poder¹.

(Del lat. **potēre*, formado según *potēs*, etc.).

1. tr. Tener expedita la facultad o potencia de hacer algo.
2. tr. Tener facilidad, tiempo o lugar de hacer algo. U. m. con neg.
3. tr. coloq. Tener más fuerza que alguien, vencerle luchando cuerpo a cuerpo. *Puedo A Roberto*.

SUP-RAP-179/2012

4. intr. Ser más fuerte que alguien, ser capaz de vencerle. *En la discusión me puede.* U. t. en sent. fig. *Me pueden sus impertinencias.*

5. intr. Ser contingente o posible que suceda algo.

Por lo antes manifestado, deben tenerse por fundados los agravios expuestos, y declararse la nulidad del acto de autoridad materia del presente recurso, para efecto de que se interprete el precepto 161 del Reglamento de Fiscalización, en el sentido formulado en la consulta formulada por esta representación, ya que es evidente que no es obligación de los Partidos Políticos integrantes de alguna coalición total electoral, convenir que uno de los partidos que integran la coalición será el responsable de administrar y distribuir las cuentas bancarias de la coalición y de los candidatos de ésta y así como la apertura de una cuenta concentradora destinada exclusivamente a recibir tales recursos y a realizar las transferencias a las cuentas CBN -COA, CBE-COA, ya que en el artículo 161 mencionado se establece que se “podrá” mas no el de “deberá”, por lo tanto solicito se declare como fundado el presente agravio.

[...]

TERCERO. Estudio del fondo de la *litis*.

De la lectura del escrito de apelación se advierte que el Partido del Trabajo aduce dos conceptos de agravio.

En el primero, el apelante aduce que la respuesta emitida por el Director de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral es incongruente con lo solicitado, porque se hizo en función del hecho de que los partidos políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano celebraron convenio de coalición electoral total, para el procedimiento electoral federal dos mil once–dos mil doce; no obstante, afirma que tal circunstancia no formó parte de la petición, sino que únicamente se solicitó información relativa a la interpretación

del vocablo “podrán”, utilizada en el artículo 161, párrafo 1, inciso b), del Reglamento de Fiscalización, emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

En este sentido, el partido político apelante considera que la respuesta es incongruente, por aludir a circunstancias ajenas a la consulta.

Es **infundado** este concepto de agravio, toda vez que, si bien en la contestación a la petición se hizo alusión al convenio de coalición total para el procedimiento electoral federal dos mil once–dos mil doce, celebrada por los partidos políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano, lo cierto es el partido político peticionario solicitó “...una respuesta urgente, debidamente fundada y motivada a lo antes señalado, debido a que ya están en curso las campañas federales electorales...”, por lo que, a juicio de esta Sala Superior, se dio respuesta puntual y congruente a la consulta formulada por el Partido del Trabajo.

Para mayor claridad, a continuación se transcribe el escrito de petición:

La finalidad de esta petición consiste en consultar a este órgano fiscalizador si existe la posibilidad de que en un convenio de coalición total electoral, que suscriban dos o más partidos políticos para la elección de Presidente de la Republica, Senadores y Diputados Federales, se pueda convenir dentro de las clausulas que rigen al mismo, lo siguiente:

1.- Si cada uno de los Partidos Políticos que integran la coalición electoral total antes mencionada, pueden llevar a cabo de manera individual la administración, entrega y comprobación de los recursos que les corresponda para la campaña federal a la elección de presidente de la república diputados y senadores, de acuerdo a las candidaturas que les corresponde a cada partido político dentro de lo que se estipule en el convenio de coalición.

2.- De ser afirmativa dicha petición antes mencionada, cómo se realizaría la comprobación de los gastos llevados a cabo por todos los Partidos Integrantes de la Coalición y si se abriría una

SUP-RAP-179/2012

cuenta bancaria individual por cada Partido Político o sería una cuenta única y concentradora.

Todo esto tomando en cuenta lo dispuesto por el artículo 98 párrafo 1 inciso e) y párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que expresamente señala:

Artículo 98

1. El convenio de coalición contendrá en todos los casos:

e) el señalamiento, de ser el caso, del partido político al que pertenece originalmente cada uno de los candidatos registrados por la coalición y el señalamiento del grupo parlamentario o partido político en el que quedarían comprendidos en el caso de resultar electos;

(...)

2. En el convenio de coalición se deberá manifestar que los partidos políticos coaligados, según el tipo de coalición de que se trate, se sujetarán a los topes de gastos de campaña que se hayan fijado para las distintas elecciones, como si se tratara de un solo partido. De la misma manera, deberá señalarse el monto de las aportaciones de cada partido político coaligado para el desarrollo de las campañas respectivas, así como la forma de reportarlo en los informes correspondientes.

En concordancia con el artículo 161 del Reglamento de fiscalización numera I inciso b) que señala:

Artículo 161.

1 Para el manejo de sus recursos, las coaliciones “podrán”:

b) Convenir en que uno de los partidos que integran la coalición será el responsable de administrar y distribuir a las cuentas bancadas de la coalición y de los candidatos de ésta, los recursos que todos los partidos integrantes de la coalición destinen a ese objeto, de conformidad con lo que determine el convenio de coalición y lo que acuerde el órgano de finanzas de la coalición, utilizando para ello una cuenta concentradora destinada exclusivamente a recibir tales recursos y a realizar las transferencias a las cuentas CBN -COA, CBE-COA, y a las de los candidatos de la coalición. Las cuentas bancarias a que se refieren los artículos 69, 76 y 170 al 172 del Reglamento deberán abrirse a nombre de ese partido. Los candidatos, o el órgano de finanzas de la coalición deberán recabar la documentación comprobatoria de los egresos que realicen, la cual

será expedida a nombre del partido designado, y deberá contener su clave del Registro Federal de Contribuyentes. El partido designado por la coalición deberá constar en el convenio de coalición correspondiente. El órgano de finanzas de la coalición deberá reunir todos los comprobantes, la contabilidad, los estados de cuenta y demás documentación relativa a las cuestiones financieras de la coalición y de sus candidatos, y la entregará al partido designado, el cual deberá conservarla. El órgano de finanzas de la coalición será responsable de su presentación ante la autoridad electoral, así como de presentar las aclaraciones o rectificaciones que le sean requeridas.

Como se desprende de las disposiciones antes señaladas, se establece dentro del artículo 161 del Reglamento de fiscalización el termino de **“PODRÁ”**, de lo anterior interpretamos que no es obligación de los Partidos Políticos integrantes de alguna coalición total electoral, convenir que uno de los partidos que integran la coalición será el responsable de administrar y distribuir las cuentas bancarias de la coalición y de los candidatos de ésta y así como la apertura de una cuenta concentradora destinada exclusivamente a recibir tales recursos y a realizar las transferencias a las cuentas CBN -COA, CBE-COA, ya que en el artículo 161 mencionado se establece que se “podrá” mas no el de “deberá”, por lo tanto, consideramos que los Partidos Políticos integrantes de una coalición electoral total no están obligados a cumplir tal disposición legal del artículo 161 del Reglamento de fiscalización porque no lo establece como obligación, ya que solamente se menciona se podrá y no se establece de ningún modo el deberá de hacer, por lo tanto solicitamos una respuesta urgente, debidamente fundada y motivada a lo antes señalado, debido a que ya están en curso las campañas federales electorales y por tanto solicitamos el análisis correspondiente y la pronta respuesta del mismo.

Sin otro particular reciba un cordial y atento saludo.

De lo anterior, se puede advertir que la petición formulada por el Partido del Trabajo consistió en consultar si existe la posibilidad de que en un convenio de coalición electoral total, suscrito por dos o más partidos políticos, se puede convenir que cada uno de los institutos políticos coaligados lleve a cabo la administración y comprobación de los recursos que le corresponda para la campaña electoral federal.

SUP-RAP-179/2012

Al respecto, el partido político peticionario manifestó que, de ser afirmativa la respuesta anterior, también solicitaba información para el efecto de saber cómo se llevaría a cabo la comprobación de los gastos realizados por todos los partidos políticos integrantes de la coalición, así como la existencia de una o más cuentas bancarias, para cada partido político coaligado.

En este sentido es claro que el Partido del Trabajo solicitó que se precisara la interpretación al numeral 161, párrafo 1, inciso b), del Reglamento de Fiscalización aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de julio de dos mil doce, para el efecto de determinar o aclarar el alcance de la palabra “podrán”.

Finalmente, el partido político ahora actor solicitó una respuesta urgente, con el argumento de que las campañas federales electorales ya estaban en curso a la fecha de presentación de la petición.

Por su parte, el Director General de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, al dar respuesta a la petición formulada por el Partido del Trabajo, como se advierte del oficio UF/DRN/3361/2012, que ha quedado transcrito en el apartado de antecedentes de esta sentencia, determinó lo siguiente:

1. Conforme al artículo 161, numeral 1, inciso b), del Reglamento de Fiscalización, no es posible que los partidos políticos coaligados puedan llevar a cabo de manera individual la entrega y comprobación de los recursos que le correspondan

SUP-RAP-179/2012

para campaña federal, ya que el responsable de administrar y distribuir recursos debe ser uno de los partidos políticos integrantes de la coalición.

2. La interpretación del vocablo “podrán” previsto en el artículo 161 del Reglamento de Fiscalización, no se debe entender como una cuestión optativa o discrecional, sino en el sentido de obligatoriedad, señalando que esta Sala Superior, ya *“...clarificó en cuanto al uso de ese vocablo de la ley...”* al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-2/2008, para lo cual transcribió un párrafo de la aludida ejecutoria.

3. Finalmente, hizo mención al convenio de coalición total para el procedimiento electoral federal dos mil once–dos mil doce, celebrado por los partidos políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano. Al respecto, adujo que los partidos políticos coaligados determinaron otorgarle facultades explícitas y claras al Partido de la Revolución Democrática, para administrar y distribuir las cuentas bancarias de la coalición y de sus candidatos.

En consecuencia, la autoridad responsable consideró que para el procedimiento electoral federal dos mil once–dos mil doce, ya no es posible efectuar modificaciones al convenio de coalición celebrado por los partidos políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano.

Como se advierte de lo anterior, es claro que el acuerdo del Director General de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos es congruente con lo solicitado por el Partido del Trabajo, ya que manifestó que, en el

SUP-RAP-179/2012

caso de las coaliciones, no se puede convenir que cada uno de los partidos políticos coaligados lleve a cabo, de manera individual la administración y comprobación de los recursos que le corresponda para la campaña electoral federal. Asimismo, el aludido funcionario del Instituto Federal Electoral precisó el sentido que se le debe dar al vocablo “podrán”, contenido en el artículo 161 del Reglamento de Fiscalización de ese instituto electoral.

Aunado a lo anterior, como también se solicitó “...una respuesta urgente, debidamente fundada y motivada a lo antes señalado, debido a que ya están en curso las campañas federales electorales...”, esta Sala Superior considera que no es incongruente con lo solicitado que el Director General de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos hubiera hecho alusión al convenio de coalición total, para el procedimiento electoral federal dos mil once–dos mil doce, celebrado por los partidos políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano.

La conclusión precedente obedece a que el mismo partido político peticionario vinculó su solicitud al desarrollo de las campañas electorales federales que actualmente se llevan a cabo, lo que natural y lógicamente llevó a la autoridad responsable a establecer la vinculación mencionada, entre la coalición celebrada por el partido político solicitante y el procedimiento electoral dos mil once-dos mil doce, lo cual no causa agravio alguno al apelante.

En este orden de ideas, es posible concluir que la respuesta dada por la autoridad responsable no infringe el

principio de congruencia, contrariamente a lo considerado por el partido político ahora apelante.

Como segundo concepto de agravio, el Partido del Trabajo considera que la respuesta de la autoridad carece de la debida fundamentación y motivación, porque únicamente se limitó a hacer propia la interpretación proporcionada por esta Sala Superior.

Así, el apelante aduce que la responsable no indicó las circunstancias por las cuales el vocablo “podrán”, utilizado en el artículo 161, párrafo 1, inciso b), del citado Reglamento de Fiscalización, se debe interpretar en sentido impositivo, como una obligación que los partidos políticos integrantes de una coalición deben cumplir y que tampoco señaló cuál fue la intención de establecer ese precepto.

A juicio de esta Sala Superior es **infundado** el aludido concepto de agravio.

En primer lugar, cabe recordar que por debida fundamentación se considera que en el acto de autoridad se deben expresar los preceptos legales aplicables al caso.

En cuanto a la debida motivación, se entiende que en el acto de autoridad se deben señalar las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que la autoridad ha tomado en consideración para la emisión del acto.

Asimismo, para que se considere que un acto de autoridad está debidamente fundado y motivado es necesario que exista adecuación entre los motivos aducidos y los

SUP-RAP-179/2012

supuestos de las normas aplicables y aplicadas, de manera que quede evidenciado, que las circunstancias invocadas como motivo para la emisión del acto tipifican los supuestos de las normas invocadas como sustento del modo de proceder de la autoridad.

En este sentido, ha sido criterio de esta Tribunal, que la fundamentación y la motivación se colman cuando se encuentren en la resolución, sin ser trascendente el lugar de su ubicación, así se advierte de la tesis 05/2002, consultable en las páginas trescientas veintitrés a trescientas veinticuatro en la "Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral", Tomo "Jurisprudencia" Volumen 1, de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro y texto es al tenor siguiente:

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SE CUMPLE SI EN CUALQUIER PARTE DE LA RESOLUCIÓN SE EXPRESAN LAS RAZONES Y FUNDAMENTOS QUE LA SUSTENTAN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES Y SIMILARES). Conforme se dispone en el artículo 28, fracción IV, de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Aguascalientes, los acuerdos, resoluciones o sentencias que pronuncien el Consejo General del Instituto Electoral del Estado, los consejos distritales y municipales, así como el Tribunal Local Electoral deben contener, entre otros requisitos, los fundamentos jurídicos y razonamientos lógico-jurídicos que sirvan de base para la resolución o sentencia, de lo que se deduce que es la sentencia, resolución o acuerdo, entendido como un acto jurídico completo y no en una de sus partes, lo que debe estar debidamente fundado y motivado, por lo que no existe obligación para la autoridad jurisdiccional de fundar y motivar cada uno de los considerandos en que, por razones metodológicas, divide una sentencia o resolución, sino que las resoluciones o sentencias deben ser consideradas como una unidad y, en ese tenor, para que cumplan con las exigencias constitucionales y legales de la debida fundamentación y motivación, basta que a lo largo de la misma se expresen las razones y motivos que conducen a la autoridad emisora a adoptar determinada solución jurídica a un caso sometido a su competencia o jurisdicción

y que señale con precisión los preceptos constitucionales y legales que sustenten la determinación que adopta.

Según se advierte del acuerdo impugnado, la autoridad responsable sí invoca las disposiciones jurídicas aplicables y expone las razones, motivos o causas inmediatas que la conducen a considerar que encuadran los hechos a su descripción hipotética.

En efecto, esta Sala Superior considera que no le asiste razón al apelante, en cuanto aduce indebida fundamentación y motivación de la respuesta controvertida, porque el Director General de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, en el oficio UF/DRN/3361/2012, expuso los preceptos jurídicos y las razones por las cuales consideró que el vocablo “podrán”, usada en la redacción del artículo 161, párrafo 1, inciso b), del Reglamento de Fiscalización, se debe interpretar en sentido impositivo.

Del análisis del oficio UF/DRN/3361/2012, se puede advertir que la autoridad responsable sustentó su determinación en los artículos 81, párrafo 1, inciso j), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 7, numeral 1, inciso a, del Reglamento de Fiscalización, los cuales son al tenor siguiente:

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 81

1. La Unidad tendrá las siguientes facultades:

[...]

j) Proporcionar a los partidos políticos la orientación, asesoría y capacitación necesarias para el cumplimiento de las obligaciones consignadas en este Capítulo;

SUP-RAP-179/2012

Reglamento de Fiscalización

Artículo 7.

1. Para el cumplimiento de las disposiciones del Reglamento, los sujetos obligados podrán solicitar a la Unidad de Fiscalización la orientación, asesoría y capacitación, necesarias en materia del registro contable de los ingresos y egresos, de las características de la documentación comprobatoria correspondiente al manejo de los recursos y los requisitos de los informes. Cuando la solicitud presentada:

a) Contenga la información y documentación que precise, en su caso, el sentido y los alcances de la misma; la Unidad de Fiscalización deberá formular su respuesta y notificarla por escrito, dentro de un plazo de diez días contados a partir de la fecha de recepción.

De las normas transcritas se advierte que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral tiene, entre sus facultades, la atribución de proporcionar, a los partidos políticos, la orientación, asesoría y capacitación necesarias para el cumplimiento de las obligaciones consignadas en el capítulo de fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales.

En consecuencia, esta Sala Superior considera que los preceptos antes transcritos son suficientes para considerar que el acuerdo del Directo Director General de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, contenido en el oficio UF/DRN/3361/2012, está debidamente fundado.

Por su parte, de la lectura del aludido oficio se advierte que el Director General de la Unidad de Fiscalización de los

SUP-RAP-179/2012

Recursos de los Partidos Políticos manifestó que lo dispuesto por el artículo 161, párrafo 1, inciso b), del Reglamento de Fiscalización, impone el deber a los partidos políticos coaligados de administrar y distribuir los recursos de campaña por conducto de uno de ellos.

Al respecto, adujo que el vocablo “podrán”, utilizado en el citado precepto reglamentario, no se puede entender como una cuestión optativa o discrecional, sino en el sentido de obligatoriedad, para lo cual señaló que se debía interpretar conforme a lo resuelto por esta Sala Superior, en el recurso de apelación identificado con la clave de expediente SUP-RAP-2/2008.

Para el caso, consideró pertinente transcribir un párrafo de esa sentencia, en el cual se asentó que, si bien el aludido vocablo, en sentido semántico, se traduce en el indicativo de un futuro simple de la conjugación de la palabra poder, la cual significa, según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua como *“Tener expedita la facultad o potencia de hacer algo”*, lo cierto es que, desde la técnica empleada en la configuración de las normas jurídicas, no siempre se debe entender bajo la connotación o significado de discrecionalidad, porque en ocasiones se emplea en sentido de obligatoriedad.

Asimismo, esta Sala Superior citó la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación intitulada “PODER. EL USO DE ESTE VERBO EN LAS DISPOSICIONES LEGALES, NO NECESARIAMENTE IMPLICA UNA FACULTAD DISCRECIONAL”.

SUP-RAP-179/2012

En este orden de ideas, se puede concluir que la autoridad responsable manifestó que el vocablo “podrán” se debe interpretar como un deber, ante la posibilidad de que su interpretación se deba hacer atendiendo al caso concreto, porque puede tener un significado que implique discrecionalidad o deber.

Por tanto, esta Sala Superior considera que el Director General de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, expuso las razones y fundamentos para sustentar su determinación, de ahí lo infundado en cuanto a la indebida motivación y fundamentación, como lo alega el partido político apelante.

Por tanto, al ser **infundados** los concepto de agravio, lo procedente, conforme a Derecho, es confirmar el acuerdo del Director General de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, contenido en el oficio identificado con la clave UF/DRN/3361/2012, por el que dio respuesta a la petición formulada por el Partido del Trabajo.

Por lo expuesto y fundado se

RESUELVE:

ÚNICO. Se confirma el acuerdo del Director General de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, contenido en el oficio identificado con la clave UF/DRN/3361/2012.

NOTIFÍQUESE personalmente al partido político actor, en el domicilio indicado en su escrito de demanda; **por oficio** al Director General de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, con copia certificada de esta sentencia, y **por estrados** a los demás interesados, en términos de lo dispuesto en los artículos 26, 27, 28, 29, y 48, párrafo 1, incisos a) y b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En su oportunidad, devuélvase las constancias atinentes y archívese el presente asunto como total y definitivamente concluido.

Así lo acordaron, por unanimidad de votos, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ausente la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa. Autoriza y da fe el Secretario General de Acuerdos.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

SUP-RAP-179/2012

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

**PEDRO ESTEBAN
PENAGOS LÓPEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO