

Información Reservada

Resolución: RCG-IEEZ-003/IV/2012, emitida por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, sobre los informes del origen, monto y destino de los recursos para actividades ordinarias correspondientes al ejercicio fiscal dos mil ocho, presentados por los institutos políticos: Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo, Partido Verde Ecologista de México, Convergencia Partido Político Nacional, Partido Nueva Alianza y Partido Socialdemócrata.

I. Fecha de clasificación:	13 de julio de 2012
II. Clasificación:	Parcial
III. Departamento en el cual se encuentra la información clasificada:	Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos
IV. Carácter:	Reservada
V. Tiempo de reserva:	INF-R-10
VI. Fecha de vencimiento de reserva:	13 de julio de 2022
VII. Las partes o secciones clasificadas:	Parcialmente en los párrafos de las páginas siguientes: 14, 15, 76, 177, 181, 182, 184, 284, 291, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 310, 559 y 438
VIII. Fundamento Legal:	Las partes que se reservan contienen información que sólo a su titular o personas autorizadas poseen para el acceso o consulta de información patrimonial y realización de operaciones bancarias, así como datos personales confidenciales, en tanto que identifican a terceros. Artículos 27, 28, fracción II y 36, fracción I de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas

Dra. Leticia Catalina Soto Acosta
Presidenta del Instituto Electoral del Estado
de Zacatecas

Lic. Martha Valdéz López
Jefa de la Unidad de Acceso a la Información
Pública

Resolución del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, sobre los informes del origen, monto y destino de los recursos para actividades ordinarias correspondientes al ejercicio fiscal dos mil ocho, presentados por los institutos políticos: Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo, Partido Verde Ecologista de México, Convergencia Partido Político Nacional, Partido Nueva Alianza y Partido Socialdemócrata.

Visto, el Proyecto de Resolución que presenta la Comisión de Administración y Prerrogativas del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, respecto del Dictamen Consolidado de los informes financieros anuales relativos al ejercicio fiscal del año dos mil ocho, presentados por los institutos políticos: Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo, Partido Verde Ecologista de México, Convergencia Partido Político Nacional, Partido Nueva Alianza y Partido Socialdemócrata, para que el Consejo General del Instituto Electoral, en ejercicio de sus atribuciones y de conformidad con los siguientes

ANTECEDENTES:

1. La Honorable Quincuagésima Séptima Legislatura del Estado de Zacatecas, mediante Decretos números 306 y 326 publicados en el Periódico Oficial Órgano del Gobierno del Estado, del cuatro de octubre de dos mil tres, aprobó la Ley Electoral del Estado de Zacatecas y la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, respectivamente, que entraron en vigor al día siguiente de su publicación.
2. El siete de octubre del año dos mil seis, se publicó en el Periódico Oficial Órgano del Gobierno del Estado, el Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones, que entró en vigor al día siguiente de su publicación, ordenamiento que tiene aplicación a partir del ejercicio fiscal del año dos mil siete.
3. El veintiséis de octubre del año dos mil siete, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, mediante Acuerdo ACG-IEEZ-083/III/2007, aprobó el anteproyecto de financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes y específicas de los partidos políticos para el ejercicio fiscal del año dos mil ocho, por la cantidad de \$59'825,117.50 (Cincuenta y nueve millones ochocientos veinticinco mil ciento diecisiete pesos 50/100 M.N).
4. La Honorable Quincuagésima Novena Legislatura del Estado de Zacatecas, mediante Decreto número 67, en su artículo 11, publicado en el Periódico Oficial Órgano del Gobierno del Estado, el veintinueve de diciembre del año dos mil siete, aprobó para el Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, la cantidad de \$83'590,381.00 (Ochenta y tres millones quinientos noventa mil trescientos ochenta y un pesos 00/100 M.N), para el ejercicio fiscal 2008, importe que incluyó las prerrogativas de los partidos políticos por la cantidad de \$59'825,117.50 (Cincuenta y nueve millones ochocientos veinticinco mil ciento diecisiete pesos 50/100 M.N).
5. El quince de enero del año dos mil ocho, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, mediante Acuerdo ACG-IEEZ-001/III/2008, determinó la distribución y calendarización de ministraciones del financiamiento público para el sostenimiento y desarrollo ordinario de las actividades permanentes de los partidos políticos para el ejercicio fiscal dos mil ocho, con base en el Dictamen de la Comisión de Administración y Prerrogativas de este órgano colegiado, por la cantidad de \$59'232,789.63 (Cincuenta y

nueve millones doscientos treinta y dos mil setecientos ochenta y nueve pesos 63/100 M.N); asimismo, determinó la cantidad de \$592,327.90 (Quinientos noventa y dos mil trescientos veintisiete pesos 90/100 M.N), por actividades específicas, para aquellos partidos políticos que destinaran anualmente por lo menos el 2% del financiamiento público que recibieron, para el desarrollo de sus centros de formación política, fundaciones o institutos de investigación, a través de los cuales se promoviera una cultura de equidad entre los géneros.

6. En el Considerando sexto del Acuerdo de referencia, se determinó que el Partido Socialdemócrata no tenía derecho a recibir financiamiento público estatal para el ejercicio fiscal dos mil ocho, por no haber alcanzado el 2.5% de la votación total efectiva en la elección de diputados del proceso electoral de dos mil siete, además de no postular candidatos en por lo menos treinta ayuntamientos en los referidos comicios constitucionales, según lo prevén las fracciones I y III del artículo 60 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas. Por lo anterior, el Partido Socialdemócrata presentó informe financiero en ceros respecto del financiamiento público estatal y el de otras fuentes de financiamiento.
7. La Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, mediante Resolución identificada con el número JGE76/2009 del veintiuno de agosto de dos mil nueve, se emitió la declaratoria de pérdida de registro del Partido Socialdemócrata, por no haber obtenido por lo menos el dos por ciento de la votación emitida en la elección federal ordinaria para diputados por ambos principios, celebrada el cinco de julio de dos mil nueve. En este sentido el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas el quince de octubre del mismo año, mediante Acuerdo ACG-IEEZ-34/III/2009, aprobó la declaratoria de cancelación de la acreditación de la vigencia de registro como partido político nacional del instituto político Socialdemócrata, misma que aprobó mediante resolución número RCG-IEEZ-009/III/2005, en fecha quince de noviembre de dos mil cinco. En consecuencia, el otrora Partido Socialdemócrata perdió su personalidad jurídica y los derechos y prerrogativas que otorga y reconoce el Estado.
8. Los Partidos Políticos de conformidad con lo establecido en los artículos 71, numeral 1, fracciones I, incisos a) y b) de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas; 18, numeral 1, fracción I del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones; tienen la obligación de presentar al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, por conducto de sus dirigencia estatales, sus informes de periodicidad anual correspondientes al ejercicio fiscal dos mil ocho, a más tardar dentro de los sesenta días naturales siguientes a la conclusión del ejercicio fiscal en comento, por lo que dicho término concluyó el día primero de marzo del año dos mil nueve.
9. En fecha veintisiete de febrero del año dos mil nueve, se recibieron en la Oficialía de Partes del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, escritos de los institutos políticos: Partido Acción Nacional y Partido Socialdemócrata, respectivamente, mediante los cuales presentaron los informes financieros contables de periodicidad anual, correspondientes al ejercicio fiscal del año dos mil ocho.
10. En fecha veintiocho de febrero del año dos mil nueve, se recibió en la Oficialía de Partes del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, escrito del Partido Revolucionario Institucional, mediante el cual presentó el informe financiero contable de periodicidad anual correspondiente al ejercicio fiscal del año dos mil ocho.

11. En fecha primero de marzo del año dos mil nueve, se recibió en la Oficialía de Partes del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, escritos de los institutos políticos: Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo, Partido Verde Ecologista de México, Convergencia Partido Político Nacional y Partido Nueva Alianza respectivamente, mediante los cuales presentaron los informes financieros contables de periodicidad anual, correspondientes al ejercicio fiscal del año dos mil ocho.
12. El día quince de abril de dos mil nueve, fue publicado en el Periódico Oficial Órgano del Gobierno del Estado, el Decreto número 268, que contiene reformas a la Constitución Política del Estado de Zacatecas, en materia electoral, las cuales entraron en vigor al día siguiente de su publicación.
13. La Comisión de Administración y Prerrogativas, en uso de las facultades previstas por los artículos 72, 73, fracción V y 74 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas y 33, numeral 1, fracción III, de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, inició el procedimiento de fiscalización respectivo, detectándose diversos errores y omisiones, que fueron debidamente notificados a los institutos políticos, en el término legal estipulado para tal efecto.
14. El dos de julio del año dos mil nueve, la Comisión de Administración y Prerrogativas aprobó el Dictamen Consolidado, sobre los informes del origen, monto y destino de los recursos para actividades ordinarias correspondientes al ejercicio fiscal dos mil ocho, presentados por los institutos políticos: Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo, Partido Verde Ecologista de México, Convergencia Partido Político Nacional, Partido Nueva Alianza y Partido Socialdemócrata, en el cual se indicaron las diversas omisiones e irregularidades, en que incurrieron los partidos políticos respectivos. Lo anterior a efecto de que se sometiera a la consideración del órgano superior de dirección del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, para que en ejercicio de sus atribuciones resolviera lo conducente.
15. El ocho de julio del año dos mil nueve, en sesión extraordinaria el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, mediante Acuerdo ACG-IEEZ-021/III/2009, aprobó el Dictamen Consolidado sobre los informes del origen, monto y destino de los recursos para actividades ordinarias correspondientes al ejercicio fiscal dos mil ocho, presentados por los institutos políticos: Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo, Partido Verde Ecologista de México, Convergencia Partido Político Nacional, Partido Nueva Alianza y Partido Socialdemócrata. Asimismo, acordó remitir dicho Dictamen a la Comisión de Administración y Prerrogativas del Consejo General, a efecto de que se elaborara el Proyecto de Resolución correspondiente para que se presentara a este órgano superior de dirección para los efectos legales correspondientes.
16. Concluidas las actividades de la Comisión de Administración y Prerrogativas, relativas a la elaboración del Proyecto de Resolución, se somete a la consideración del órgano superior de dirección del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, para que en ejercicio de sus atribuciones resuelva lo conducente.

CONSIDERANDOS:

Primero. Que el artículo 116, fracción IV, incisos b), c), g), y h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad; que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; que los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales; que se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no excederá el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de Gobernador; que se establezcan los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; y que se establezcan las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias.

Segundo. Que los artículos 38, fracciones I y II, de la Constitución Política del Estado de Zacatecas; 242 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas; 2 numeral 1, fracción V y 4 numerales 1 y 2 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, estipulan que el Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, es un organismo público autónomo y de carácter permanente, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, es la autoridad en la materia, profesional en el desempeño de sus actividades e independiente en sus decisiones; contará con los órganos directivos, ejecutivos, técnicos y de vigilancia que le sean indispensables para el desempeño de su función; le corresponde ser depositario de la autoridad electoral, responsable del ejercicio de la función estatal de organizar los procesos electorales ordinarios y extraordinarios para la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como de los miembros de los Ayuntamientos de la entidad.

Tercero. Que en términos de lo dispuesto por el artículo 5 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, el Instituto Electoral tiene como fines: Contribuir al desarrollo de la vida democrática en el Estado de Zacatecas; promover, fomentar y preservar el fortalecimiento democrático del sistema de partidos políticos en el Estado; asegurar a los ciudadanos zacatecanos el ejercicio de sus derechos políticos-electorales; garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo, así como de los miembros de los Ayuntamientos del Estado; velar por la autenticidad y efectividad del sufragio popular; coadyuvar en la promoción del voto, difundir la cultura democrática y garantizar la celebración pacífica de los procesos de participación ciudadana.

Cuarto. Que el artículo 8, numeral 1, fracciones I, II, III, IV y V, de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, dispone que son órganos integrantes del Instituto Electoral, entre otros: El Consejo General; la Presidencia; las Comisiones; la Junta Ejecutiva; y la Secretaría Ejecutiva.

Quinto. Que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 72, 75, numeral 3; 242 y 243 numeral 1, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas; 19 y 23, numeral 1, fracciones I, VII, VIII, XXVIII, LVII y LVIII de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas; el Consejo General es el órgano superior de dirección del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas,

responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y equidad, guíen todas las actividades de los órganos del Instituto, y que entre otras de sus atribuciones están las de vigilar que las actividades de los partidos políticos y en su caso coaliciones, se desarrollen de conformidad con la legislación aplicable y que cumplan con las obligaciones a que están sujetos; dictar los acuerdos que considere necesarios para el eficaz cumplimiento de los fines del Instituto; conocer de las faltas e infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan en los términos previstos en la presente ley; y las demás que le confiera la Constitución, la ley y demás legislación aplicable. Así como la de revisar por conducto de la Comisión encargada de la Fiscalización, los informes contables que presenten los partidos políticos ante el Instituto Electoral del Estado de Zacatecas.

Sexto. Que el órgano superior de dirección del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, tiene a su cargo, la revisión y fiscalización sobre el origen, monto, destino y aplicación del financiamiento tanto público como el proveniente de fuentes distintas al erario público estatal, con apego a los principios rectores electorales de constitucionalidad, legalidad, autonomía e independencia, de los que constitucionalmente goza la autoridad electoral, sin dejar de lado el principio general de derecho consistente en que: *“A quien proporciona dinero u otra clase de bienes para un fin determinado, le asiste el derecho a fiscalizar su ejercicio”*, según se desprende de la Tesis de Jurisprudencia número S3ELJ 15/2003, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consultable en la Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 7, Año 2004, páginas 15 y 16, y en la página de Internet: <http://www.trife.gob.mx>, con el rubro siguiente: **“FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. LA COMISIÓN CORRESPONDIENTE DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TIENE FACULTADES PARA FISCALIZAR ÚNICAMENTE EL OTORGADO POR EL PROPIO INSTITUTO EN CUMPLIMIENTO DE LEYES FEDERALES”**

Séptimo. Que de conformidad con lo establecido en los artículos 28, numerales 1 y 2; y 30, numeral 1, fracción III, de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, conformará las comisiones que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones y cumplimiento de los fines del Instituto, dichas comisiones podrán tener el carácter de permanentes o transitorias. Entre las comisiones permanentes se encuentra la Comisión de Administración y Prerrogativas.

Octavo. Que de conformidad con lo establecido por el artículo 33, fracciones I, III y VII de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, la Comisión de Administración y Prerrogativas del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, coadyuvará a cumplir los fines del Instituto Electoral y desarrollará las atribuciones establecidas en la Legislación Electoral, entre las cuales, se encuentran: Supervisar las actividades encomendadas a la Dirección Ejecutiva de Administración y Prerrogativas; revisar y fiscalizar los informes financieros que presenten los partidos políticos, respecto del origen y destino de los recursos; y las demás que le confiera esta ley y los reglamentos del Consejo General.

Noveno. Que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 72, 73, 74, y 75 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas; y 112 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones; la Comisión de Administración y Prerrogativas, tiene la facultad de realizar las visitas de verificación que ordene el Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, así como la de requerir a los órganos internos de cada partido político encargados de recibir, registrar, controlar y administrar los recursos que conforman su régimen de financiamiento, los informes, documentos y datos necesarios para comprobar la veracidad de sus informes; así como hacer del conocimiento del

Consejo General, las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos, derivadas del manejo de sus recursos y, en su caso, de las sanciones, que a su juicio procedan; elaborar el dictamen consolidado respectivo y el proyecto de resolución, que en términos de ley y reglamento, podrá establecer las sanciones que correspondan a los partidos políticos infractores.

Décimo. Que los artículos 41, fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 43 y 44 de la Constitución Política del Estado de Zacatecas; 36, 47 fracción XVIII y 56, fracción I, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas; establecen que los partidos políticos son entidades de interés público; gozan de los derechos y prerrogativas que reconoce y otorga el Estado y están sujetos a las obligaciones que establece la Constitución y la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, tienen derecho de participar en las elecciones constitucionales de los Poderes Legislativo y Ejecutivo así como de los Ayuntamientos; al uso permanente de los medios de comunicación social; tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática; contribuir a la integración de la representación nacional, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo; la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado. Deberán de informar al Consejo General el origen y destino de sus recursos, y abstenerse de desviar, para fines ajenos a los previstos por la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, el financiamiento público recibido; deberán rendir un informe público, una vez al año, de sus movimientos de ingresos y egresos realizados en ese lapso.

Décimo primero. Que el artículo 45, fracciones II, III y VIII, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, señala como derechos de los partidos políticos, entre otros, gozar de las garantías que la ley les otorga para realizar libremente sus actividades; disfrutar de las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos de la Constitución Política del Estado de Zacatecas; asimismo, establece el derecho de que sean propietarios, poseedores o administradores sólo de los bienes que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines.

Décimo segundo. Que los artículos 47, numeral 1, fracciones I, XIV, XVIII, XXIII y 70, numeral 3, fracciones I y II de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, señalan que son obligaciones de los partidos políticos, entre otras: Conducir sus actividades dentro de los cauces previstos en la ley y en su normatividad interna; ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático; permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordene el Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, así como entregar la documentación que le solicite respecto a sus ingresos y egresos; informar al Consejo General el origen y destino de sus recursos, y abstenerse de desviar, para fines ajenos a los previstos por la ley, el financiamiento público recibido; llevar sus registros conforme a las Normas de información financiera; apegarse a los lineamientos técnicos que expida el Instituto, relativos al registro de sus ingresos y egresos, así como presentar la documentación comprobatoria y justificativa de las operaciones que contabilice; y las demás que les imponga esta ley.

Décimo tercero. Que de conformidad con lo establecido por los artículos 47, fracción X y 58 fracción X, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el 2% del financiamiento público que reciba, para el desarrollo de sus centros de formación política, fundaciones o institutos de investigación, a través de los cuales se promueva una cultura de equidad entre los géneros.

Décimo cuarto. Que el artículo 70, numeral 1 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, señala que cada partido político deberá contar con un órgano interno estatal, como único encargado de recibir, registrar, controlar y administrar su patrimonio, incluyendo los recursos que conforman su régimen de financiamiento; así como de establecer un sistema de contabilidad que permita preparar la información relativa a los estados financieros periódicos, y de campaña que deberán presentar al Consejo General, en los términos previstos en la Ley Electoral.

Décimo quinto. Que en términos de lo dispuesto por los artículos 44, párrafo 4, fracciones I y IV de la Constitución Política del Estado de Zacatecas; 57 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas; el financiamiento público que reciban los partidos políticos que conserven su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las específicas. El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes lo fijará anualmente la Legislatura en el Presupuesto de Egresos del Estado, con base en el anteproyecto que le envíe el Instituto Electoral del Estado a más tardar el quince de noviembre de cada año, el cual deberá ponderar los costos mínimos de campaña, el número de Diputados y Ayuntamientos a elegir, el número de partidos políticos con representación en la Legislatura del Estado y la duración de las campañas electorales. Treinta por ciento de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado se asignará a los partidos políticos en forma igualitaria, y el restante setenta por ciento se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubiesen obtenido en la elección de Diputados inmediata anterior, siempre y cuando hubiesen obtenido como mínimo el 2.5% de la votación total emitida. La ley establecerá los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

Décimo sexto. Que mediante el Acuerdo ACG-IEEZ-001/III/2008, aprobado el quince de enero del año dos mil ocho, este Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, aprobó la distribución de financiamiento público relativo al ejercicio fiscal dos mil ocho, para los institutos políticos: Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo, Partido Verde Ecologista de México, Convergencia Partido Político Nacional y Partido Nueva Alianza, para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, cuya cantidad ascendió a \$59'825,117.50 (Cincuenta y nueve millones ochocientos veinticinco mil ciento diecisiete pesos 50/100 M.N.), por lo que este órgano en ejercicio de sus facultades y en cumplimiento con lo dispuesto por la Constitución Política del Estado de Zacatecas y la Legislación Electoral, otorgó a los partidos políticos con derecho a ello, recursos públicos para financiar las actividades ordinarias, de acuerdo a la distribución que se detalla en la tabla siguiente:

Partido Político	Financiamiento Público Ordinario 2008
Partido Acción Nacional	\$11'552,594.05
Partido Revolucionario Institucional	\$13'065,991.82
Partido de la Revolución Democrática	\$13'580,132.44
Partido del Trabajo	\$8'513,359.62

Partido Verde Ecologista de México	\$3'761,705.24
Convergencia Partido Político Nacional	\$5'026,325.29
Partido Nueva Alianza	\$3'732,681.17
Partido Social Demócrata	\$00.00
Total	\$59'232,789.63

Décimo séptimo. Que los institutos políticos: Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Convergencia Partido Político Nacional y Nueva Alianza, recibieron financiamiento público y de otras fuentes de financiamiento permitidas por la ley para el sostenimiento de sus actividades ordinarias en el ejercicio fiscal dos mil ocho. En este sentido, la Comisión de Administración y Prerrogativas, cuenta con la facultad de revisar y fiscalizar los informes financieros correspondientes al ejercicio fiscal dos mil ocho, que le presentaron los partidos políticos, conforme lo establecido en la Ley Electoral del Estado de Zacatecas y el Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.

Décimo octavo. Que los informes de periodicidad anual que presenten los institutos políticos por conducto de sus dirigencias estatales al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, según lo dispuesto en los artículos 71, numeral 1, fracción I, incisos a) y b) de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas; 18 numeral 1, fracción I, del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones, deberán ser presentados a más tardar dentro de los sesenta días naturales siguientes a la conclusión del ejercicio fiscal que se reporte, contendrán: **a)** El origen, monto, empleo y aplicación de los recursos, en el que serán reportados la totalidad de los ingresos y de los gastos ordinarios que hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe, en el que incluirán las relaciones analíticas correspondientes; y **b)** El estado de posición financiera que indique el patrimonio del partido político, y que deberá corresponder a la fecha en que concluye el periodo respectivo.

Décimo noveno. Que los institutos políticos en cumplimiento a lo señalado en el artículo 71, numeral 1, fracción I, incisos a) y b) de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas; presentaron en el Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, la documentación contable, en las fechas siguientes:

Partido Político.	Término para su Presentación: 1° de marzo 2009.
Partido Acción Nacional.	27 de febrero de 2009
Partido Revolucionario Institucional.	28 de febrero de 2009
Partido de la Revolución Democrática.	1° de marzo de 2009
Partido del Trabajo.	1° de marzo de 2009

Partido Verde Ecologista de México.	1° de marzo de 2009
Convergencia Partido Político Nacional.	1° de marzo de 2009
Partido Nueva Alianza.	1° de marzo de 2009
Partido Socialdemócrata.	27 de febrero de 2009

Vigésimo. Que al recibirse los informes financieros contables de periodicidad anual correspondientes al ejercicio fiscal del año dos mil ocho, de los diversos institutos políticos, la Comisión de Administración y Prerrogativas, se abocó a la revisión y fiscalización de dichos informes, de conformidad con el procedimiento contemplado por el artículo 74, fracciones II y III de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

Vigésimo primero. Que de conformidad con lo estipulado en los artículos 71, 72, 73 y 74, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, la Comisión de Administración y Prerrogativas, dispone del término de noventa días naturales para revisar los informes anuales que los partidos políticos están obligados a presentar ante el Instituto Electoral del Estado de Zacatecas.

Vigésimo segundo. Que ese órgano de vigilancia tuvo a su cargo la realización del procedimiento de revisión de gabinete, respecto de los informes financieros correspondientes al ejercicio fiscal dos mil ocho presentados por los diversos institutos políticos y el procedimiento de revisión física de la documentación contable comprobatoria correspondiente a dichos informes, para lo cual se llevaron a cabo las respectivas visitas de verificación física en las oficinas que ocupan los institutos políticos con fundamento legal en lo dispuesto por los artículos 41, fracción I, párrafo primero, 116, fracción IV, incisos f) y h) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 35, 38 fracciones I y II, 43 y 44 de la Constitución Política del Estado de Zacatecas; 1, 2, 3, 5, párrafo 1, fracciones XXIII y XXIV, 36, 45, párrafo 1, fracción III, 47, párrafo 1, fracciones I y XIV, 70, 71, 72, 73, 74 y demás relativos aplicables de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas; 1, 2, 3, 4, 5, 23, párrafos I, VII y LVIII, 28, 29, 30, párrafo 1, fracción III, 33, párrafo 1, fracciones III y VII y demás relativos aplicables de la Ley Orgánica del Instituto Electoral; 109 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.

Vigésimo tercero. Que derivado del procedimiento de revisión de gabinete, y verificación física de la documentación contable, respecto de los informes financieros anuales correspondientes al ejercicio fiscal dos mil ocho, la Comisión de Administración y Prerrogativas, detectó la existencia de errores y omisiones, por lo que notificó a los partidos políticos respectivos, para que presentaran las rectificaciones o aclaraciones que estimaran pertinentes. Una vez efectuado el análisis de las aclaraciones o rectificaciones que presentaron éstos, en el plazo legal que para tal efecto se les concedió, la Comisión Fiscalizadora determinó que algunas de las observaciones que les fueron formuladas a los diversos institutos políticos, quedaron solventadas, otras fueron parcialmente solventadas y otras no fueron solventadas. Los resultados se indican en el cuadro siguiente:

Partido Político	Total de Observaciones	Solventa	Solventa Parcialmente	No Solventa
PAN	19	14	0	5
PRI	19	12	1	6
PRD	22	16	3	3

PT	22	7	4	11
PVEM	23	14	5	4
CPPN	18	16	0	2
PNA	22	15	4	3

Vigésimo cuarto. Que derivado de la revisión y fiscalización de los recursos ordinarios de los partidos políticos correspondientes al ejercicio fiscal dos mil ocho, se cumplió en términos de lo previsto en los artículos 116, fracción IV, incisos b), c), g), y h); y 41 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 38, 43 y 44 de la Constitución Política del Estado de Zacatecas; 1, 2, 3, 19, 23, numeral 1, fracciones I, VII, XXVIII, LVII y LVIII de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas; 1, 2, 3, 72, 73, 74, y 75 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas; con lo siguiente: **1.** La Comisión de Administración y Prerrogativas, notificó a los partidos políticos que incurrieron en irregularidades u omisiones, para que en el término de diez días, manifestaran y alegaran por escrito lo que a su derecho conviniera; y **2.** Transcurrido el plazo de diez días, para subsanar las observaciones que les formuló la Comisión de Administración y Prerrogativas, y una vez analizada y valorada la documentación correspondiente, dicha Comisión procedió a formular el Dictamen Consolidado, que sometió a consideración de este Consejo General, y que fue aprobado en fecha ocho de julio del año dos mil nueve.

Asimismo, es pertinente destacar que la Comisión revisora les notificó a los diversos partidos políticos, el incumplimiento en que incurrirían al no presentar documentación comprobatoria solicitada, o al no manifestar en el plazo legal que les fue otorgado, las aclaraciones o rectificaciones que estimaran pertinentes para solventar las irregularidades detectadas, por lo que, les respetó la garantía de audiencia que les asiste a los partidos políticos.

Sirve como referencia la Tesis Relevante número LXXVIII/2002, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación, consultable en la Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 144 y 145, y en la página de Internet: <http://www.trife.gob.mx>, con el rubro siguiente: **“GARANTÍA DE AUDIENCIA EN LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, SE AGOTA AL CONCLUIR EL PLAZO DE SESENTA DÍAS PREVISTO EN EL ARTÍCULO 49-A, PÁRRAFO 2, INCISO A) DEL CÓDIGO ELECTORAL FEDERAL.”**

Vigésimo quinto. Que particularmente en el periodo de revisión, la Comisión de Administración y Prerrogativas, en ejercicio de sus facultades previstas en los artículos 47, fracción XIV; 70, 71, 72, 73, fracciones III, V, VI y VII; y 74, numeral 1, fracciones II y III de la Ley Electoral, a través de su Secretaría Técnica, solicitó a los órganos responsables de las finanzas de los partidos políticos: Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Convergencia Partido Político Nacional y Nueva Alianza, información tendiente a comprobar la veracidad de lo reportado en los informes anuales, con la finalidad de contar con la certeza de que lo reportado por los partidos políticos en sus informes financieros anuales coincidieran con sus ingresos.

Vigésimo sexto. Que en el Dictamen Consolidado se detalla el estado que guarda la situación financiera y contable de cada uno de los partidos políticos, así como las observaciones formuladas que se consideraron pertinentes realizar de conformidad con el análisis minucioso de la documentación presentada. Bajo estos términos, se concluyó que los informes financieros de los institutos políticos: Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Convergencia Partido Político Nacional y

Nueva Alianza, en general presentan errores u omisiones de naturaleza técnica, así como también errores o irregularidades de fondo.

Vigésimo séptimo. Que las faltas formales son aquellas relativas a la presentación de los documentos que deben exhibirse con el informe, el llenado indebido de formatos, el manejo individual de cuentas bancarias que se deben operar mancomunadamente, es decir, en esta clase de faltas no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable, sino únicamente su puesta en peligro con la falta de claridad e insuficiencia en las cuentas rendidas y de los documentos y formatos establecidos como indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, además de incrementar considerablemente la actividad fiscalizadora de la autoridad electoral competente y los costos estatales de ésta, al obligarla, con su incumplimiento a nuevas acciones y diligencias para conseguir la verificación de lo expresado u omitido en los informes.

Por su parte, las faltas sustanciales.- Se producen cuando el infractor con su conducta transgrede un valor sustancial protegido por la legislación aplicable y no solamente la posibilidad de su afectación, (vr. la falta de comprobación de gastos; excesos en los topes de los gastos de campaña; comprobación con documentación apócrifos o duplicados; aquellos casos en donde se detectó dolo, intencionalidad **u ocultamiento en la documentación presentada** y en omisiones, actos, hechos o faltas que infrinjan principios de contabilidad generalmente aceptados, las leyes fiscales, la legislación electoral o el Reglamento).

Criterios que han sido establecidos por Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-174/2008, y que fueran retomados en el SUP-RAP-512/2011.

Vigésimo octavo. Que por razón de método este órgano superior de dirección hará referencia y analizará por cada instituto político lo siguiente: **1)** Lo dictaminado por la Comisión de Administración y Prerrogativas que fue aprobado por este órgano máximo de dirección; **2)** Lo detectado en los informes financieros presentados por cada partido político; **3)** La calificación de la infracción correspondiente, en su caso; y **4)** La individualización de la sanción respectiva.

Vigésimo noveno. Que en el Dictamen Consolidado se contemplan las observaciones realizadas al **PARTIDO ACCIÓN NACIONAL**, respecto de dos tópicos: revisión de gabinete y revisión física; los cuales se encuentran detallados en los considerandos noveno y décimo octavo, así como en el resolutivo segundo del dictamen, que textualmente señalan lo siguiente:

DICTAMEN CONSOLIDADO

“C O N S I D E R A N D O S : ”

Partido Acción Nacional.

Noveno.- En fecha veintisiete (27) de febrero del presente año, hizo entrega del Informe financiero correspondiente al ejercicio fiscal dos mil ocho.

Derivado de la revisión de gabinete, al partido político se le realizaron quince observaciones mediante oficio 90/09 de fecha cinco (5) de junio del año dos mil nueve (2009), a las que dio respuesta mediante oficio sin número, de fecha quince (15) de junio del año dos mil nueve (2009). De esas observaciones, solventó 12 y no solventó 3.

Con relación a las observaciones realizadas al partido político se desprende:

Observación 2.

Se tiene por presentada la balanza de comprobación al 31 de diciembre de 2008, que contiene: saldos iniciales, movimientos de cargos y abonos, así como el saldo final, sin embargo, se encontraron diferencias entre los saldos finales del 31 de diciembre de 2007 contra los saldos iniciales del ejercicio fiscal 2008, de la cuenta:

Cuenta	Concepto	Saldo al 31 dic 07	Saldo al 1 Ene 08	Diferencia
200-0000-00	Proveedores	421,163.22	512,013.22	90,850.00

Al respecto, se solicitó al partido político hiciera la aclaración correspondiente y efectuara los asientos de corrección a los que hubiera lugar y que anexara la documentación que se utilizó en la corrección contable: asientos, pólizas, relaciones y estados financieros.

Fundamento legal artículo 15 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.

Respuesta del Partido Político.- “Respecto a la diferencia de \$90,850.00, se corrigió la Contabilidad de Octubre del 2007, (con previa autorización del I. E. E. Z.) El Rubro de Gastos en Actividades Específicas (se anexa copia de oficio recibido el 05 de Diciembre del 2008).”

Opinión de la Comisión.- No solventa, dado que no presenta la póliza de reclasificación de la cuenta de proveedores y estados financieros corregidos en los que coincidan los saldos finales al 31 de diciembre de 2007, contra los saldos iniciales del ejercicio fiscal 2008.

Fundamento legal artículo 15, del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.

Por otra parte, el partido político menciona en su escrito de respuesta que se hizo la corrección con previa autorización del i.e.e.z., sin embargo, no existe constancia que acredite su dicho.

[...]

Observación 13.

De la revisión a las cuentas que integran el Estado de Posición Financiera se desprende que el partido político no presentó el inventario físico al 31 de diciembre de 2008, de los bienes muebles e inmuebles, por lo que se le solicitó el listado total del Inventario de activo fijo con fecha al 31 de diciembre del 2008.

Fundamento legal artículo 86, numeral 5, y artículo 87 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.

Respuesta del Partido.- “Envío el Inventario Físico al 31 de Diciembre del 2008.”

Opinión de la Comisión.- No solventa, toda vez que el inventario físico que presentó el partido político al 31 de diciembre del 2008, presenta las siguientes diferencias:

Concepto	Según inventario Importe	Reporte contabilidad	Diferencia
Inventario de Terrenos CDE. Zac.	1'284,394.37	1'284,394.37	0.00
Inventario de Edificios CDE. Zac.	5'794,335.93	3'427,334.91	2'367,001.02

Inventario Mobiliario y Equipo CDE. Zac.	385,379.50	1'042,207.73	656,828.23
Inventario de Equipo de Transporte CDE. Zac.	2'215,940.00	2'558,715.00	342,775.00
Inventario de Equipo de Computo CDE. Zac.	218,143.57	1'154,305.22	936,161.65
Inventario de Equipo de Copiado CDE. Zac.s	12,700.00	351,507.90	338,807.90
Inventario de Equipo de Sonido y Video CDE. Zac.	86,795.06	227,169.53	140,374.47
Inventario de Terrenos Municipios	318,000.00	318,000.00	0.00
Inventario Edificios Municipios	521,455.44	710,639.51	189,184.07
Inventario de Mobiliario y Equipo Municipios	85,102.67	97,585.67	12,483.00
Inventario Equipo de transporte Municipios	139,500.00	139,500.00	0.00
Inventario de Equipo de Computo Municipios	33,401.37	34,490.37	1,089.00
Inventario de Sonido y Video Municipios	2,890.00	2,890.00	0.00

Por tanto, el partido político no se apegó a lo establecido en el artículo 86, numeral 5, y artículo 87 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.

[...]

Observación 15.

De la revisión de las cuentas por cobrar se desprende que algunas no fueron recuperadas o comprobadas en el ejercicio fiscal 2008, como se detalla a continuación:

Cuenta Contable	Saldo al 31/12/08 con la presentación del cuarto informe	Saldo al 31/12/08 con la presentación del informe anual
103-1031-32-999-001	27,000.00	27,000.00
103-1031-32-999-004	5,000.00	5,000.00
103-1031-32-999-004	5,000.00	5,000.00
103-1031-32-999-018	51,200.00	51,200.00
103-1032-32-028-002	428.00	428.00
103-1032-32-031-001	130.02	130.02
103-1032-32-034-001	92.75	92.75
103-1032-32-999-012	81.69	81.69

103-1034-32-999-112	16,000.00	16,000.00
103-1034-32-999-129	9,487.50	9,487.50
	114,419.96	114,419.96

Por tanto, se solicitó al partido político informara sobre la recuperación de estas cuentas por cobrar.

Fundamento legal artículos 2, 82, párrafo 4 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.

Respuesta del Partido Político. - "Anexo auxiliares de las cuentas por cobrar donde se observa que se han estado recuperando en el presente año."

Opinión de la Comisión. - **No solventa**, toda vez que el partido político presentó auxiliares de las cuentas por cobrar números: 103-1031-32-999-001, por la cantidad de \$ 5,000.00; 103-1031-32-999-004, por la cantidad de \$ 5,580.00; 103-1031-32-999-004, por la cantidad de \$ 0.00; 103-1031-32-999-018, por la cantidad de \$ 0.00; 103-1031-32-999-018, por la cantidad \$0.00; 103-1032-32-028-002, por la cantidad \$ 0.00; 103-1032-32-031-001; por la cantidad \$ 1.02; 103-1032-32-034-001, por la cantidad de \$ 4.75; 103-1032-32-999-012, por la cantidad de \$ 1.69; 103-1034-32-999-112, por la cantidad de \$ 0.00; y 103-1034-32-999-129, por la cantidad de \$ 0.00, cuyo monto total asciende a la cantidad de \$ 10,587.46 y que reflejan el saldo al 30 de junio del presente año. De lo anterior se desprende que dichas cuentas por cobrar no fueron recuperadas por el partido político en el primer trimestre fiscal del año 2009; por tanto, dicho instituto político no se apegó a lo establecido por el artículo 82, párrafo 4 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones, que señala como excepción para la recuperación de cuentas por cobrar el hecho de que su recuperación sea realizada en el primer trimestre del ejercicio fiscal inmediato posterior, situación que en caso concreto no aconteció.

Fundamento legal, artículo 82, párrafo 4 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.

Revisión física

Mediante oficio número OF/IEEZ/CAP-99/09, se le informó al partido político que daría inicio la revisión física de gasto ordinario del ejercicio fiscal 2008.

De conformidad con el oficio OF/IEEZ/CAP-99/09, suscrito por la Secretaria Técnica de la Comisión de Administración y Prerrogativas, se designó al personal comisionado para realizar la visita de verificación física; el personal se constituyó en el domicilio legal que para los efectos conducentes tiene registrado ante el Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, el Partido Político Acción Nacional, sito Calzada Héroes de Chapultepec número 1302, Col. Luis Donaldo Colosio, Código postal 98040, de esta ciudad, a fin de practicar durante los días 30 de marzo al 3 de abril del año 2009, la revisión de la documentación relativa a los ingresos y egresos correspondientes al ejercicio fiscal 2008.

[...]

Como resultado de la revisión física efectuada se realizaron cuatro observaciones de las cuales, el partido político, solventó dos y no solventó dos; en los siguientes términos:

Observación 1.

Se detectaron erogaciones con documentación comprobatoria vencida, de las facturas No. 4117 de Gasisto 2000 S.A de C.V por \$ 151.00; la Factura No. 103 expedida por por \$ 2,723.00, lo que suma un total de dos mil ochocientos setenta y cuatro pesos \$2,874.00; por tanto, se solicitó al partido político la aclaración correspondiente.

Fundamento legal, artículo 60, del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.

Respuesta del Partido.- “Sobre la factura No. 4117 de Gasislo 2000 S.A de C.V por \$ 151.00 ya fue solicitada la reposición de la misma al proveedor y la Factura No. 103 expedida por \$ 2,723.00 se mando reponer la misma.”

Opinión de la Comisión.- No solventa, toda vez que no presentó la documentación comprobatoria que supliera a las facturas No. 4117 de Gasislo 2000 S.A de C.V por \$ 151.00 y a la Factura No. 103 expedida por \$ 2,723.00 que están vencidas.

Fundamento legal, artículo 60 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.

[...]

Observación 3.

Se detectaron erogaciones con documentación comprobatoria a nombre de terceras personas en la factura No. 35032 por \$ 279.88 doscientos setenta y nueve pesos con ochenta y ocho centavos, por tanto, se solicitó al partido político la documentación comprobatoria a nombre del mismo.

Fundamento legal, artículo 64, del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.

Respuesta del Partido.- “Esta factura No. 35032 por \$ 279.88 se solicito el cambio a nombre del Partido Acción Nacional.”

Opinión de la Comisión.- No solventa, como se desprende de su propia respuesta, en virtud a que el partido político no presentó a nombre.

Fundamento legal, artículos 61 y 64, del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.

Asimismo, se le señaló al partido político la siguiente irregularidad de carácter técnico general:

- *En algunos casos en la comprobación de gastos por concepto de reparaciones o mantenimiento de vehículos, no se señaló el vehículo al cual se le realizó la reparación de conformidad con lo establecido por el artículo 74, del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.*

Respuesta del partido político. “No da contestación”.

[...]

Décimo octavo.- *Que los institutos políticos: Acción Nacional, de la Revolución Democrática, Verde Ecologista de México, Convergencia y Nueva Alianza, se apegaron a lo establecido en los artículos 47, fracción X y 58 fracción X, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.*

[...]

D I C T A M E N:

SEGUNDO: *El informe financiero presentado por el Partido Acción Nacional contiene errores técnicos y omisiones de naturaleza técnica, así como irregularidades de fondo, por lo que se le formularon diecinueve observaciones. De dichas observaciones solventó catorce y no solventó cinco.*

Se propone se reintegre al partido Acción Nacional el porcentaje del 50% respecto del porcentaje del 2% de su financiamiento público, que destinó para el desarrollo de formación política, fundaciones o institutos de investigación, a través de los cuales se promueve una cultura de equidad entre los géneros, tal y como lo establecen los artículos 47, fracción X y 58, fracciones X y XI de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas y cuyo monto asciende a la cantidad de \$ 115,525.94. Asimismo, con fundamento en lo señalado por el artículo 58, fracción XI, de la Ley Electoral se le reconozca públicamente el cumplimiento de tales disposiciones.

[...]"

En esos términos, tenemos que la situación que guarda el **Partido Acción Nacional**, es la siguiente:

1. Irregularidades de Forma

a) Derivado de la revisión efectuada por la Comisión de Administración y Prerrogativas, a la balanza de comprobación al treinta y uno de diciembre de dos mil ocho que presentó ese instituto político, se detectaron diferencias entre los saldos finales del treinta y uno de diciembre del ejercicio fiscal dos mil siete contra los saldos iniciales del ejercicio fiscal dos mil ocho, en la "Cuenta Proveedores" por la cantidad de \$90,850.00, por lo que se requirió al partido político a efecto de que hiciera la aclaración correspondiente; efectuara los asientos de corrección a que hubiera lugar y anexara la documentación que se utilizara en la corrección contable: asientos, pólizas, relaciones y estados financieros. Dicho instituto político, no presentó la póliza de reclasificación de la cuenta de proveedores, ni los estados financieros corregidos en los que se verificara la coincidencia de los saldos finales al treinta y uno de diciembre de dos mil siete, contra los saldos iniciales del ejercicio fiscal dos mil ocho; únicamente manifestó, que la diferencia de \$90,850.00 se corrigió en la contabilidad de octubre del 2007, en el rubro de Gastos en Actividades Específicas y según señala, con previa autorización de esta autoridad electoral; sin embargo, no presentó constancia alguna que acreditara su dicho. Por lo que persistió la diferencia en la "Cuenta de Proveedores" por el monto de \$90,850.00. Por tanto, no solventó la observación realizada. **(Visible a fojas 6 y 7 del Dictamen Consolidado).**

b) No presentó inventario físico de bienes muebles e inmuebles con corte al treinta y uno de diciembre de dos mil ocho, el cual, en su momento, le fue requerido por la Comisión de Administración y Prerrogativas. Dicho instituto político presentó el inventario físico de bienes muebles e inmuebles al treinta y uno de diciembre de dos mil ocho; sin embargo, de la revisión efectuada se detectaron diferencias entre lo reportado contablemente y el importe del inventario, respecto de las cuentas y por los montos siguientes:

"Inventario de Edificios CDE. Zac.", por la cantidad de \$2'367,001.02;
"Inventario Mobiliario y Equipo CDE. Zac.", por la cantidad de \$656,828.23;
"Inventario de Equipo de Transporte CDE. Zac.", por el monto de \$342,775.00;
"Inventario de Equipo de Cómputo CDE. Zac.", por la cantidad de \$936,161.65;
"Inventario de Equipo de Copiado CDE. Zac.s", por la cantidad de \$338,807.90;
"Inventario de Equipo de Sonido y Video CDE. Zac.", por el monto de \$140,374.47;
"Inventario Edificios Municipios", por el monto de \$189,184.07;
"Inventario de Mobiliario y Equipo Municipios", por el monto de \$12,483.00;

“Inventario de Equipo de Cómputo Municipios”, por el monto de \$1,089.00; respectivamente.

Por tanto, no solventó la observación formulada. **(Visible a fojas 8 y 9 del Dictamen Consolidado).**

c) Se detectaron erogaciones con documentación comprobatoria vencida, de las facturas No. 4117 de Gas islo 2000 S.A. de C.V. por \$ 151.00 y la factura No. 103 por \$ 2,723.00, las que suman la cantidad de \$2,874.00. Por ello, la autoridad fiscalizadora requirió al instituto político, a efecto de que presentara la aclaración correspondiente. El partido político señaló que ya había sido solicitada la reposición de dichas facturas al proveedor; no obstante, dicho instituto político no presentó la documentación comprobatoria que supliera a las facturas vencidas. Por tanto, no solventó la observación formulada. **(Visible a fojas 11 y 12 del Dictamen Consolidado).**

En consecuencia, el Partido Acción Nacional, no realizó la aclaración correspondiente a las diferencias detectadas entre los saldos finales del treinta y uno de diciembre del ejercicio fiscal dos mil siete, con los saldos iniciales del ejercicio fiscal dos mil ocho, en la “Cuenta Proveedores”; no aclaró las diferencias detectadas entre lo reportado contablemente y en el importe del inventario físico con corte al treinta y uno de diciembre de dos mil ocho, y no presentó la documentación comprobatoria que supliera a las facturas vencidas correspondientes, lo que ocasiona la vulneración a los artículos 8, 15, 60 y 86 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones. En este sentido se procede a realizar la individualización de la sanción, para posteriormente y en su caso, imponer alguna sanción de las establecidas en la normatividad electoral.

MARCO NORMATIVO

Como preámbulo, debe estimarse que el marco normativo en que se sustenta el derecho administrativo sancionador, lo ubica como una especie de *ius puniendi*, y consiste en la imputación que la autoridad hace a una persona de un hecho predeterminado y sancionado normativamente; a esta imputación no puede dársele un carácter objetivo exclusivamente, en la que se tomen en cuenta únicamente los hechos consecuencias materiales y los efectos perniciosos de las faltas cometidas, sino también se debe considerar la conducta y la situación del infractor en la comisión de la falta (imputación subjetiva). Facultad de imputación que le ha sido asignada por este marco normativo al órgano administrativo electoral, como se aprecia en las disposiciones siguientes:

Ley Electoral del Estado de Zacatecas

“Artículo 47 numeral 1, fracciones I, XIV y XVIII

1. La Ley sancionará el incumplimiento de las siguientes obligaciones de los partidos políticos:

I. Conducir sus actividades dentro de los cauces previstos en la ley, y en su normatividad interna, y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos.

...

XIV. Permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordene el Instituto, así como entregar la documentación que le solicite el propio Instituto respecto a sus ingresos y egresos.

...

XVIII. Informar al Consejo General el origen y destino de sus recursos, y abstenerse de desviar, para fines ajenos a los previsto por esta ley, el financiamiento público recibido;

...”

“Artículo 70, numeral 3, fracciones I y II

...

3. Las funciones de registro, control y administración a cargo de cada partido político que asumirá a través de su respectivo órgano interno estatal, y que se refieren a los recursos financieros y materiales que constituyen el patrimonio, implica para aquéllos, sujetarse al cumplimiento de las obligaciones siguientes:

I. Llevar sus registros conforme a los principios de contabilidad generalmente aceptados; el Consejo General del Instituto proporcionará anualmente el catálogo de cuentas y las formas o formatos de reportes a que se adecuará el mismo;

II. Se apegarán a los lineamientos técnicos que expida el Instituto, relativos al registro de sus ingresos y egresos, así como a la presentación de la documentación comprobatoria y justificativa de las operaciones que contabilice;

...”

“Artículo 72 en el numeral 1, fracciones I y II

1. Para revisar y fiscalizar los informes financieros y de campaña que en términos de este capítulo los partidos políticos deben presentar, se estará a lo siguiente:

I. Los informes contables que se presenten al Consejo General del Instituto, serán turnados para ser revisados a la comisión encargada de la fiscalización a la actividad financiera de los partidos políticos, que determine la ley o el reglamento;

II. Para revisar los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen y destino de los recursos ordinarios y de campaña, la comisión revisora podrá asesorarse del personal técnico que le autorice el Consejo General del Instituto.

...”

“Artículo 73 numeral 1, fracción III, IV, V, IX

1. La comisión fiscalizadora a que refiere el artículo anterior, tendrá a su cargo las siguientes atribuciones:

...

III. Vigilar que los recursos provenientes de las modalidades de financiamiento que establece esta ley, sean ejercidos y aplicados correctamente por los partidos políticos;

IV. Solicitar a los partidos políticos, y a terceros que con ellos estén relacionados a través de operaciones financieras, rindan informe detallado o complementario respecto de sus ingresos y egresos, en los términos del reglamento respectivo;

V. Revisar los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen, empleo y aplicación de sus recursos anuales y de campaña, según corresponda;

...

IX. Informar al Consejo General de las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos, derivadas del manejo de sus recursos; el incumplimiento a su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, de las sanciones que a su juicio procedan;

...

Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas

“Artículo 23, numeral 1, fracciones I, VII y LVII

1. Son atribuciones del Consejo General:

I. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral.

...

VII. Vigilar que las actividades de los partidos políticos y en su caso coaliciones, se desarrollen de conformidad con la legislación aplicable y que cumplan con las obligaciones a que están sujetos;

...

LVII. Conocer de las faltas e infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan en los términos previstos en la presente ley:

...

“Artículo 72 numerales 1, 2, fracciones I, II, III, IV, V; 3 fracciones I, II, III, IV y V

1. Los partidos políticos y coaliciones, incurren en infracciones, cuando dejen de cumplir, por actos u omisiones, aquello a que estén obligados por mandato de la Ley Electoral y demás leyes y reglamentos que rigen la materia.

2. Sin perjuicio de observar la disposición de carácter general prevista en el párrafo anterior, los partidos políticos y coaliciones incurren en infracción que sancionará el Consejo General, en los supuestos siguientes:

I. Dejar de cumplir las resoluciones o acuerdos de los órganos del Instituto o del Tribunal Estatal Electoral;

II. No presentar los informes periódicos o de campaña en los términos establecidos en la Ley Electoral, o que la documentación comprobatoria no tenga el debido respaldo y justificación de las operaciones efectuadas.

III. Aceptación de donativos o aportaciones económicas en contravención a la Ley Electoral;

IV. Excederse durante un proceso electoral de los topes a los gastos de precampaña y campaña legalmente establecidos;

V. Desviar el financiamiento público hacia fines distintos a los que prevé la Ley Electoral.

3. Los partidos políticos que incurran en las conductas señaladas en los párrafos anteriores, independientemente de las responsabilidades atribuibles a sus dirigentes, miembros o simpatizantes, podrán ser sancionados con:

I. Amonestación pública;

II. Multa de cincuenta a cinco mil cuotas de salario mínimo general vigente en el Estado;

III. Reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución, atendiendo a la gravedad de la infracción;

IV. *Supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento público que le corresponda, por el periodo que señale la resolución.*

V. *Suspensión o cancelación del registro en el caso de los partidos políticos estatales y la suspensión de la acreditación para el caso de los partidos políticos nacionales.*

...

“Artículo 74

1. *La aplicación de sanciones a que se refiere el presente título, se sujetará a lo siguiente:*

...

2. *Cuando el Consejo General considere que un partido político, coalición o candidato han incurrido en alguna infracción en materia electoral, fincará las responsabilidades correspondientes, y al aplicar las respectivas sanciones, tomará en cuenta las circunstancias y la gravedad de la infracción.*

Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones

Artículo 26 numeral 1, fracciones II y III

1. *Para efectos del Reglamento, los partidos políticos y coaliciones tendrán las siguientes obligaciones:*

...

II. *Entregar la documentación que le solicite la Comisión respecto al origen, monto y destino de sus recursos;*

III. *Permitir la práctica de verificaciones y auditorias que ordene la Comisión, o en su caso, el Consejo General;*

...”

De una interpretación sistemática y funcional de los artículos citados, se advierte que es el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, quien tiene la facultad para imponer las sanciones por las irregularidades cometidas, con base en las circunstancias de carácter objetivo (la gravedad de los hechos y sus consecuencias, el tiempo, modo y lugar de ejecución), así como las de carácter subjetivo (el enlace personal o subjetivo del autor y su acción) para una adecuada individualización y finalmente, proceder a seleccionar la clase de sanción que corresponda. Sustenta lo anterior la siguiente tesis de jurisprudencia que a la letra establece:

“SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. ELEMENTOS PARA SU FIJACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN.—*La responsabilidad administrativa corresponde al derecho administrativo sancionador, que es una especie del ius puniendi, y consiste en la imputación o atribución a una persona de un hecho predeterminado y sancionado normativamente, por lo que no puede dársele un carácter objetivo exclusivamente, en que tomen en cuenta únicamente los hechos y consecuencias materiales y los efectos perniciosos de las faltas cometidas, sino también se debe considerar la conducta y la situación del infractor en la comisión de la falta (imputación subjetiva). Esto sirve de base para una interpretación sistemática y funcional de los artículos 270, apartado 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 10.1 del Reglamento que establece los lineamientos aplicables en la integración de los expedientes y la sustanciación del procedimiento para la atención de las quejas sobre el origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas, el cual conduce a establecer que la referencia a las circunstancias sujetas a consideración del Consejo General, para fijar la sanción que corresponda al partido político por la infracción cometida, comprende tanto a las de carácter objetivo (la gravedad de*

los hechos y sus consecuencias, el tiempo, modo y lugar de ejecución), como a las subjetivas (el enlace personal o subjetivo entre el autor y su acción, verbigracia el grado de intencionalidad o negligencia, y la reincidencia) que rodean a la contravención de la norma administrativa. Una vez acreditada la infracción cometida por un partido político y su imputación subjetiva, la autoridad electoral, debe en primer lugar, determinar si la falta fue levísima, leve o grave, y en este último supuesto, precisar si se trata de una gravedad ordinaria, especial o mayor, para saber si alcanza o no el grado de particularmente grave, así como dilucidar si se está en presencia de una infracción sistemática, y con todo esto, debe proceder a localizar la clase de sanción que legalmente corresponda, entre las cinco previstas por el artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Finalmente, si la sanción escogida contempla un mínimo y un máximo, se procederá a graduar o individualizar la sanción, dentro de los márgenes admisibles por la ley, atendiendo a las circunstancias antes apuntadas.

Tercera Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-029/2001.—Partido Revolucionario Institucional.—13 de julio de 2001.—Unanimidad de votos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-024/2002.—Partido Revolucionario Institucional.—31 de octubre de 2002.—Unanimidad de votos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-031/2002.—Agrupación Política Nacional, Agrupación Política Campesina.—31 de octubre de 2002.—Unanimidad de votos.

Revista Justicia Electoral 2004, suplemento 7, páginas 28-29, Sala Superior, tesis S3ELJ 24/2003.

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 295-296".

Ahora bien, en las sentencias recaídas a los expedientes SUP-RAP-85/2006, SUP-RAP-241/2008, SUP-RAP-25/2010 y SUP-RAP-38/2010 la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos, a saber:

- a) El tipo de infracción (acción u omisión);
- b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó;
- c) La comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados;
- d) La trascendencia de la norma transgredida;
- e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse;
- f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y
- g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Por lo que, acreditada la infracción cometida por un partido político y su imputación subjetiva, la autoridad electoral, debe en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes.

Adicionalmente, este órgano superior de dirección, considera que para imponer la sanción se deben tomar en cuenta los siguientes elementos:

1. La calificación de la falta o faltas cometidas;
2. La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta;
3. La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y,

4. Que la imposición de la sanción no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades del partido político de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.

Bajo estos parámetros, se procede a realizar el análisis en un primer momento, de los elementos para calificar la falta **(I)** y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción **(II)**.

I. CALIFICACIÓN DE LA FALTA

Para efecto de realizar una adecuada calificación de las faltas, se realiza un examen de los elementos objetivos y subjetivos que rodearon la contravención de la norma administrativa, a saber:

- a) Tipo de infracción (acción u omisión);
- b) Circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron;
- c) Comisión intencional o culposa de la falta;
- d) Trascendencia de las normas transgredidas;
- e) Intereses o valores jurídicos tutelados que se vulneraron o los efectos que pudieron producirse por la comisión de la falta;
- f) Reiteración de la infracción, (vulneración sistemática de una misma obligación); y
- g) Singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

a) Tipo de infracción (acción u omisión)

Según la Real Academia de la Lengua Española, define acción como “el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer”.

De igual manera, define a la omisión como la “abstención de hacer o decir”, o bien, “la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado”.

Por tanto, la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

En similares términos la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-RAP-98/2003 y acumulados señaló que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien, no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

Adicionalmente, en las sentencias recaídas en los expedientes SUP-RAP-25/2010 y SUP-RAP-38/2010, la citada máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, determinó que la conducta como elemento para la existencia de un ilícito, puede manifestarse mediante un comportamiento o varios, voluntario o involuntario; activo en cuanto presupone una acción o un hacer positivo o negativo cuando se trata de una inactividad o un no hacer, que produce un resultado, es decir, la conducta es un comportamiento que se puede manifestar como una acción o una omisión.

Bajo ese orden de ideas, el Partido Acción Nacional, realizó una conducta omisa, toda vez que:

1. No aclaró la diferencia detectada entre los saldos finales del treinta y uno de diciembre del ejercicio fiscal dos mil siete con los saldos iniciales del ejercicio fiscal dos mil ocho, en la “Cuenta Proveedores” por la cantidad de \$90,850.00.

2. No aclaró las diferencias existentes entre lo reportado contablemente y lo reportado en el inventario físico de bienes muebles e inmuebles con corte al treinta y uno de diciembre de dos mil ocho, en las cuentas y por los montos siguientes:

- Inventario de Edificios CDE. Zac.”, por la cantidad de \$2’367,001.02;
- Inventario Mobiliario y Equipo CDE. Zac.”, por la cantidad de \$656,828.23;
- Inventario de Equipo de Transporte CDE. Zac.”, por el monto de \$342,775.00;
- Inventario de Equipo de Cómputo CDE. Zac.”, por la cantidad de \$936,161.65;
- Inventario de Equipo de Copiado CDE. Zac.s”, por la cantidad de \$338,807.90;
- Inventario de Equipo de Sonido y Video CDE. Zac.”, por el monto de \$140,374.47;
- Inventario Edificios Municipios”, por el monto de \$189,184.07;
- Inventario de Mobiliario y Equipo Municipios”, por el monto de \$12,483.00;
- Inventario de Equipo de Computo Municipios”, por el monto de \$1,089.00; respectivamente.

3. No presentó la documentación comprobatoria que supliera a las facturas vencidas, número 4117 de Gas islo 2000 S.A. de C.V., por \$ 151.00 y la número 103 por \$ 2,723.00, que suman un total de \$2,874.00.

b) Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron

Para llevar a cabo la individualización de la sanción, la conducta se valora conjuntamente con las circunstancias objetivas que concurren en el caso concreto, como son las siguientes:

Modo. El Partido Acción Nacional, no aclaró la diferencia detectada entre los saldos finales del treinta y uno de diciembre del ejercicio fiscal dos mil siete con los saldos iniciales del ejercicio fiscal dos mil ocho, en la “Cuenta Proveedores” por la cantidad de \$90,850.00; no aclaró las diferencias existentes entre lo reportado contablemente y lo reportado en el inventario físico de bienes muebles e inmuebles con corte al treinta y uno de diciembre de dos mil ocho, en las cuentas y por los montos siguientes:

- Inventario de Edificios CDE. Zac.”, por la cantidad de \$2’367,001.02;
- Inventario Mobiliario y Equipo CDE. Zac.”, por la cantidad de \$656,828.23;
- Inventario de Equipo de Transporte CDE. Zac.”, por el monto de \$342,775.00;
- Inventario de Equipo de Cómputo CDE. Zac.”, por la cantidad de \$936,161.65;
- Inventario de Equipo de Copiado CDE. Zac.s”, por la cantidad de \$338,807.90;
- Inventario de Equipo de Sonido y Video CDE. Zac.”, por el monto de \$140,374.47;
- Inventario Edificios Municipios”, por el monto de \$189,184.07;
- Inventario de Mobiliario y Equipo Municipios”, por el monto de \$12,483.00;
- Inventario de Equipo de Cómputo Municipios”, por el monto de \$1,089.00; respectivamente;

Asimismo, no presentó la documentación comprobatoria que supliera a las facturas vencidas, número 4117 de Gas islo 2000 S.A. de C.V., por \$ 151.00 y la número 103 por \$ 2,723.00, que suman un total de \$2,874.00.

Tiempo. De conformidad con las constancias que obran en autos, este órgano superior de dirección, considera que la infracción en comento, surgió en el ejercicio fiscal del año dos mil ocho, y se evidenció en dos momentos: una vez que se realizó la revisión al informe financiero anual presentado por ese instituto político, el día veintisiete de febrero del año dos mil nueve, y

se le formularon diversas observaciones mediante oficio número 90/09 de fecha cinco de junio del mismo año, y cuando se realizó la revisión física del gasto ordinario del ejercicio fiscal dos mil ocho en las oficinas que ocupa ese instituto político, según consta en el acta de cierre de fecha tres de abril del año dos mil nueve, mediante la cual se le realizaron diversas observaciones, fechas en las cuales, atento a lo solicitado por la autoridad electoral, el partido político tenía la obligación de dar cumplimiento a los requerimientos formulados.

Lugar. Las conductas reprochadas al Partido Acción Nacional, se realizaron en el Estado de Zacatecas, toda vez que las irregularidades se evidenciaron en la revisión de los informes financieros correspondientes al ejercicio fiscal dos mil ocho, y en el propio proceso de fiscalización, llevado a cabo en las oficinas de esta autoridad administrativa electoral (revisión de gabinete), así como en las oficinas que ocupa la dirigencia estatal de ese instituto político, (revisión física).

c) Comisión intencional o culposa de la falta

La intencionalidad, es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

Al respecto, el Jurista Francesco Carrara en su obra denominada “dolo, culpa y preterintención”, establece que la culpa es la falta de intención¹.

Esto es que, en sentido estricto la culpa es la falta de intención en el sujeto activo de provocar las consecuencias que el acto que emprende suscita, por lo que se dice que no se representó mentalmente el resultado de su accionar; mientras que el dolo es la intención de cometer el acto en cuestión y consecuentemente, generar sus consecuencias por lo que previamente se representó mentalmente el resultado de su acto.

La culpa entonces, es el actuar imprudente, negligente, en otras palabras la conducta descuidada del sujeto activo.

Existen diversas formas de culpa, entre ellas encontramos las siguientes:

Negligencia. Descuido en el actuar. Omisión consciente, descuido por impericia o dejar de cumplir un acto que el deber funcional exige. En materia penal, es punible.

Imprudencia. Punible e inexcusable negligencia con olvido de las precauciones que la prudencia vulgar aconseja, la cual conduce a ejecutar actos que se realizan sin la diligencia debida y que son previsibles desde un punto de vista objetivo, siendo considerados como delito.

En cambio y como se mencionó, el dolo o la intencionalidad es un aspecto que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

En ese sentido, se advierte que no merece el mismo reproche una persona que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que

¹ CARRARA, Francesco (1,997): "Derecho Penal". México. Editorial Harla. Primera edición.

aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En concordancia con lo establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal, en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-045/2007, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido; es decir, no puede establecerse por presunción, sino debe hacerse evidente mediante la prueba de hechos concretos por tratarse de una maquinación fraudulenta, o sea, una conducta ilícita realizada en forma voluntaria y deliberada.

En el caso concreto, y de conformidad con los elementos probatorios que obran en el expediente, no existe dato alguno que pudiese presumir una intención por parte del Partido Acción Nacional, para obtener el resultado de la comisión de las faltas, (elemento esencial constitutivo del dolo), es decir, que pudiera colegirse la existencia de volición alguna del citado partido, para cometer las irregularidades analizadas; si no por el contrario, los elementos analizados, demuestran que dicho partido, obró de manera culposa, de carácter negligente, al omitir conscientemente aclarar tanto las diferencias detectadas entre los saldos finales del treinta y uno de diciembre del ejercicio fiscal dos mil siete con los saldos iniciales del ejercicio fiscal dos mil ocho; así como aclarar las diferencias existentes entre lo reportado contablemente y el inventario; y no presentar la aclaración respecto a la documentación comprobatoria que supliera las facturas vencidas.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

Cabe señalar, que con la actualización de las faltas formales no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de partidos políticos, sino únicamente su puesta en peligro; ya que con la falta de claridad y suficiencia en las cuentas rendidas, así como los documentos y formatos establecidos como indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, se vulnera el mismo valor común y se afecta a la misma persona jurídica indeterminada (la sociedad), por ponerse en peligro el adecuado manejo de recursos provenientes del erario público, esto es, se impide y obstaculiza la adecuada fiscalización del financiamiento del partido.

Además, de incrementarse considerablemente la actividad fiscalizadora de la Comisión de Administración y Prerrogativas, al obligarla con un incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para conseguir la verificación de lo expresado u omitido en los informes.

Ahora bien, el Partido Acción Nacional, al no aclarar la diferencia detectada en los saldos finales reportados en el ejercicio dos mil siete, con los saldos iniciales del ejercicio fiscal dos mil ocho, en relación a la “Cuenta de Proveedores” por la cantidad de \$90,850.00; y no aclarar las diferencias existentes entre lo reportado contablemente y lo reportado en el inventario físico de bienes muebles e inmuebles con corte al treinta y uno de diciembre de dos mil ocho; asimismo, no presentar la documentación comprobatoria que supliera a las facturas vencidas, número 4117 de Gas islo 2000 S.A. de C.V., por \$ 151.00 y la número 103 por \$ 2,723.00, que suman un total de \$2,874.00, vulneró lo dispuesto en el artículo 47 numeral 1, fracción XIV de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, que establece:

“Artículo 47

1. La ley sancionará el incumplimiento de las siguientes obligaciones de los partidos políticos:

...

XIV. Permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordene el Instituto, así como entregar la documentación que le solicite el propio Instituto respecto a sus ingresos y egresos;

...”

Ese dispositivo legal, establece la obligación para los partidos políticos, de permitir la práctica de auditorías y verificaciones respecto a sus ingresos y egresos, que ordene el órgano superior de dirección, así como la de entregar los documentos necesarios que le sean requeridos, con la finalidad de verificar a cabalidad el origen de los recursos, así como su destino.

Que la vulneración a la norma, provocaría poner en riesgo el principio de rendición de cuentas, puesto que obstaculiza a la autoridad el ejercicio de la revisión y análisis en materia de fiscalización de los partidos políticos y coaliciones.

En la irregularidad consistente en que el partido político, no aclaró la diferencia detectada en los saldos finales reportados en el ejercicio dos mil siete, con los saldos iniciales del ejercicio fiscal dos mil ocho, en relación a la “Cuenta de Proveedores” por la cantidad de \$90,850.00, vulneró los artículos 8 y 15 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones, que a la letra establecen:

“Artículo 8. El registro del origen y monto de los ingresos, así como el destino y aplicación de los mismos por los partidos y coaliciones deberá realizarse observando los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados y atendiendo al Catálogo de cuentas que forma parte de este Reglamento.

“Artículo 15. El órgano interno estatal de cada partido político conjuntamente con los informes financieros de gasto ordinario trimestrales o anuales, deberán remitir al instituto lo siguiente:

a) Los estados de cuenta bancarios debidamente conciliados con los registros contables de todas las cuentas del partido político;

b) La balanza de comprobación, los anexos y las relaciones analíticas de las cuentas reportadas en los informes, acompañadas de los formatos correspondientes que prevé este reglamento.

...”

De una interpretación sistemática y funcional de los dispositivos legales en cita, se llega a la conclusión de que los partidos tienen la obligación de observar de manera plena las normas de información financiera, debiendo reportar como saldo inicial, el saldo final de todas las cuentas contables correspondientes al ejercicio inmediato anterior, con la finalidad de que coincida su contabilidad y se parta de datos fidedignos y ciertos; además de que, el órgano interno estatal de cada partido conjuntamente con los informes financieros de gasto ordinario anual, deberá remitir al Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, los estados de cuenta bancarios debidamente conciliados con los registros contables de todas las cuentas del partido político; la balanza de comprobación, los anexos y las relaciones analíticas de las cuentas reportadas en los informes, acompañadas de los formatos correspondientes que prevé el ordenamiento de referencia.

Lo anterior, para que la autoridad fiscalizadora pueda determinar si el partido político se ajustó a las disposiciones legales y reglamentarias en materia de manejo de sus recursos.

En la irregularidad consistente en que el Partido Acción Nacional, no aclaró las diferencias detectadas entre lo reportado contablemente y lo reportado en el importe de inventario al treinta y uno de diciembre del dos mil ocho; por lo que no se apejó a lo establecido por el artículo 86 del

Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones, que a la letra señala:

“Artículo 86

1. *Los bienes muebles e inmuebles que se adquieran o reciban en donación, deberán contabilizarse como activo fijo. La propiedad de los bienes muebles e inmuebles de los partidos políticos se acreditará, para efectos de su registro, con las facturas o los títulos de propiedad respectivos*
2. *Los bienes muebles e inmuebles que estén en posesión del partido político, de los cuales no se cuente con la factura o título de propiedad respectivo, se presumirán propiedad del partido, salvo prueba en contrario.*
3. *Los bienes inmuebles de los que no se tenga el título de propiedad respectivo, deberán registrarse inicialmente en cuentas de orden hasta en tanto no se acredite su propiedad. Los bienes inmuebles registrados en cuentas de orden, deberán ser valuados y posteriormente incorporados a la cuenta de activo fijo.*
4. *Los bienes muebles e inmuebles deberá ser valuados de acuerdo al sistema de valuación establecido respectivamente en los artículos 37 y 38 para su registro en la cuenta de activo fijo.*
5. *Los partidos políticos presentarán al órgano electoral la información que se señala en los párrafos anteriores, anexando copia del inventario físico levantado.*
6. *Las aportaciones de bienes muebles o inmuebles, deberán destinarse única y exclusivamente para el cumplimiento del objeto del partido político o coalición, en su caso.”*

En la parte conducente de este artículo, se establece que los bienes muebles e inmuebles que adquieran o reciban en donación los partidos políticos, deben contabilizarse como activos fijos; además tienen la obligación de presentar al órgano superior de dirección un inventario físico de los mismos, en el que de conformidad con las normas de información financiera, las cifras reportadas deberán coincidir con los saldos de las cuentas de activo fijo registrados en contabilidad; señalar el valor de los bienes muebles e inmuebles; presentar los movimientos contemplados en el ejercicio que se reporta, incluyendo los saldos iniciales.

Por tanto, la finalidad de dicho artículo es que la autoridad fiscalizadora esté en posibilidad de determinar si el partido político, se ajustó a las disposiciones legales y reglamentarias respecto del control de sus activos fijos.

En la irregularidad consistente en que el partido político no presentó la documentación comprobatoria que supliera a las facturas vencidas, por la cantidad de \$2,874.00, vulneró lo previsto en el artículo 60 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones, que establece:

“Artículo 60

Las erogaciones que se efectúen con cargo a los renglones de gasto de <<servicios personales, materiales y suministros>>, <<servicios generales>> y <<bienes muebles e inmuebles>> deberán ser agrupadas en subcuentas por partida de gasto según el catálogo de cuentas y atendiendo a las necesidades específicas de los partidos políticos. Los comprobantes que amparan estas erogaciones deberán cubrir los requisitos que establecen las leyes fiscales y estar debidamente autorizados por la persona facultada para ello y firmado de conformidad por quien recibió el bien o el servicio.”

Este artículo establece la obligación que tienen los partidos políticos de presentar la documentación comprobatoria de sus egresos con la totalidad de los requisitos que exigen las leyes fiscales y debidamente autorizados por la persona facultada para ello.

Por ende, su finalidad consiste en dar transparencia a los egresos de los partidos políticos, sin dejar ningún gasto sin la existencia de documentación adecuada para su comprobación y de esta manera, fomentar el principio de la debida rendición de cuentas.

Los diversos dispositivos legales a los que se ha hecho referencia, tienen como finalidad establecer como obligación de los partidos políticos la rendición de cuentas y la transparencia en el manejo de sus recursos, por lo cual, el cumplimiento de esas disposiciones subyace ese único valor común.

Esto es, se trata de una pluralidad de conductas e infracciones, que aun y cuando sean distintas y vulneren diversos preceptos legales normativos, solamente configuran un riesgo o peligro de un sólo bien jurídico, el consistente en el uso adecuado de recursos, sin afectarlo directamente, lo cual trae como resultado el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas y transparentar los recursos con que cuentan los partidos políticos.

Por tanto, resulta un deber de los partidos políticos el de registrar el origen y monto de sus ingresos y egresos, así como su destino con los requisitos que señala la normatividad electoral, mediante la utilización de los instrumentos establecidos para ello, con la finalidad del correcto desarrollo de la contabilidad de los partidos políticos, preservándose de esa manera los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas.

Dicho lo anterior, es evidente que una de las finalidades que persigue el legislador al señalar como obligación de los partidos políticos de rendir cuentas ante la autoridad fiscalizadora de manera transparente, es inhibir conductas que tengan por objeto y/o resultado impedir el adecuado funcionamiento de la actividad fiscalizadora electoral, en efecto, la finalidad es precisamente garantizar que la actividad de dichos entes políticos se desempeñe en apego a los cauces legales.

Por tanto, se trata de normas que protegen un bien jurídico de un valor esencial para la convivencia democrática y el funcionamiento del Estado en sí, esto, porque los partidos políticos son parte fundamental del sistema político electoral mexicano, pues son considerados constitucionalmente entes de interés público que reciben financiamiento del Estado y que tienen como finalidad, promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los poderes Legislativo, Ejecutivo y de los Ayuntamientos del Estado, y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de manera que las infracciones que cometa un partido en materia de fiscalización origina una lesión que resiente la sociedad e incide en forma directa sobre el Estado.

En el caso concreto, la falta de aclaración de las diferencias detectadas entre los saldos finales reportados en el ejercicio fiscal de dos mil siete, con los saldos iniciales del ejercicio fiscal dos mil ocho; la falta de aclaración de las diferencias existentes entre lo reportado contablemente y de inventario físico con corte al treinta y uno de diciembre de dos mil ocho, y la falta de presentación de documentación comprobatoria que supliera las facturas vencidas, por sí mismas constituyen una mera falta formal, porque con esas infracciones no se acredita el uso indebido de los recursos públicos, sino únicamente el incumplimiento de rendir cuentas.

e) Los intereses o valores jurídicos tutelados que se vulneraron o los efectos que pudieron producirse por la comisión de la falta

Respecto a este elemento, se deben tomar en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que se contribuye para determinar la gravedad de la falta.

La falta puede actualizarse como una infracción de: a) resultado; b) peligro abstracto y, c) peligro concreto.

Las infracciones de resultado, también conocidas como materiales, son aquellas que con su sola comisión generan la afectación o daño material del bien jurídico tutelado por la norma administrativa, esto es, ocasionan un daño directo y efectivo total o parcial, en cualquiera de los intereses jurídicos protegidos por la ley, perfeccionándose con la vulneración o menoscabo del bien tutelado, por lo que se requiere que uno u otro se produzca para que la acción encuadre en el supuesto normativo a efecto de que la conducta sea susceptible de sancionarse.

En lo que atañe a las infracciones de peligro (abstracto y concreto), el efecto de disminuir o destruir en forma tangible o perceptible un bien jurídico no es requisito esencial para su acreditación, es decir, no es necesario que se produzca un daño material sobre el bien protegido, bastará que en la descripción normativa se dé la amenaza de cualquier bien protegido, para que se considere el daño y vulneración al supuesto contenido en la norma.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-188/2008, señala que en las infracciones de peligro concreto, el tipo requiere la exacta puesta en peligro del bien jurídico, es el resultado típico. Por tanto, requiere la comprobación de la proximidad del peligro al bien jurídico y de la capacidad lesiva del riesgo. Razón por la que, estas infracciones son siempre de resultado.

En cambio, las infracciones de peligro abstracto son de mera actividad, se consumen con la realización de la conducta supuestamente peligrosa, por lo que no resulta necesario valorar si la conducta asumida puso o no en concreto peligro, el bien protegido, para entender consumada la infracción, ilícito o antijurídico descritos en la norma administrativa, esto es, el peligro no es un elemento de la hipótesis legal, sino la razón o motivo que llevó al legislador a considerar como ilícita de forma anticipada la conducta.

En estos últimos, se castiga una acción "típicamente peligrosa" o peligrosa "en abstracto", en su peligrosidad típica, sin exigir, como en el caso del ilícito de peligro concreto, que se haya puesto efectivamente en peligro el bien jurídico protegido.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobado las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

Los bienes jurídicos tutelados por las diversas normas, consistentes en la certeza y transparencia en la rendición de cuentas; por lo que, las infracciones formales expuestas en el Dictamen Consolidado, consistentes en el incumplimiento de la obligación de presentar documentación comprobatoria vigente, aclarar las diferencias detectadas en los saldos finales del ejercicio fiscal dos mil siete con los saldos iniciales de dos mil ocho, y aclarar las diferencias existentes entre lo reportado contablemente y lo registrado en el reporte de inventario al treinta y

uno de diciembre de dos mil ocho, ponen en estado de peligro los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas.

En el presente caso, las irregularidades se traducen en conductas infractoras imputables al partido político, las cuales pusieron en peligro (peligro abstracto) los bienes jurídicos tutelados, consistente en la rendición de cuentas y de certeza, toda vez que esta autoridad fiscalizadora no contó en tiempo con los documentos necesarios para ejercer un debido control y cotejar lo reportado por el partido político en el informe correspondiente al ejercicio fiscal dos mil ocho.

Por tanto, al valorar este elemento adminiculado con los aspectos que se analizan en este apartado, debe tenerse presente que sólo contribuye para agravar el reproche, pero no con la máxima intensidad con la que podría contribuir, por tratarse de peligro abstracto.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, define reiterar como volver a decir o hacer algo, mientras que por reiteración en su segunda acepción se entiende la circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.

De modo que, la reiteración de la infracción son aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por el partido político, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

En ese sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sostuvo en la sentencia identificada con número de expediente SUP-RAP-172/2008, que la reiteración se actualiza si existe una falta constante y repetitiva en el mismo sentido, en un mismo ejercicio.

En la especie, no existe una vulneración reiterada por parte del Partido Acción Nacional, toda vez que por la naturaleza de las obligaciones normativas, sólo se puede violentar una vez en el mismo ejercicio fiscal.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

El Partido Acción Nacional, cometió pluralidad de irregularidades al no haber proporcionado a la autoridad fiscalizadora la documentación vigente requerida; las aclaraciones respecto de las diferencias detectadas entre los saldos finales del treinta y uno de diciembre del ejercicio fiscal dos mil siete con los saldos iniciales del ejercicio fiscal dos mil ocho, en la “Cuenta Proveedores”; y entre lo reportado contablemente y lo reportado en el inventario físico de bienes muebles e inmuebles con corte al treinta y uno de diciembre de dos mil ocho, lo que se traduce en la existencia de FALTAS FORMALES, toda vez que existe unidad en el propósito de la conducta con el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas.

Como se expuso, se trata de una diversidad de conductas e infracciones, las cuales, aun cuando sean distintas y respecto de diversos preceptos normativos, solamente configuran un riesgo o peligro de los bienes jurídicos de certeza y transparencia en la rendición de cuentas.

En conclusión, acreditada la existencia de las infracciones y su imputación subjetiva al Partido Acción Nacional **se procede a calificar la falta**; para ello, se toma en consideración el contenido de los elementos objetivos y subjetivos que rodearon la contravención de la norma

administrativa, los cuales han sido debidamente analizados en párrafos anteriores, en específico en los incisos del **a)** al **g)**, visibles a fojas de la 22 a la 30 y que en este apartado se tienen por reproducidos como si constaran de forma literal, a efecto de evitar repeticiones innecesarias.

Por consiguiente, y tomando en consideración lo hasta aquí valorado esta autoridad administrativa electoral, determina que la diversidad de infracciones imputables a ese partido político, se califican como **LEVES** en atención a que se trata de **faltas formales**, que incumplen con diversas normas que ordenan un debido registro contable, cuya actualización no acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de partidos políticos; sino **únicamente la puesta en peligro de dichos valores**, con la falta de claridad e insuficiencia tanto en las cuentas rendidas, como en los documentos y formatos establecidos como indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias.

Afirmación, que se robustece con el criterio sostenido por Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-029/2007, en la que señaló: "Entonces, por regla general, resulta adecuado calificar como leves las faltas formales, en atención a que la trascendencia de la norma trasgredida, y a que los efectos que producen la trasgresión respecto de los objetivos y los intereses jurídicos tutelados por el derecho, no pueden estimarse como graves."

Aunado a ello, se toma en consideración que no existió reiteración en las conductas descritas y que hubo ausencia de dolo, pues como se indicó, las infracciones acreditadas derivaron de la falta de cuidado de ese instituto político.

Ahora bien, calificada la infracción de ese instituto político, se procede a individualizar la sanción, en los términos que se precisan:

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

Con relación a este apartado, se analizan los elementos siguientes:

- a) Calificación de la falta cometida.
- b) Entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta.
- c) Condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia).

a) Calificación de la falta cometida

Este órgano superior de dirección, a las faltas formales cometidas por el Partido Acción Nacional las calificó como **LEVES**; en razón de lo siguiente:

Existió falta de reiteración de las conductas descritas y hubo ausencia de dolo en el obrar, pues como se indicó, las violaciones acreditadas derivaron de una falta de cuidado (negligente), al no presentar la aclaración sobre las diferencias encontradas entre los saldos finales del treinta y uno de diciembre del ejercicio fiscal dos mil siete con los saldos iniciales del ejercicio fiscal dos mil ocho, en la "Cuenta Proveedores" por la cantidad de \$90,850.00; sobre lo reportado contablemente y lo reportado en el inventario físico de bienes muebles e inmuebles con corte al treinta y uno de diciembre de dos mil ocho, y al no presentar documentación comprobatoria que supliera las facturas vencidas, por la cantidad de \$2,874.00.

En ese contexto, el Partido Acción Nacional debe ser objeto de una sanción, en la que se tome en cuenta la calificación de las irregularidades, a efecto de estar en la posibilidad de disuadir a dicho instituto, de conductas similares en el futuro y se protejan los valores jurídicos tutelados por las normas que han sido motivo de estudio.

b) La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta

La Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A, Argentina Buenos Aires, define daño como la “expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca”.

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó el partido político y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

En este orden de ideas, en el caso concreto, el hecho de que el partido político incumpliera con su obligación de presentar la aclaración sobre las diferencias encontradas entre los saldos finales del treinta y uno de diciembre del ejercicio fiscal dos mil siete con los saldos iniciales del ejercicio fiscal dos mil ocho, en la “Cuenta Proveedores” por la cantidad de \$90,850.00; sobre lo reportado contablemente y lo reportado en el inventario físico de bienes muebles e inmuebles con corte al treinta y uno de diciembre de dos mil ocho, y al no haber presentado la documentación comprobatoria que supliera las facturas vencidas, por la cantidad de \$2,874.00; impidió que la autoridad fiscalizadora tuviera la posibilidad de revisar integralmente los recursos erogados, poniendo en riesgo los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas, en tanto que, no fue posible verificar que el partido político cumplió con la totalidad de las obligaciones a que estuvo sujeto.

En ese sentido, la lesión o daño que se genera con este tipo de irregularidades es impedir u obstaculizar la adecuada fiscalización del financiamiento del partido político, afectando a un mismo valor común, que es la certeza y transparencia en la rendición de cuentas, sin vulnerar o dañar de manera directa el bien jurídico.

Sin embargo, la afectación no fue significativa en razón de que, si bien el partido político presentó conductas que implican una contravención a lo dispuesto por los ordenamientos electorales, tal y como se ha señalado en el apartado de calificación de la falta, no se vulneraron de forma sustancial los bienes jurídicos tutelados por la norma, sino simplemente su puesta en peligro de forma abstracta, consistente en la certeza y transparencia en la rendición de cuentas.

Asimismo, no está acreditado que hubiera obtenido algún beneficio con motivo de su proceder ilícito.

c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia)

Sobre este tópico, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la ejecutoria del expediente SUP-RAP-52/2010 consideró que la reincidencia en el ámbito del derecho administrativo sancionador, se actualiza *lato sensu*, cuando el infractor que ha sido condenado por resolución firme, incurre nuevamente en la comisión de otra u otras faltas análogas. Criterio que se recoge en la Jurisprudencia número 41/2010, publicada en las páginas

545 y 546 de la Compilación 1997-2010 de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Volumen I, Jurisprudencia con el texto y rubro:

“REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN.- De conformidad con los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en los artículos 355, párrafo 5, inciso e), del Código Federal Electoral y 26.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, los elementos mínimos que la autoridad administrativa electoral debe considerar a fin de tener por actualizada la reincidencia, como agravante de una sanción, son: 1. El ejercicio o período en el que se cometió la transgresión anterior, por la que estima reiterada la infracción; 2. La naturaleza de las contravenciones, así como los preceptos infringidos, a fin de evidenciar que afectan el mismo bien jurídico tutelado, y 3. Que la resolución mediante la cual se sancionó al infractor, con motivo de la contravención anterior, tiene el carácter de firme.”

En este sentido, y para que quede justificada plenamente la aplicación de la reincidencia, las autoridades administrativas electorales sancionadoras, deben de exponer de manera clara y precisa:

- a) El periodo en el que se cometió la infracción anterior, por la que se estima repetida la infracción (fecha del ejercicio fiscalizado);
- b) La naturaleza de la infracción cometida con anterioridad (violación formal o sustantiva) y los preceptos infringidos, pues este elemento no sólo ayuda a identificar el tipo de infracción cometida, sino también el bien jurídico tutelado y, por ende, transgredido con esa infracción, y
- c) El estado procesal de la resolución en la que se sancionó al infractor en ejercicios anteriores, toda vez que este elemento permite identificar la firmeza de la resolución.

Cabe señalar que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, determinó en el SUP-RAP-512/2011, que al relacionar los anteriores criterios con los principios de legalidad, proporcionalidad, prohibición de excesos o abusos en el ejercicio de facultades discrecionales, fundamentación y motivación, que rigen en el derecho administrativo sancionador se arriba a la conclusión, de que para considerar justificada plenamente la aplicación de la reincidencia en la individualización de la sanción, como elemento para agravarla, es indispensable que, en la resolución, la autoridad administrativa electoral sancionadora exponga de manera clara y precisa:

- a) La conducta que en el ejercicio anterior se consideró infractora de la normativa electoral;
- b) El periodo en el que se cometió la infracción anterior, por la que estima repetida la infracción (fecha del ejercicio fiscalizado);
- c) La naturaleza de la infracción cometida con anterioridad (violación formal o sustantiva) y los preceptos infringidos, pues aunque este elemento no es determinante, ayuda a identificar el tipo de infracción cometida y también el bien jurídico tutelado y, por ende, transgredido con esa infracción, y
- d) El estado procesal de la resolución en la que se sancionó al infractor en ejercicios anteriores, toda vez que este elemento permite identificar la firmeza de tal resolución.

En consecuencia, este órgano superior de dirección considera que del análisis de las irregularidades detectadas en los informes financieros presentados por el Partido Acción Nacional, así como de los documentos que obran en los archivos de este instituto electoral, no existen medios probatorios que generen convicción en cuanto a que el partido en cita, es reincidente respecto de las conductas que se han analizado.

IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN

Del análisis realizado a las conductas cometidas por el partido político, se desprende que:

- Las faltas se calificaron como **LEVES**.
- Con la actualización de faltas formales, no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de partidos políticos, sino únicamente su puesta en peligro.
- Se incrementó la actividad fiscalizadora, al obligarla, con los incumplimientos de mérito, a nuevas acciones y diligencias.
- El partido político no presentó una conducta reiterada y no es reincidente.
- Aun y cuando no existen elementos para considerar que las conductas infractoras fueron cometidas con intencionalidad o dolo, sí se desprende que el Partido Acción Nacional, actuó de manera negligente al no cumplir conscientemente con las obligaciones establecidas en el Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.

Cabe señalar, que el monto involucrado asciende a \$93,724.00 (noventa y tres mil setecientos veinticuatro pesos 00/100 M.N.); sin embargo, no es un parámetro o elemento primordial ni exclusivo para determinar la sanción a imponer en las faltas formales, por lo que esta autoridad al momento de llevar a cabo la individualización debe considerar otros elementos, tanto objetivos como subjetivos para fijar el monto de la misma, entre ellos, el cúmulo de irregularidades derivado de un diferente control interno en cuanto a la presentación de documentación comprobatoria o la falta de pleno cumplimiento a los requisitos señalados por la norma, la reincidencia de la conducta, la reiteración de la falta.

Lo anterior, se robustece con el criterio establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-89/2007, en el que reconoce que en ciertos casos, como en la presente causa, queda al arbitrio de la autoridad estimar o no el monto total implicado en las irregularidades cometidas, cuando sea determinable, para ello debe precisarse con claridad el origen del monto involucrado.

En el caso concreto, este Consejo General considera oportuno aplicar el criterio establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el recurso de apelación SUP-RAP-29/2007, en el que señala que resulta incorrecto que al tratarse de faltas formales, al momento de determinar el monto de la sanción, se tome como parámetro el monto involucrado; ello es así, dado que no existe una vulneración sustantiva, sino únicamente el incumplimiento de la obligación de la debida rendición de cuentas.

Bajo ese contexto, y una vez que han sido calificadas las faltas, que se han analizado las circunstancias en que fueron cometidas y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda, prevista en el artículo 72, numeral 3 de la Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, que literalmente señala:

“Artículo 72

...

3. Los partidos políticos que incurran en las conductas señaladas en los párrafos anteriores, independientemente de las responsabilidades atribuibles a sus dirigentes, miembros o simpatizantes, podrán ser sancionados con:

I. Amonestación pública;

II. Multa de cincuenta a cinco mil cuotas de salario mínimo general vigente en el Estado;

III. Reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución, atendiendo a la gravedad de la infracción;

IV. Supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento público que le corresponda, por el periodo que señale la resolución.

V. Suspensión o cancelación del registro en el caso de los partidos políticos estatales y la suspensión de la acreditación para el caso de los partidos políticos nacionales.

...”

Por lo que, corresponde seleccionar una de las sanciones establecidas en el artículo citado, y finalmente, si la sanción contempla un mínimo y un máximo, establecer la graduación concreta idónea.

Es preciso señalar, que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendiente a disuadir e inhibir la posible comisión de infracciones similares en el futuro, también lo es que, en cada caso debe ponerse particular atención en las circunstancias objetivas de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

Además, al momento de individualizar la sanción se debe tener en cuenta la necesidad de desaparecer los efectos o consecuencias de la conducta infractora, pues es precisamente esta disuasión la finalidad que debe perseguir una sanción, lo anterior se robustece con lo que ha establecido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-114/09.

En este entendido, la sanción establecida en el artículo 72, numeral 3, fracciones II, III, IV y V, de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, no son aptas para satisfacer los propósitos mencionados, en atención a las circunstancias objetivas en las que se cometió la conducta irregular y la forma de intervención del Partido Acción Nacional; esto es, cualquiera de las sanciones señaladas, resultarían excesivas y desproporcionadas.

Este Consejo General, al tomar en cuenta que las faltas formales se calificaron como **LEVES**, las circunstancias de la ejecución de las infracciones, las conductas cometidas por el infractor que sólo pusieron en peligro los bienes jurídicos tutelados, procede a imponer como sanción la prevista en el fracción I del artículo en cita, consistente en una **AMONESTACIÓN PÚBLICA**, ello con la finalidad de que genere un efecto disuasivo que evite en el futuro la comisión de conductas ilegales similares, y que exista proporción entre la sanción que se impone y la falta que se valora.

En consecuencia, y en atención a los razonamientos planteados, este órgano superior de dirección considera que la sanción que por este medio se impone, atiende a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en el artículo 72 numeral 3, fracción I, de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Zacatecas.

2. Irregularidades de Fondo

Irregularidad a). Se detectaron cuentas por cobrar por un monto total de \$114,419.96, que no fueron recuperadas o comprobadas por ese partido político en el ejercicio fiscal 2008. Al respecto, se requirió al instituto político para que informara sobre la recuperación de dichas cuentas. El partido político señaló, que esos saldos se han estado recuperando durante el año 2009 y anexó los auxiliares de las cuentas por cobrar números:

- 103-1031-32-999-001, por la cantidad de \$ 5,000.00;
- 103-1031-32-999-004, por la cantidad de \$ 5,580.00;
- 103-1031-32-999-004, por la cantidad de \$ 0.00;
- 103-1031-32-999-018, por la cantidad de \$ 0.00;
- 103-1031-32-999-018, por la cantidad \$0.00;
- 103-1032-32-028-002, por la cantidad \$ 0.00;
- 103-1032-32-031-001; por la cantidad \$ 1.02;
- 103-1032-32-034-001, por la cantidad de \$ 4.75;
- 103-1032-32-999-012, por la cantidad de \$ 1.69;
- 103-1034-32-999-112, por la cantidad de \$ 0.00;
- 103-1034-32-999-129, por la cantidad de \$ 0.00, cuyo monto total asciende a la cantidad de \$10,587.46 y que reflejan el saldo al 30 de junio del 2009.

Sin embargo, del análisis efectuado por la Comisión de Administración y Prerrogativas a la documentación presentada, se desprende que el Partido Acción Nacional, no recuperó las cuentas por cobrar en el primer trimestre del ejercicio fiscal del año 2009. Por tanto, no solventó la observación formulada. (**Visible a fojas 9 y 10 del Dictamen Consolidado**).

MARCO NORMATIVO

Como preámbulo, debe estimarse que el marco normativo en que se sustenta el derecho administrativo sancionador, lo ubica como una especie de *ius puniendi*, y consiste en la imputación que la autoridad hace a una persona de un hecho predeterminado y sancionado normativamente; a esta imputación no puede dársele un carácter objetivo exclusivamente, en la que se tomen en cuenta únicamente los hechos consecuencias materiales y los efectos perniciosos de las faltas cometidas, sino también se debe considerar la conducta y la situación del infractor en la comisión de la falta (imputación subjetiva). Facultad de imputación que le ha sido asignada por este marco normativo al órgano administrativo electoral, como se aprecia en las disposiciones siguientes:

Ley Electoral del Estado de Zacatecas

“Artículo 47 numeral 1, fracciones I, XIV y XVIII

1. La Ley sancionará el incumplimiento de las siguientes obligaciones de los partidos políticos:

I. Conducir sus actividades dentro de los cauces previstos en la ley, y en su normatividad interna, y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático,

respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos.

...

XIV. Permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordene el Instituto, así como entregar la documentación que le solicite el propio Instituto respecto a sus ingresos y egresos.

...

XVIII. Informar al Consejo General el origen y destino de sus recursos, y abstenerse de desviar, para fines ajenos a los previsto por esta ley, el financiamiento público recibido;

...”

“Artículo 70, numeral 3, fracciones I y II

...

3. Las funciones de registro, control y administración a cargo de cada partido político que asumirá a través de su respectivo órgano interno estatal, y que se refieren a los recursos financieros y materiales que constituyen el patrimonio, implica para aquéllos, sujetarse al cumplimiento de las obligaciones siguientes:

I. Llevar sus registros conforme a los principios de contabilidad generalmente aceptados; el Consejo General del Instituto proporcionará anualmente el catálogo de cuentas y las formas o formatos de reportes a que se adecuará el mismo;

II. Se apegarán a los lineamientos técnicos que expida el Instituto, relativos al registro de sus ingresos y egresos, así como a la presentación de la documentación comprobatoria y justificativa de las operaciones que contabilice;

...”

“Artículo 72 en el numeral 1, fracciones I y II

1. Para revisar y fiscalizar los informes financieros y de campaña que en términos de este capítulo los partidos políticos deben presentar, se estará a lo siguiente:

I. Los informes contables que se presenten al Consejo General del Instituto, serán turnados para ser revisados a la comisión encargada de la fiscalización a la actividad financiera de los partidos políticos, que determine la ley o el reglamento;

II. Para revisar los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen y destino de los recursos ordinarios y de campaña, la comisión revisora podrá asesorarse del personal técnico que le autorice el Consejo General del Instituto.

...”

“Artículo 73 numeral 1, fracción III, IV, V, IX

1. La comisión fiscalizadora a que refiere el artículo anterior, tendrá a su cargo las siguientes atribuciones:

...

III. Vigilar que los recursos provenientes de las modalidades de financiamiento que establece esta ley, sean ejercidos y aplicados correctamente por los partidos políticos;

IV. Solicitar a los partidos políticos, y a terceros que con ellos estén relacionados a través de operaciones financieras, rindan informe detallado o complementario respecto de sus ingresos y egresos, en los términos del reglamento respectivo;

V. Revisar los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen, empleo y aplicación de sus recursos anuales y de campaña, según corresponda;

...

IX. Informar al Consejo General de las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos, derivadas del manejo de sus recursos; el incumplimiento a su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, de las sanciones que a su juicio procedan;

...”

Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas

“Artículo 23, numeral 1, fracciones I, VII y LVII

1. Son atribuciones del Consejo General:

I. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral.

...

VII. Vigilar que las actividades de los partidos políticos y en su caso coaliciones, se desarrollen de conformidad con la legislación aplicable y que cumplan con las obligaciones a que están sujetos;

...

LVII. Conocer de las faltas e infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan en los términos previstos en la presente ley:

...”

“Artículo 72 numerales 1, 2, fracciones I, II, III, IV, V; 3 fracciones I, II, III, IV y V

1. Los partidos políticos y coaliciones, incurrir en infracciones, cuando dejen de cumplir, por actos u omisiones, aquello a que estén obligados por mandato de la Ley Electoral y demás leyes y reglamentos que rigen la materia.

2. Sin perjuicio de observar la disposición de carácter general prevista en el párrafo anterior, los partidos políticos y coaliciones incurrir en infracción que sancionará el Consejo General, en los supuestos siguientes:

I. Dejar de cumplir las resoluciones o acuerdos de los órganos del Instituto o del Tribunal Estatal Electoral;

II. No presentar los informes periódicos o de campaña en los términos establecidos en la Ley Electoral, o que la documentación comprobatoria no tenga el debido respaldo y justificación de las operaciones efectuadas.

III. Aceptación de donativos o aportaciones económicas en contravención a la Ley Electoral;

IV. Excederse durante un proceso electoral de los topes a los gastos de precampaña y campaña legalmente establecidos;

V. Desviar el financiamiento público hacia fines distintos a los que prevé la Ley Electoral.

3. Los partidos políticos que incurran en las conductas señaladas en los párrafos anteriores, independientemente de las responsabilidades atribuibles a sus dirigentes, miembros o simpatizantes, podrán ser sancionados con:

I. Amonestación pública;

II. Multa de cincuenta a cinco mil cuotas de salario mínimo general vigente en el Estado;

III. Reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución, atendiendo a la gravedad de la infracción;

IV. Supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento público que le corresponda, por el periodo que señale la resolución.

V. Suspensión o cancelación del registro en el caso de los partidos políticos estatales y la suspensión de la acreditación para el caso de los partidos políticos nacionales.

...”

“Artículo 74

1. La aplicación de sanciones a que se refiere el presente título, se sujetará a lo siguiente:

...

2. Cuando el Consejo General considere que un partido político, coalición o candidato han incurrido en alguna infracción en materia electoral, fincará las responsabilidades correspondientes, y al aplicar las respectivas sanciones, tomará en cuenta las circunstancias y la gravedad de la infracción.

Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones

“Artículo 26 numeral 1, fracciones II y III

1. Para efectos del Reglamento, los partidos políticos y coaliciones tendrán las siguientes obligaciones:

...

II. Entregar la documentación que le solicite la Comisión respecto al origen, monto y destino de sus recursos;

III. Permitir la práctica de verificaciones y auditorias que ordene la Comisión, o en su caso, el Consejo General;

...”

De una interpretación sistemática y funcional de los artículos citados, se advierte que es el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, quien tiene la facultad para imponer las sanciones por las irregularidades cometidas, con base en las circunstancias de carácter objetivo (la gravedad de los hechos y sus consecuencias, el tiempo, modo y lugar de ejecución), así como las de carácter subjetivo (el enlace personal o subjetivo del autor y su acción) para una adecuada individualización y finalmente, proceder a seleccionar la clase de sanción que corresponda. Sustenta lo anterior la siguiente tesis de jurisprudencia que a la letra establece:

“SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. ELEMENTOS PARA SU FIJACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN.—La responsabilidad administrativa corresponde al derecho administrativo sancionador, que es una especie del *ius puniendi*, y consiste en la imputación o atribuibilidad a una persona de un hecho predeterminado y sancionado normativamente, por lo que no puede dársele un carácter objetivo exclusivamente, en que tomen en cuenta únicamente los hechos y consecuencias materiales y los efectos perniciosos de las faltas cometidas, sino también se debe considerar la conducta y la situación del infractor en la comisión de la falta (imputación subjetiva). Esto sirve de base para una interpretación sistemática y funcional de los artículos 270, apartado 5, del Código Federal de Instituciones y

Procedimientos Electorales, y 10.1 del Reglamento que establece los lineamientos aplicables en la integración de los expedientes y la sustanciación del procedimiento para la atención de las quejas sobre el origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas, el cual conduce a establecer que la referencia a las circunstancias sujetas a consideración del Consejo General, para fijar la sanción que corresponda al partido político por la infracción cometida, comprende tanto a las de carácter objetivo (la gravedad de los hechos y sus consecuencias, el tiempo, modo y lugar de ejecución), como a las subjetivas (el enlace personal o subjetivo entre el autor y su acción, verbigracia el grado de intencionalidad o negligencia, y la reincidencia) que rodean a la contravención de la norma administrativa. Una vez acreditada la infracción cometida por un partido político y su imputación subjetiva, la autoridad electoral, debe en primer lugar, determinar si la falta fue levisima, leve o grave, y en este último supuesto, precisar si se trata de una gravedad ordinaria, especial o mayor, para saber si alcanza o no el grado de particularmente grave, así como dilucidar si se está en presencia de una infracción sistemática, y con todo esto, debe proceder a localizar la clase de sanción que legalmente corresponda, entre las cinco previstas por el artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Finalmente, si la sanción escogida contempla un mínimo y un máximo, se procederá a graduar o individualizar la sanción, dentro de los márgenes admisibles por la ley, atendiendo a las circunstancias antes apuntadas.

Tercera Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-029/2001.—Partido Revolucionario Institucional.—13 de julio de 2001.—Unanimidad de votos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-024/2002.—Partido Revolucionario Institucional.—31 de octubre de 2002.—Unanimidad de votos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-031/2002.—Agrupación Política Nacional, Agrupación Política Campesina.—31 de octubre de 2002.—Unanimidad de votos.

Revista Justicia Electoral 2004, suplemento 7, páginas 28-29, Sala Superior, tesis S3ELJ 24/2003.

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 295-296".

Ahora bien, en las sentencias recaídas a los expedientes SUP-RAP-85/2006, SUP-RAP-241/2008, SUP-RAP-25/2010 y SUP-RAP-38/2010 la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos, a saber:

- a) El tipo de infracción (acción u omisión);*
- b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó;*
- c) La comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados;*
- d) La trascendencia de la norma transgredida;*
- e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse;*
- f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y*
- g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.*

Por lo que, acreditada la infracción cometida por un partido político y su imputación subjetiva, la autoridad electoral, debe en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes.

Adicionalmente, este órgano superior de dirección, considera que para imponer la sanción se deben tomar en cuenta los siguientes elementos:

- 1. La calificación de la falta o faltas cometidas;*

2. La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta;
3. La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y,
4. Que la imposición de la sanción no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades del partido político de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.

Bajo estos parámetros, se procede a realizar el análisis en un primer momento, de los elementos para calificar la falta (I) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (II).

I. CALIFICACIÓN DE LA FALTA

Para efecto de realizar una adecuada calificación de las faltas, se realiza un examen de los elementos objetivos y subjetivos que rodearon la contravención de la norma administrativa, a saber:

- a) Tipo de infracción (acción u omisión);
- b) Circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron;
- c) Comisión intencional o culposa de la falta;
- d) Trascendencia de las normas transgredidas;
- e) Intereses o valores jurídicos tutelados que se vulneraron o los efectos que pudieron producirse por la comisión de la falta;
- f) Reiteración de la infracción, (vulneración sistemática de una misma obligación); y
- g) Singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

a) Tipo de infracción (acción u omisión)

Según la Real Academia de la Lengua Española, define acción como “el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer”.

De igual manera define a la omisión como la “abstención de hacer o decir”, o bien, “la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado”.

En ese sentido, la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

En similares términos la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-RAP-98/2003 y acumulados señaló que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

Adicionalmente, en las sentencias recaídas en los expedientes SUP-RAP-25/2010 y SUP-RAP-38/2010, la citada máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, determinó que la conducta como elemento para la existencia de un ilícito, puede manifestarse mediante un comportamiento o varios, voluntario o involuntario; activo en cuanto presupone una acción o un hacer positivo o negativo cuando se trata de una inactividad o un no hacer, que produce un resultado, es decir, la conducta es un comportamiento que se puede manifestar como una acción o una omisión.

En el caso concreto, este Consejo General, advierte que la conducta irregular en que incurrió dicho instituto político, se debe a la abstención de realizar una obligación de “hacer” o que requería el despliegue de una actividad positiva, como lo era haber recuperado o comprobado los saldos reportados en cuentas por cobrar por la cantidad de \$114,419.96, en el ejercicio fiscal dos mil ocho, o en el primer trimestre del ejercicio fiscal dos mil nueve, tal y como lo estipula el artículo 82, numeral 4 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.

b) Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron

Para llevar a cabo la individualización de la sanción, la conducta debe valorarse conjuntamente con las circunstancias objetivas que concurren en el caso, como son:

Modo. El Partido Acción Nacional, no recuperó cuentas por cobrar, por un monto de \$114,419.96, durante el transcurso del ejercicio fiscal dos mil ocho.

Tiempo. De conformidad con las constancias que obran en autos, este órgano superior de dirección, considera que la infracción en comento, surgió en el ejercicio fiscal del año dos mil ocho y se evidenció en dos momentos: una vez que se realizó la revisión al informe financiero anual presentado por ese instituto político, el día veintisiete de febrero del año dos mil nueve, y se le formularon diversas observaciones mediante oficio número 90/09 de fecha cinco de junio del mismo año; y cuando se realizó la revisión física del gasto ordinario del ejercicio fiscal dos mil ocho en las oficinas que ocupa ese instituto político, según consta en el acta de cierre de fecha tres de abril del año dos mil nueve, mediante la cual se le realizaron diversas observaciones, fechas en las cuales, atento a lo solicitado por la autoridad electoral, el partido político tenía la obligación de dar cumplimiento a los requerimientos formulados.

Lugar. La conducta reprochada al Partido Acción Nacional, se realizó en el Estado de Zacatecas, toda vez que la irregularidad se evidenció en la revisión de los informes financieros correspondientes al ejercicio fiscal dos mil ocho, y en el propio proceso de fiscalización, llevado a cabo en las oficinas de esta autoridad administrativa electoral (revisión de gabinete), así como en las oficinas que ocupa la dirigencia estatal de ese instituto político, (revisión física).

c) Comisión intencional o culposa de la falta

La intencionalidad, es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

Al respecto, el Jurista Francesco Carrara, en su obra denominada “dolo, culpa y preterintención, establece que la culpa es la falta de intención”².

Esto es que, en sentido estricto la culpa es la falta de intención en el sujeto activo de provocar las consecuencias que el acto que emprende suscita, por lo que se dice que no se representó mentalmente el resultado de su accionar; mientras que el dolo es la intención de cometer el acto en cuestión y consecuentemente, generar sus consecuencias por lo que previamente se representó mentalmente el resultado de su acto.

² Idem

La culpa entonces, es el actuar imprudente, negligente, en otras palabras la conducta descuidada del sujeto activo.

Existen diversas formas de culpa, entre ellas encontramos las siguientes:

Negligencia. Descuido en el actuar. Omisión consciente, descuido por impericia o dejar de cumplir un acto que el deber funcional exige. En materia penal, es punible.

Imprudencia. Punible e inexcusable negligencia con olvido de las precauciones que la prudencia vulgar aconseja, la cual conduce a ejecutar actos que se realizan sin la diligencia debida y que son previsibles desde un punto de vista objetivo, siendo considerados como delito.

En cambio y como se indicó, el dolo la intencionalidad son un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

En ese sentido, no merece el mismo reproche una persona que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-045/2007, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido; es decir, no puede establecerse por presunción, sino debe hacerse evidente mediante la prueba de hechos concretos, por tratarse de una maquinación fraudulenta, o sea, una conducta ilícita realizada en forma voluntaria y deliberada.

Bajo esas circunstancias, el Partido Acción Nacional con la omisión de recuperar o comprobar los saldos reportados en cuentas por cobrar por la cantidad de \$114,419.96, en el ejercicio fiscal dos mil ocho, y en el primer trimestre del ejercicio fiscal dos mil nueve, vulneró el artículo 82 numeral 4 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones; sin embargo, en concepto de este órgano superior de dirección, no existen elementos que generen convicción respecto de que existió la intención por parte de dicho instituto político, de obtener el resultado de la comisión de la falta (elemento esencial constitutivo del dolo), sino por el contrario, se considera que existe culpa en el obrar, toda vez que de los elementos que se han analizado se demuestra que ese ente político, obró de manera culposa, de carácter negligente al omitir conscientemente recuperar o comprobar los saldos reportados en cuentas por cobrar por la cantidad en cita. Situación que es concordante con el criterio al que se alude en el párrafo anterior, ya que el dolo tiene que acreditarse plenamente, además de que no puede ser presumido.

En ese orden de ideas, el hecho de que no se acredite una intención en el obrar del partido político infractor, no implica que no se hayan vulnerado los bienes jurídicos consistentes en garantizar el uso debido de los recursos de ese partido político, la certeza del destino de los recursos erogados y transparencia en el registro de los ingresos y egresos; y que dicho partido político no sea responsable de la conducta omisiva, pues como ha quedado demostrado, vulneró la normatividad electoral; por ende, es sujeto de una sanción como consecuencia de su conducta infractora.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

Es importante señalar que con la actualización de la falta sustancial se acredita la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de partidos políticos.

Así las cosas, una falta sustancial trae consigo la no rendición de cuentas, o bien, hace imposible garantizar la transparencia y claridad necesarias en el manejo de los recursos, por consecuencia, se vulnera la certeza como principio rector de cualquier actividad electoral. Debido a lo anterior, el partido político en cuestión viola los valores antes establecidos y se afecta a la persona jurídica indeterminada (los individuos pertenecientes a la sociedad), pues se afecta de forma directa y efectiva la certeza del adecuado manejo de los recursos.

Además, se incrementa considerablemente la actividad fiscalizadora de la autoridad administrativa, con un incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para conseguir la verificación de lo expresado u omitido en los informes.

El Partido Acción Nacional, al no haber recuperado cuentas por cobrar, por un monto de \$114,419.96, durante el transcurso del ejercicio fiscal dos mil ocho, vulneró lo dispuesto por el artículo 82 numeral 4 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones, que señala:

“Artículo 82

...

4. Los recursos entregados a los miembros de los partidos políticos y registrados en las cuentas por cobrar tales como “Deudores Diversos”, “Préstamos al Personal”, “Gastos por Comprobar”, “Anticipo a Proveedores” o cualquier otra, deberán de ser recuperados o comprobados dentro del mismo ejercicio fiscal, con excepción de aquellas disposiciones de dinero que se hayan realizado en el cuarto (4°) trimestre, caso en el cual el plazo establecido se podrá ampliar hasta la presentación del primer (1°) trimestre del ejercicio fiscal inmediato posterior.”

Esta norma prevé, la obligación que tienen los partidos políticos, en principio, de comprobar en el mismo ejercicio fiscal en el que se generen, los saldos registrados en las cuentas por cobrar, con excepción de aquellas disposiciones de dinero que se hayan realizado en el cuarto (4°) trimestre, las que podrán ser comprobadas a más tardar en el primer trimestre del ejercicio fiscal inmediato posterior.

En ese tenor, tenemos que las cuentas por cobrar atendiendo a su origen, pueden formar diversos grupos:

- a) Deudores diversos;
- b) Préstamos al personal;
- c) Gastos por comprobar; y
- d) Anticipo a proveedores, o cualquier otra.

De lo anterior se desprende, que las cuentas por cobrar representan derechos exigibles originados por recursos entregados a los miembros de los partidos políticos y registrados en las cuentas por cobrar tales como: “Deudores Diversos”, “Préstamos al Personal”, “Gastos por Comprobar”, “Anticipo a Proveedores” o cualquier otra.

Por tanto, la disposición en comento tiene por finalidad garantizar la recuperación o comprobación de los egresos registrados en las cuentas por cobrar.

En este caso, tenemos que el bien jurídico tutelado por la norma es, principalmente, garantizar el uso debido de los recursos con los que cuente el partido político para el desarrollo de sus fines, derivados de cualquier fuente del financiamiento genéricamente considerado (público y privado), en razón de que se trata de la erogación de recursos por parte del partido que se encuentran pendiente de comprobación o recuperación.

En ese sentido, la falta de comprobación o recuperación de los saldos registrados en las cuentas por cobrar, no puede ser considerado como una falta formal, porque no se trata simplemente de una indebida contabilidad o inadecuado soporte documental de egresos, por el contrario la infracción en cuestión por sí misma constituye una falta de fondo porque con las aludidas omisiones se acredita, como presunción *iuris tantum*, el uso indebido de los recursos con los que cuentan los partidos políticos para el desarrollo de sus fines al no tener la autoridad fiscalizadora certeza del uso y destino.

En este orden de ideas, queda debidamente acreditado que el partido político cuenta en sus estados financieros con saldos positivos en cuentas por cobrar por la cantidad de \$114,419.96 y si partimos de que la finalidad de la norma lo constituye garantizar el uso debido de los recursos con los que cuente el partido político para el desarrollo de sus fines, así como la certeza del destino de los recursos erogados y la transparencia en el registro de los ingresos y egresos; entonces, la conducta del Partido Acción Nacional, ocasiona la vulneración de tales bienes jurídicos.

e) Los intereses o valores jurídicos tutelados que se vulneraron o los efectos que pudieron producirse por la comisión de la falta

Sobre este elemento, deben tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que se contribuye para determinar la gravedad de la falta.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) resultado; b) peligro abstracto y, c) peligro concreto.

Las infracciones de resultado, también conocidas como materiales, son aquellas que con su sola comisión generan la afectación o daño material del bien jurídico tutelado por la norma administrativa, esto es, ocasionan un daño directo y efectivo total o parcial, en cualquiera de los intereses jurídicos protegidos por la ley, perfeccionándose con la vulneración o menoscabo del bien tutelado, por lo que se requiere que uno u otro se produzca para que la acción encuadre en el supuesto normativo para que sea la conducta susceptible de sancionarse.

En lo que atañe a las infracciones de peligro (abstracto y concreto), el efecto de disminuir o destruir en forma tangible o perceptible un bien jurídico no es requisito esencial para su acreditación, es decir, no es necesario que se produzca un daño material sobre el bien protegido, bastará que en la descripción normativa se dé la amenaza de cualquier bien protegido, para que se considere el daño y vulneración al supuesto contenido en la norma.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-188/2008, señala que en las infracciones de peligro concreto, el tipo requiere la exacta puesta en peligro del bien jurídico, es el resultado típico. Por tanto,

requiere la comprobación de la proximidad del peligro al bien jurídico y de la capacidad lesiva del riesgo. Por esta razón, estas infracciones son siempre de resultado.

En cambio, las infracciones de peligro abstracto son de mera actividad, se consumen con la realización de la conducta supuestamente peligrosa, por lo que no resulta necesario valorar si la conducta asumida puso o no en concreto peligro, el bien protegido, para entender consumada la infracción, ilícito o antijurídico descritos en la norma administrativa, esto es, el peligro no es un elemento de la hipótesis legal, sino la razón o motivo que llevó al legislador a considerar como ilícita de forma anticipada la conducta.

En estos últimos, se castiga una acción "típicamente peligrosa" o peligrosa "en abstracto", en su peligrosidad típica, sin exigir, como en el caso del ilícito de peligro concreto, que se haya puesto efectivamente en peligro el bien jurídico protegido.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobar las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

Los bienes jurídicos tutelados por la norma infringida y que se le reprochan al Partido Acción Nacional, es garantizar el uso debido de los recursos con los que cuente el partido político para el desarrollo de sus fines, así como la certeza y la transparencia en el registro de los ingresos y egresos, por lo que la infracción señalada, respecto a la falta de comprobación o recuperación de cuentas por cobrar por la cantidad de \$114,419.96, en el ejercicio fiscal dos mil ocho, acredita la vulneración a los aludidos bienes jurídicos protegidos.

Se cita lo anterior, en virtud de la obligación que tienen los partidos políticos de demostrar los gastos realizados en los términos de la normativa aplicable y en el año fiscal de que se trate, con excepción de aquellas disposiciones de dinero que se hayan realizado en el cuarto (4º) trimestre, las que podrán ser comprobadas a más tardar en el primer trimestre del ejercicio fiscal inmediato posterior.

Esto con el fin de que se evite conservar saldos positivos en las cuentas por cobrar, ya que de lo contrario, se actualizaría el absurdo de considerar la posibilidad de eximir a los partidos políticos de su obligación de acreditar determinados gastos, con el sólo hecho de que se incluyeran en las cuentas citadas; posición que desde luego es inadmisibles, pues constituiría un fraude a la ley, al permitir que un partido político realizara gastos con financiamiento primordialmente de origen público, sin que tuviera la obligación de demostrar el destino de los recursos para las actividades que constitucional y legalmente tiene encomendadas.

En ese entendido, en el caso concreto, la irregularidad imputable al partido político, **se traduce en infracción de resultado que ocasionan un daño directo y real de los bienes jurídicos tutelados**, consistentes en garantizar el uso debido de los recursos con los que cuente el partido político para el desarrollo de sus fines, así como la certeza del destino de los recursos erogados y la transparencia en el registro de los ingresos y egresos.

Por tanto, al valorar este elemento, así como los demás aspectos que se analizan en este apartado, debe tenerse presente que contribuye a agravar el reproche, en razón de que como se indicó, la infracción en cuestión genera una afectación directa y real a los intereses

jurídicos protegidos por la Legislación Electoral del Estado en materia de financiamiento y gastos de los partidos políticos.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, define reiterar como volver a decir o hacer algo, mientras que por reiteración en su segunda acepción se entiende la circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.

De modo que, la reiteración de la infracción son aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por el partido político, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

En ese sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sostuvo en la sentencia identificada con el número de expediente SUP-RAP-172/2008, que la reiteración se actualiza si existe una falta constante y repetitiva en el mismo sentido, en ejercicios anteriores.

En la especie, no existe una vulneración reiterada por parte del Partido Acción Nacional respecto de la obligación de recuperar cuentas por cobrar por la cantidad de \$114,419.96, durante el transcurso del ejercicio fiscal dos mil ocho, toda vez que por su naturaleza sólo se puede violentar una vez en un mismo ejercicio fiscal.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Al respecto, el caso en particular, existe singularidad en la falta, pues el Partido Acción Nacional, cometió una sola irregularidad, que se traduce en una falta de **fondo**, con la cual, transgredió de forma directa y real los bienes jurídicos protegidos por la norma, como lo son el uso debido de los recursos con los que cuente el partido político para el desarrollo de sus fines, así como la certeza del destino de los recursos erogados por el partido político y la transparencia en el registro de los ingresos y egresos.

En conclusión, acreditada la existencia de la infracción y su imputación subjetiva al Partido Acción Nacional **se procede a calificar la falta**; para ello, se toma en consideración el contenido de los elementos objetivos y subjetivos que rodearon la contravención de la norma administrativa, los cuales se han analizado en párrafos anteriores, en específico en los incisos del **a) al g)**, visibles a fojas de la 41 a la 47, y que en este apartado se tienen por reproducidos como si constaran de forma literal, a efecto de evitar repeticiones innecesarias.

Bajo esos términos, esta autoridad administrativa electoral, determina que:

1. La falta descrita se califica como **GRAVE**, por las siguientes razones:

En concepto de este órgano superior de dirección, no es posible calificarla como **levísima o leve**, pues en dichas calificaciones sólo pueden estar incluidas, aquellas conductas de **forma**, en las que no se acredita plenamente una afectación a los valores sustanciales protegidos por la normatividad electoral en materia de fiscalización; sino únicamente la puesta en peligro de tales valores, que se actualiza con la falta de claridad e insuficiencia tanto en las cuentas rendidas

como en los documentos y formatos establecidos como indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias.

En ese sentido, la infracción consistente en la omisión de recuperar o comprobar los saldos reportados en cuentas por cobrar, no puede ser considerada como una **falta formal**, pues no se trata simplemente, de una indebida contabilidad o un inadecuado soporte documental de ingresos; por el contrario, la infracción en cuestión por si misma constituye una falta de **fondo y de resultado**, en la que existió la afectación real y directa de los bienes jurídicos tutelados por la norma infringida, consistentes en:

- a) Garantizar el uso debido de los recursos con los que cuente el partido político para el desarrollo de sus fines.
- b) Certeza del destino de los recursos erogados por el partido político.
- c) Transparencia en el registro de los ingresos y egresos.

De ahí, que la conducta realizada por el Partido Acción Nacional, sea de fondo, de resultado, de gran relevancia, y se califique como **GRAVE**.

2. En relación al grado de gravedad cometida por dicho instituto político y con apego al procedimiento de fijación e individualización de sanciones administrativas en materia electoral, contenido en la Tesis de Jurisprudencia, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro indica: "**SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. ELEMENTOS PARA SU FIJACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN**", ésta se gradúa como **ESPECIAL**, de conformidad con las circunstancias de carácter objetivo (gravedad de los hechos y sus consecuencias, el tiempo, modo y lugar de ejecución), así como las de carácter subjetivo (grado de intencionalidad o negligencia y reincidencia); en razón de lo siguiente:

- La conducta del Partido Acción Nacional es de **fondo y de resultado**, en virtud de que omitió comprobar o recuperar los saldos reportados en cuentas por cobrar por la cantidad de \$114,419.96, en el ejercicio fiscal dos mil ocho o en el primer trimestre del ejercicio fiscal dos mil nueve, lo que generó como consecuencia, un daño real y directo a los bienes jurídicos tutelados por la norma infringida, consistentes en: a) Garantizar el uso debido de los recursos con los que cuente el partido político para el desarrollo de sus fines; b) Certeza del destino de los recursos erogados por el partido político; y c) Transparencia en el registro de los ingresos y egresos.
- La conducta se ubica en la gravedad **especial** y no en el extremo mínimo de la gravedad, como sería la **ordinaria**. Ello puesto que la citada omisión, nos lleva a acreditar como presunción *iuris tantum*, el uso indebido de los recursos con los que contó el partido político para el desarrollo de sus fines, toda vez que la autoridad fiscalizadora no tuvo certeza respecto del uso y destino de los recursos que ese partido, omitió recuperar o comprobar durante el ejercicio fiscal dos mil ocho, por la cantidad de \$114,419.96.
- La conducta no gravita hacia una gravedad de mayor entidad, como sería la **mayor**; pues existen circunstancias modificativas que no permiten aumentar la responsabilidad del partido infractor, a considerar: no realizó una conducta reiterada; no es reincidente; no se acreditó que existiera dolo en el obrar, por el contrario, dicho partido político obró de manera culposa, de carácter negligente al omitir conscientemente recuperar los saldos reportados en las cuentas por cobrar, durante el ejercicio fiscal dos mil ocho. Situación que es concordante con el criterio al que

se alude en el párrafo anterior, ya que el dolo tiene que acreditarse plenamente, además de que no puede ser presumido.

Esto es, no existen elementos subjetivos que permitan a este órgano superior de dirección determinar que la conducta infractora merezca un grado mayor al indicado.

Ahora bien, calificada la infracción se procede a individualizar la sanción, en los términos que se precisan:

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

Con relación a este apartado, se analizan los siguientes elementos:

- a) Calificación de la falta cometida.
- b) Entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta.
- c) Condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia).

a) Calificación de la falta cometida

Bajo esa tesitura, se tiene que la falta cometida por el Partido Acción Nacional, se calificó como **GRAVE ESPECIAL**.

En ese contexto, y para determinar la sanción y graduación debemos partir no sólo del hecho objetivo y sus consecuencias materiales, sino en concurrencia con el grado de responsabilidad y demás condiciones subjetivas del infractor, lo cual se realizó a través de la valoración de la irregularidad detectada.

Queda expuesto, que en el caso concreto se acreditó y confirmó el hecho subjetivo y el grado de responsabilidad en que incurrió el partido político.

Ante esas circunstancias, el Partido Acción Nacional debe ser objeto de una sanción, la cual tomando en consideración la calificación de la irregularidad y las circunstancias particulares del caso concreto³, se considere apropiada a efecto de disuadir a dicho partido político de conductas similares en el futuro y proteja las normas a que se han hecho alusión.

b) La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta

La enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A, Argentina Buenos Aires, define daño como la “expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca”.

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó el partido político y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

³ Tipo de infracción (acción u omisión); circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron; comisión intencional o culposa de la falta; trascendencia de las normas transgredidas; intereses o valores jurídicos tutelados que se vulneraron o los efectos que pudieron producirse por la comisión de la falta, reiteración de la infracción, (vulneración sistemática de una misma obligación); y singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

En este orden de ideas, se precisa que en el caso concreto, el hecho de que el referido partido político no cumpliera con su obligación de recuperar los saldos de cuentas por cobrar dentro del período establecido, la lesión o daño que se generó fue la imposibilidad de vigilar a cabalidad que sus actividades se desarrollaran con apego a la ley, con lo cual vulneró los bienes jurídicos tutelados como lo son garantizar el uso debido de los recursos con los que cuenta el partido político para el desarrollo de sus fines; certeza del destino de los recursos erogados por el partido político y transparencia en el registro de los ingresos y egresos.

c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia)

Sobre este tópico, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la ejecutoria del expediente SUP-RAP-52/2010 consideró la reincidencia en el ámbito del derecho administrativo sancionador, se actualiza *lato sensu*, cuando el infractor que ha sido condenado por resolución firme, incurre nuevamente en la comisión de otra u otras faltas análogas.

Criterio se recoge en la Jurisprudencia número 41/2010, publicada en las páginas 545 y 546 de la Compilación 1997-2010 de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Volumen I, Jurisprudencia con el texto y rubro:

“REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN.- De conformidad con los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en los artículos 355, párrafo 5, inciso e), del Código Federal Electoral y 26.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, los elementos mínimos que la autoridad administrativa electoral debe considerar a fin de tener por actualizada la reincidencia, como agravante de una sanción, son: 1. El ejercicio o período en el que se cometió la transgresión anterior, por la que estima reiterada la infracción; 2. La naturaleza de las contravenciones, así como los preceptos infringidos, a fin de evidenciar que afectan el mismo bien jurídico tutelado, y 3. Que la resolución mediante la cual se sancionó al infractor, con motivo de la contravención anterior, tiene el carácter de firme.”

En este sentido, y para que quede justificada plenamente la aplicación de la reincidencia, las autoridades administrativas electorales sancionadoras, deben de exponer de manera clara y precisa:

- a) El periodo en el que se cometió la infracción anterior, por la que se estima repetida la infracción (fecha del ejercicio fiscalizado);
- b) La naturaleza de la infracción cometida con anterioridad (violación formal o sustantiva) y los preceptos infringidos, pues este elemento no sólo ayuda a identificar el tipo de infracción cometida, sino también el bien jurídico tutelado y, por ende, transgredido con esa infracción, y,
- c) El estado procesal de la resolución en la que se sancionó al infractor en ejercicios anteriores, toda vez que este elemento permite identificar la firmeza de la resolución.

Cabe señalar, que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, determinó en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-512/2011, que al relacionar los anteriores criterios con los principios de legalidad, proporcionalidad, prohibición de excesos o abusos en el ejercicio de facultades discrecionales, fundamentación y motivación, que rigen en el derecho administrativo

sancionador se arriba a la conclusión, de que para considerar justificada plenamente la aplicación de la reincidencia en la individualización de la sanción, como elemento para agravarla, es indispensable que, en la resolución, la autoridad administrativa electoral sancionadora exponga de manera clara y precisa:

- a) La conducta que en el ejercicio anterior se consideró infractora de la normativa electoral;
- b) El periodo en el que se cometió la infracción anterior, por la que estima repetida la infracción (fecha del ejercicio fiscalizado);
- c) La naturaleza de la infracción cometida con anterioridad (violación formal o sustantiva) y los preceptos infringidos, pues aunque este elemento no es determinante, ayuda a identificar el tipo de infracción cometida y también el bien jurídico tutelado y, por ende, transgredido con esa infracción, y
- d) El estado procesal de la resolución en la que se sancionó al infractor en ejercicios anteriores, toda vez que este elemento permite identificar la firmeza de tal resolución.

En consecuencia, este órgano superior de dirección considera que del análisis de la irregularidad detectada en los informes financieros presentados por el Partido Acción Nacional, así como de los documentos que obran en los archivos de este Instituto Electoral, no existen medios probatorios que generen convicción respecto a que el partido en cita, es reincidente sobre la conducta que se ha analizado.

IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN

Con base en los criterios sostenidos en las tesis números XXVIII/2003 y CXXXIII/2002 emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consultables en la Revista de esa autoridad jurisdiccional electoral, Suplementos 7 y 6, Años 2004 y 2003 respectivamente; y en la página de Internet: <http://www.trife.gob.mx>, cuyos rubros indican: **“SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES”**; y **“SANCIONES. EN SU DETERMINACIÓN, LAS AGRAVANTES O ATENUANTES DERIVADAS DE UNA CONDUCTA IMPUTABLE A UN PARTIDO POLÍTICO, NO PUEDEN AFECTAR LA ESFERA JURÍDICA DE OTROS SUJETOS O ENTES DISTINTOS A AQUEL, AÚN CUANDO INTEGRAN UNA COALICIÓN.”** esta autoridad administrativa electoral, para imponer la sanción respectiva, sitúa la conducta infractora en el extremo mínimo de la sanción, al valorar los elementos que disminuyen la responsabilidad del infractor (atenuantes); que al efecto son:

No.	Atenuantes
1.	No presentó una conducta reiterada.
2.	No es reincidente.
3.	No existió dolo en el obrar; sin embargo, si se desprenden elementos para considerar que dicho partido, obró de manera culposa de carácter negligente.

Ahora bien, una vez situada la conducta infractora en el extremo mínimo de la sanción, se procede a realizar la cuantificación, hacia un punto de mayor entidad, al tomar en cuenta lo siguiente: las circunstancias particulares del transgresor, las circunstancias relativas al modo, tiempo y lugar; y la concurrencia de los elementos adversos (agravantes) que aumentan la responsabilidad del infractor; a saber:

No.	Agravantes
1.	La conducta del Partido Acción Nacional es de fondo y de resultado , en virtud de que omitió comprobar o recuperar los saldos reportados en cuentas por cobrar por la cantidad de \$114,419.96, en el ejercicio fiscal dos mil ocho, o en el primer trimestre del ejercicio fiscal dos mil nueve, lo que generó como consecuencia, un daño real y directo a los bienes jurídicos tutelados por la norma infringida, consistentes en: a) Garantizar el uso debido de los recursos con los que cuente el partido político para el desarrollo de sus fines; b) Certeza del destino de los recursos erogados por el partido político y c) Transparencia en el registro de los ingresos y egresos.
2.	La conducta se calificó como grave , puesto que no es posible calificarla como levísima o leve , pues en dichas calificaciones sólo pueden estar incluidas, aquellas conductas de forma, en las que no se acredita plenamente una afectación a los valores sustanciales protegidos por la normatividad electoral en materia de fiscalización; sino únicamente la puesta en peligro de tales valores, la cual se actualiza con la falta de claridad e insuficiencia tanto en las cuentas rendidas como en los documentos y formatos establecidos como indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias.
3.	La conducta se ubica en la gravedad especial , ya que lleva a acreditar como presunción <i>iuris tantum</i> , el uso indebido de los recursos con los que contó el partido político para el desarrollo de sus fines, toda vez que la autoridad fiscalizadora no tuvo certeza respecto del uso y destino de los recursos que ese partido omitió recuperar o comprobar durante el ejercicio fiscal dos mil ocho, por la cantidad de \$114,419.96.
4.	El monto total involucrado asciende a la cantidad de \$114,419.96 (Ciento catorce mil cuatrocientos diecinueve pesos 96/100 M.N.); monto que debe tomarse en cuenta al momento de la imposición de la sanción.

Precisado lo anterior, calificada la falta y analizadas las circunstancias en que fue cometida, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procede a elegir la sanción que corresponda, de conformidad con el artículo 72, numeral 3 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, que literalmente indica:

“Artículo 72

...

3. Los partidos políticos que incurran en las conductas señaladas en los párrafos anteriores, independientemente de las responsabilidades atribuibles a sus dirigentes, miembros o simpatizantes, podrán ser sancionados con:

I. Amonestación pública;

II. Multa de cincuenta a cinco mil cuotas de salario mínimo general vigente en el Estado;

III. Reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución, atendiendo a la gravedad de la infracción;

IV. Supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento público que le corresponda, por el periodo que señale la resolución.

V. Suspensión o cancelación del registro en el caso de los partidos políticos estatales y la suspensión de la acreditación para el caso de los partidos políticos nacionales.

...

Entonces, corresponde seleccionar una de las sanciones establecidas en el artículo citado, y finalmente, si la sanción contempla un mínimo y un máximo, establecer la graduación concreta idónea.

Bajo esos términos, resulta importante señalar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendiente a disuadir e inhibir la posible comisión de infracciones similares en el futuro, también lo es que, en cada caso debe ponerse particular atención en las circunstancias objetivas de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

Por lo que, al individualizar la sanción se debe atender a la necesidad de desaparecer los efectos o consecuencias de la conducta infractora, pues es precisamente esta disuasión, según ha sido sostenido por Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dentro de la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-114/09, la finalidad que debe perseguir una sanción.

Pues el hecho de no sancionar conductas como la que ahora nos ocupa, supondría desconocimiento, por parte de esta autoridad, a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización y financiamiento de los partidos políticos; así como a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y transparencia que deben guiar su actividad.

En este sentido, la sanción contenida en el artículo 72, numeral 3, fracción I del ordenamiento citado, no es apta para satisfacer los propósitos mencionados, en atención a las circunstancias objetivas en las que se cometió la conducta irregular y la forma de intervención del partido político infractor; una amonestación pública sería poco idónea para disuadir la conducta infractora como la que en este caso nos ocupa, para una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general.

Cabe señalar, que las sanciones contenidas en las fracciones III, IV y V no son adecuadas para satisfacer los propósitos mencionados, puesto que por un lado las sanciones consistentes en la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que le corresponda, supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento público, la suspensión o cancelación del registro en el caso de los partidos políticos estatales y la suspensión de la acreditación para el caso de los partidos políticos nacionales, resultan excesivas, pues son desproporcionadas dadas las circunstancias tanto objetivas como subjetivas en que se presentó la falta, siendo que tales sanciones se estiman aplicables cuando la gravedad de la falta cometida sea de tal magnitud que genere un estado de cosas tal, que los fines perseguidos por la normatividad en materia no se puedan cumplir sino con la imposición de sanciones enérgicas o con la exclusión definitiva o temporal del ente político sancionado del sistema existente.

Este Consejo General, al tomar en cuenta la violación cometida, así como la responsabilidad del infractor como resultado de la determinación y comprobación del ilícito, estima que la sanción prevista en la fracción II, del numeral 3 del artículo en cita, consistente en una multa que va de cincuenta a cinco mil cuotas de salario mínimo, resulta suficiente para generar en el partido

político una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general e inhibirlo de cometer este tipo de faltas en el futuro, cumpliendo así con los fines preventivos y disuasivos de la sanción.

En ese sentido, se concluye que la sanción que se debe imponer al Partido Acción Nacional es la prevista en dicha fracción II, numeral 3 del artículo 72 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Zacatecas, debiendo consistir en una **multa** equivalente a **924.61 (novecientos veinticuatro punto sesenta y un)** días de salario mínimo general vigente en esta entidad federativa para el ejercicio dos mil ocho, que asciende a la cantidad de **\$45,767.98** (Cuarenta y cinco mil setecientos sesenta y siete pesos 98/100 M.N.), ello con la finalidad de que la sanción genere un efecto disuasivo que evite en el futuro la comisión de conductas ilegales similares, y que exista proporción entre la sanción que se impone y la falta que se valora.

Lo anterior, en razón de que la naturaleza de la sanción administrativa es fundamentalmente preventiva, pues su finalidad es que en lo sucesivo se evite su comisión, toda vez que en el caso de que las sanciones administrativas produjeran una afectación insignificante en el infractor o en sus bienes, en comparación con la expectativa del beneficio a obtenerse o que recibió con su comisión, podría propiciar que el sujeto se viera tentado a cometer una nueva infracción, máxime si con la primera sanción no se vio afectado realmente o, incluso, a pesar de ella conservó algún beneficio.

En el presente caso, esta sanción se considera como la adecuada para garantizar el cumplimiento de los fines de la normatividad sancionadora electoral, como son la represión de futuras conductas irregulares, similares al partido infractor y la inhibición de la reincidencia en las mismas.

En esta tesitura, debe considerarse que el Partido Acción Nacional, cuenta con capacidad económica suficiente para cumplir con la sanción que se le impone, pues de conformidad con lo establecido en el Acuerdo ACG-IEEZ-01/IV/2012, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, el diecisiete de enero de dos mil doce, se le asignó como financiamiento público para el sostenimiento y desarrollo ordinario de las actividades permanentes y para las actividades específicas, correspondientes al ejercicio fiscal dos mil doce, la cantidad de \$14'090,589.30 (Catorce millones noventa mil quinientos ochenta y nueve pesos 30/100 M.N).

Por lo que, se considera que el monto de la sanción impuesta al Partido Acción Nacional, no es de carácter gravoso ni resulta desproporcionado, en virtud de que la cuantía líquida representa el 0.3248%, del monto total de las prerrogativas correspondientes al ejercicio fiscal de dos mil doce, para el sostenimiento y desarrollo ordinario de sus actividades permanentes. Cantidad que no afecta de manera sustancial los fines y el desarrollo de las actividades que tiene encomendadas.

Aunado al hecho de que el partido político que por esta vía se sanciona, está legal y fácticamente posibilitado para recibir financiamiento privado, con los límites que prevé la Constitución Política del Estado y Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en modo alguno afecta el cumplimiento de sus fines y al desarrollo de sus actividades.

No pasa desapercibido, de que para valorar la capacidad económica del partido político, es necesario tomar en cuenta las sanciones pecuniarias a las que se ha hecho acreedor con motivo

de la comisión de diversas infracciones a la normatividad electoral; pues las condiciones económicas del infractor no pueden entenderse de una manera estática, toda vez que, resulta evidente que van evolucionando de acuerdo con las circunstancias que previsiblemente se vayan presentando. En este sentido, se advierte que en los archivos del Instituto Electoral no existen elementos que acrediten que se hubiere sancionado a dicho partido político, con multa y que haya sido por haber cometido estas mismas irregularidades.

Por consiguiente, y en atención a los razonamientos planteados, este órgano superior de dirección considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en el artículo 72 numeral 3, fracción II, de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Zacatecas.

Irregularidad b). Se detectaron erogaciones con documentación comprobatoria a nombre de terceras personas en la factura No. 35032, por un monto de \$279.88. Por lo que se requirió al partido político, a efecto de que presentara la documentación comprobatoria a su nombre. Dicho instituto político, se limitó a señalar que ya había solicitado el cambio de dicha factura a nombre del Partido Acción Nacional, sin embargo, no presentó la documentación solicitada. Por tanto, no solventó la observación formulada. (Visible a fojas 12 y 13 del Dictamen Consolidado).

MARCO NORMATIVO

Como preámbulo, debe estimarse que el marco normativo en que se sustenta el derecho administrativo sancionador, lo ubica como una especie de *ius puniendi*, y consiste en la imputación que la autoridad hace a una persona de un hecho predeterminado y sancionado normativamente; a esta imputación no puede dársele un carácter objetivo exclusivamente, en la que se tomen en cuenta únicamente los hechos consecuencias materiales y los efectos perniciosos de las faltas cometidas, sino también se debe considerar la conducta y la situación del infractor en la comisión de la falta (imputación subjetiva). Facultad de imputación que le ha sido asignada por este marco normativo al órgano administrativo electoral, como se aprecia en las disposiciones siguientes:

Ley Electoral del Estado de Zacatecas

“Artículo 47 numeral 1, fracciones I, XIV y XVIII

1. La Ley sancionará el incumplimiento de las siguientes obligaciones de los partidos políticos:

I. Conducir sus actividades dentro de los cauces previstos en la ley, y en su normatividad interna, y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos.

...

XIV. Permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordene el Instituto, así como entregar la documentación que le solicite el propio Instituto respecto a sus ingresos y egresos.

...

XVIII. Informar al Consejo General el origen y destino de sus recursos, y abstenerse de desviar, para fines ajenos a los previsto por esta ley, el financiamiento público recibido;

...”

“Artículo 70, numeral 3, fracciones I y II

...

3. Las funciones de registro, control y administración a cargo de cada partido político que asumirá a través de su respectivo órgano interno estatal, y que se refieren a los recursos financieros y materiales que constituyen el patrimonio, implica para aquéllos, sujetarse al cumplimiento de las obligaciones siguientes:

I. Llevar sus registros conforme a los principios de contabilidad generalmente aceptados; el Consejo General del Instituto proporcionará anualmente el catálogo de cuentas y las formas o formatos de reportes a que se adecuará el mismo;

II. Se apegarán a los lineamientos técnicos que expida el Instituto, relativos al registro de sus ingresos y egresos, así como a la presentación de la documentación comprobatoria y justificativa de las operaciones que contabilice;

...”

“Artículo 72 en el numeral 1, fracciones I y II

1. Para revisar y fiscalizar los informes financieros y de campaña que en términos de este capítulo los partidos políticos deben presentar, se estará a lo siguiente:

I. Los informes contables que se presenten al Consejo General del Instituto, serán turnados para ser revisados a la comisión encargada de la fiscalización a la actividad financiera de los partidos políticos, que determine la ley o el reglamento;

II. Para revisar los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen y destino de los recursos ordinarios y de campaña, la comisión revisora podrá asesorarse del personal técnico que le autorice el Consejo General del Instituto.

...”

“Artículo 73 numeral 1, fracción III, IV, V, IX

1. La comisión fiscalizadora a que refiere el artículo anterior, tendrá a su cargo las siguientes atribuciones:

...

III. Vigilar que los recursos provenientes de las modalidades de financiamiento que establece esta ley, sean ejercidos y aplicados correctamente por los partidos políticos;

IV. Solicitar a los partidos políticos, y a terceros que con ellos estén relacionados a través de operaciones financieras, rindan informe detallado o complementario respecto de sus ingresos y egresos, en los términos del reglamento respectivo;

V. Revisar los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen, empleo y aplicación de sus recursos anuales y de campaña, según corresponda;

...

IX. Informar al Consejo General de las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos, derivadas del manejo de sus recursos; el incumplimiento a su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, de las sanciones que a su juicio procedan;

...”

Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas

“Artículo 23, numeral 1, fracciones I, VII y LVII

1. Son atribuciones del Consejo General:

I. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral.

...

VII. Vigilar que las actividades de los partidos políticos y en su caso coaliciones, se desarrollen de conformidad con la legislación aplicable y que cumplan con las obligaciones a que están sujetos;

...

LVII. Conocer de las faltas e infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan en los términos previstos en la presente ley:

...”

“Artículo 72 numerales 1, 2, fracciones I, II, III, IV, V; 3 fracciones I, II, III, IV y V

1. Los partidos políticos y coaliciones, incurrir en infracciones, cuando dejen de cumplir, por actos u omisiones, aquello a que estén obligados por mandato de la Ley Electoral y demás leyes y reglamentos que rigen la materia.

2. Sin perjuicio de observar la disposición de carácter general prevista en el párrafo anterior, los partidos políticos y coaliciones incurrir en infracción que sancionará el Consejo General, en los supuestos siguientes:

I. Dejar de cumplir las resoluciones o acuerdos de los órganos del Instituto o del Tribunal Estatal Electoral;

II. No presentar los informes periódicos o de campaña en los términos establecidos en la Ley Electoral, o que la documentación comprobatoria no tenga el debido respaldo y justificación de las operaciones efectuadas.

III. Aceptación de donativos o aportaciones económicas en contravención a la Ley Electoral;

IV. Excederse durante un proceso electoral de los topes a los gastos de precampaña y campaña legalmente establecidos;

V. Desviar el financiamiento público hacia fines distintos a los que prevé la Ley Electoral.

3. Los partidos políticos que incurran en las conductas señaladas en los párrafos anteriores, independientemente de las responsabilidades atribuibles a sus dirigentes, miembros o simpatizantes, podrán ser sancionados con:

I. Amonestación pública;

II. Multa de cincuenta a cinco mil cuotas de salario mínimo general vigente en el Estado;

III. Reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución, atendiendo a la gravedad de la infracción;

IV. Supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento público que le corresponda, por el periodo que señale la resolución.

V. Suspensión o cancelación del registro en el caso de los partidos políticos estatales y la suspensión de la acreditación para el caso de los partidos políticos nacionales.

...”

“Artículo 74

1. La aplicación de sanciones a que se refiere el presente título, se sujetará a lo siguiente:

...

2. Cuando el Consejo General considere que un partido político, coalición o candidato han incurrido en alguna infracción en materia electoral, fincará las responsabilidades correspondientes, y al aplicar las respectivas sanciones, tomará en cuenta las circunstancias y la gravedad de la infracción.

...

Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones

“Artículo 26 numeral 1, fracciones II y III

1. Para efectos del Reglamento, los partidos políticos y coaliciones tendrán las siguientes obligaciones:

...

II. Entregar la documentación que le solicite la Comisión respecto al origen, monto y destino de sus recursos;

III. Permitir la práctica de verificaciones y auditorías que ordene la Comisión, o en su caso, el Consejo General;

...

De una interpretación sistemática y funcional de los artículos citados, se advierte que es el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, quien tiene la facultad para imponer las sanciones por las irregularidades cometidas, con base en las circunstancias de carácter objetivo (la gravedad de los hechos y sus consecuencias, el tiempo, modo y lugar de ejecución), así como las de carácter subjetivo (el enlace personal o subjetivo del autor y su acción) para una adecuada individualización y finalmente, proceder a seleccionar la clase de sanción que corresponda. Sustenta lo anterior la siguiente tesis de jurisprudencia que a la letra establece:

“SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. ELEMENTOS PARA SU FIJACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN.—La responsabilidad administrativa corresponde al derecho administrativo sancionador, que es una especie del *ius puniendi*, y consiste en la imputación o atribución a una persona de un hecho predeterminado y sancionado normativamente, por lo que no puede dársele un carácter objetivo exclusivamente, en que tomen en cuenta únicamente los hechos y consecuencias materiales y los efectos perniciosos de las faltas cometidas, sino también se debe considerar la conducta y la situación del infractor en la comisión de la falta (imputación subjetiva). Esto sirve de base para una interpretación sistemática y funcional de los artículos 270, apartado 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 10.1 del Reglamento que establece los lineamientos aplicables en la integración de los expedientes y la sustanciación del procedimiento para la atención de las quejas sobre el origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas, el cual conduce a establecer que la referencia a las circunstancias sujetas a consideración del Consejo General, para fijar la sanción que corresponda al partido político por la infracción cometida, comprende tanto a las de carácter objetivo (la gravedad de los hechos y sus consecuencias, el tiempo, modo y lugar de ejecución), como a las subjetivas (el enlace personal o subjetivo entre el autor y su acción, verbigracia el grado de intencionalidad o negligencia, y la reincidencia) que rodean a la contravención de la norma administrativa. Una vez acreditada la infracción cometida por un partido político y su imputación subjetiva, la autoridad electoral, debe en primer lugar, determinar si la falta fue levisima, leve o grave, y en este último supuesto, precisar si se trata de una gravedad ordinaria, especial o mayor, para saber si alcanza o no el grado de particularmente grave, así como dilucidar si se está en

presencia de una infracción sistemática, y con todo esto, debe proceder a localizar la clase de sanción que legalmente corresponda, entre las cinco previstas por el artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Finalmente, si la sanción escogida contempla un mínimo y un máximo, se procederá a graduar o individualizar la sanción, dentro de los márgenes admisibles por la ley, atendiendo a las circunstancias antes apuntadas.

Tercera Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-029/2001.—Partido Revolucionario Institucional.—13 de julio de 2001.—Unanimidad de votos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-024/2002.—Partido Revolucionario Institucional.—31 de octubre de 2002.—Unanimidad de votos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-031/2002.—Agrupación Política Nacional, Agrupación Política Campesina.—31 de octubre de 2002.—Unanimidad de votos.

Revista Justicia Electoral 2004, suplemento 7, páginas 28-29, Sala Superior, tesis S3ELJ 24/2003.

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 295-296".

Ahora bien, en las sentencias recaídas a los expedientes SUP-RAP-85/2006, SUP-RAP-241/2008, SUP-RAP-25/2010 y SUP-RAP-38/2010 la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos, a saber:

- a) El tipo de infracción (acción u omisión);*
- b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó;*
- c) La comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados;*
- d) La trascendencia de la norma transgredida;*
- e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse;*
- f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y*
- g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.*

Por lo que, acreditada la infracción cometida por un partido político y su imputación subjetiva, la autoridad electoral, debe en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes.

Adicionalmente, este órgano superior de dirección, considera que para imponer la sanción se deben tomar en cuenta los siguientes elementos:

- 1. La calificación de la falta o faltas cometidas;*
- 2. La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta;*
- 3. La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y,*
- 4. Que la imposición de la sanción no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades del partido político de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.*

Bajo estos parámetros, se procede a realizar el análisis en un primer momento, de los elementos para calificar la falta (I) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (II).

I. CALIFICACIÓN DE LA FALTA

Para efecto de realizar una adecuada calificación de las faltas, se realiza un examen de los elementos objetivos y subjetivos que rodearon la contravención de la norma administrativa, a saber:

- a) Tipo de infracción (acción u omisión);
- b) Circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron;
- c) Comisión intencional o culposa de la falta;
- d) Trascendencia de las normas transgredidas;
- e) Intereses o valores jurídicos tutelados que se vulneraron o los efectos que pudieron producirse por la comisión de la falta;
- f) Reiteración de la infracción, (vulneración sistemática de una misma obligación); y
- g) Singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

a) Tipo de infracción (acción u omisión)

Según la Real Academia de la Lengua Española, define acción como “el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer”.

De igual manera define a la omisión como la “abstención de hacer o decir”, o bien, “la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado”.

Por tanto, la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

En similares términos la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el SUP-RAP-98/2003 y acumulados señaló que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

Adicionalmente, en las sentencias recaídas en los expedientes SUP-RAP-25/2010 y SUP-RAP-38/2010, la citada máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, determinó que la conducta como elemento para la existencia de un ilícito, puede manifestarse mediante un comportamiento o varios, voluntario o involuntario; activo en cuanto presupone una acción o un hacer positivo o negativo cuando se trata de una inactividad o un no hacer, que produce un resultado, es decir, la conducta es un comportamiento que se puede manifestar como una acción o una omisión.

Bajo ese orden de ideas, el Partido Acción Nacional realizó una conducta omisa, toda vez que no presentó la documentación comprobatoria a su nombre, por la cantidad de \$279.88, falta que corresponde a una omisión.

b) Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron

Para llevar a cabo la individualización de la sanción, la conducta se valora conjuntamente con las circunstancias objetivas que concurren en el caso concreto, como son las siguientes:

Modo. El Partido Acción Nacional, omitió presentar la documentación comprobatoria a su nombre, respecto de dos facturas con un importe total de \$279.88, durante el transcurso del ejercicio fiscal dos mil ocho.

Tiempo. De conformidad con las constancias que obran en autos, este órgano superior de dirección, considera que la infracción en comento, surgió en el ejercicio fiscal del año dos mil ocho y se evidenció en dos momentos: una vez que se realizó la revisión al informe financiero anual presentado por ese instituto político, el día veintisiete de febrero del año dos mil nueve, y se le formularon diversas observaciones mediante oficio número 90/09 de fecha cinco de junio del mismo año; y cuando se realizó la revisión física del gasto ordinario del ejercicio fiscal dos mil ocho en las oficinas que ocupa ese instituto político, según consta en el acta de cierre de fecha tres de abril del año dos mil nueve, mediante la cual se le realizaron diversas observaciones, fechas en las cuales, atento a lo solicitado por la autoridad electoral, el partido político tenía la obligación de dar cumplimiento a los requerimientos formulados.

Lugar. La conducta reprochada al Partido Acción Nacional, se realizó en el Estado de Zacatecas, toda vez que la irregularidad se evidenció en la revisión de los informes financieros correspondientes al ejercicio fiscal dos mil ocho, y en el propio proceso de fiscalización, llevado a cabo en las oficinas de esta autoridad administrativa electoral (revisión de gabinete), así como en las oficinas que ocupa la dirigencia estatal de ese instituto político, (revisión física).

c) Comisión intencional o culposa de la falta

La intencionalidad, es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

Al respecto, el Jurista Francesco Carrara, en su obra denominada “dolo, culpa y preterintención”, establece que la culpa es la falta de intención⁴.

Que en sentido estricto la culpa es la falta de intención en el sujeto activo de provocar las consecuencias que el acto que emprende suscita, por lo que se dice que no se representó mentalmente el resultado de su accionar; mientras que el dolo es la intención de cometer el acto en cuestión y consecuentemente, generar sus consecuencias por lo que previamente se representó mentalmente el resultado de su acto.

La culpa entonces, es el actuar imprudente, negligente, en otras palabras la conducta descuidada del sujeto activo.

Existen diversas formas de culpa, entre ellas, las siguientes:

Negligencia. Descuido en el actuar. Omisión consciente, descuido por impericia o dejar de cumplir un acto que el deber funcional exige. En materia penal, es punible.

Imprudencia. Punible e inexcusable negligencia con olvido de las precauciones que la prudencia vulgar aconseja, la cual conduce a ejecutar actos que se realizan sin la diligencia debida y que son previsibles desde un punto de vista objetivo, siendo considerados como delito.

⁴ Ibidem.

En cambio y como se indicó, el dolo y la intencionalidad son un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

En ese sentido, no merece el mismo reproche una persona que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-045/2007, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido, es decir, no puede establecerse por presunción, sino debe hacerse evidente mediante la prueba de hechos concretos, por tratarse de una maquinación fraudulenta, o sea, una conducta ilícita realizada en forma voluntaria y deliberada.

Bajo esas circunstancias, el Partido Acción Nacional al no presentar documentación comprobatoria a su nombre respecto de dos facturas, con un importe total de \$279.88, vulneró lo dispuesto en el artículo 64 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones; sin embargo, en concepto de este órgano superior de dirección, no existen elementos que generen convicción respecto de que existió la intención por parte de dicho instituto político, de obtener el resultado de la comisión de la falta (elemento esencial constitutivo del dolo), sino por el contrario, se considera que existe culpa en el obrar, ya que de los elementos que se han analizado se demuestra que ese ente político, obró de manera culposa de carácter negligente al omitir conscientemente presentar documentación comprobatoria a su nombre. Situación que es concordante con el criterio al que se alude en el párrafo anterior, ya que el dolo tiene que acreditarse plenamente, además de que no puede ser presumido.

En ese orden de ideas, el hecho de que no se acredite una intención en el obrar del partido político infractor, no implica que no se hayan vulnerado los bienes jurídicos como lo son: la certeza y transparencia respecto de los egresos de ese partido político; y que no sea responsable de la conducta omisiva, pues como ha quedado demostrado, infringió la normatividad electoral en materia de fiscalización; por ende, es sujeto de una sanción como consecuencia de su conducta infractora.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

Es importante señalar, que con la actualización de la falta sustancial, se acredita la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de partidos políticos.

Así las cosas, una falta sustancial trae consigo la no rendición de cuentas; o bien, hace imposible garantizar la transparencia y claridad necesarias en el manejo de los recursos; por consecuencia, se vulnera la certeza como principio rector de cualquier actividad electoral. Por lo anterior, el partido político en cuestión, vulneró los valores jurídicos descritos y afectó a la persona jurídica indeterminada (individuos pertenecientes a la sociedad), pues transgredió de forma directa y efectiva la certeza del adecuado manejo de los recursos.

Además, con dicha conducta se incrementa considerablemente la actividad fiscalizadora de la autoridad administrativa electoral, con un incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para conseguir la verificación de lo expresado u omitido en los informes.

El Partido Acción Nacional, no presentó documentación comprobatoria a su nombre, por la cantidad de \$279.88; por lo que, no se apejó a lo establecido en el artículo 64 numeral 1, del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones, que establece:

“Artículo 64

1. Los egresos de los partidos políticos deberán registrarse contablemente y estar soportados con la documentación que se expida a nombre del partido político, por la persona física o moral a quién se efectuó el pago. La documentación deberá cumplir con los requisitos que exigen las disposiciones fiscales aplicables, con excepción del numeral 2 del presente artículo.”

Precepto que establece las obligaciones que tienen los partidos políticos, respecto de los egresos; obligaciones que son:

- 1) Registrar contablemente sus egresos;
- 2) Soportar dichos egresos con documentación que se expida a nombre del partido político, por la persona física o moral a quien se efectuó el pago; y
- 3) Que la documentación mencionada, reúna los requisitos fiscales que exigen las disposiciones fiscales aplicables.

En síntesis, la norma señalada regula diversas situaciones específicas; entre ellas, la obligación a cargo de los partidos políticos de presentar el registro contable de sus egresos con la documentación comprobatoria pertinente **que se expida a su nombre**, para lo cual, la autoridad fiscalizadora puede solicitar en todo momento a los órganos internos estatales responsables de las finanzas de los partidos políticos dicha documentación, con la finalidad de acreditar la veracidad de lo reportado en sus informes financieros. De esta manera, se otorga seguridad, certeza y transparencia a la autoridad electoral en su actividad fiscalizadora, cuando se trata de los egresos que realizan los partidos políticos.

En ese sentido, la falta de presentación de documentación comprobatoria a nombre del partido político por la cantidad de \$279.88, por sí misma constituye **una falta de fondo**, ya que con la aludida omisión se vulneró de manera directa y real los bienes jurídicos consistentes en la certeza y transparencia en la rendición de cuentas.

e) Los intereses o valores jurídicos tutelados que se vulneraron o los efectos que pudieron producirse por la comisión de la falta

Sobre este elemento, debe tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) resultado; b) peligro abstracto y, c) peligro concreto.

Las infracciones de resultado, también conocidas como materiales, son aquellas que con su sola comisión generan la afectación o daño material del bien jurídico tutelado por la norma administrativa, esto es, ocasionan un daño directo y efectivo total o parcial,, en cualquiera de los

intereses jurídicos protegidos por la ley, perfeccionándose con la vulneración o menoscabo del bien tutelado, por lo que se requiere que uno u otro se produzca para que la acción encuadre en el supuesto normativo y sea susceptible de sancionarse la conducta.

En lo que atañe a las infracciones de peligro (abstracto y concreto), el efecto de disminuir o destruir en forma tangible o perceptible un bien jurídico no es requisito esencial para su acreditación, es decir, no es necesario que se produzca un daño material sobre el bien protegido, bastará que en la descripción normativa se dé la amenaza de cualquier bien protegido, para que se considere el daño y vulneración al supuesto contenido en la norma.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-188/2008, señala que en las infracciones de peligro concreto, el tipo requiere la exacta puesta en peligro del bien jurídico, es el resultado típico. Por tanto, requiere la comprobación de la proximidad del peligro al bien jurídico y de la capacidad lesiva del riesgo. Razón por la que, las infracciones son siempre de resultado.

En cambio, las infracciones de peligro abstracto son de mera actividad, se consuman con la realización de la conducta supuestamente peligrosa, por lo que, no resulta necesario valorar si la conducta asumida puso o no en concreto peligro el bien protegido, para entender consumada la infracción, ilícito o antijurídico descritos en la norma administrativa; esto es, el peligro no es un elemento de la hipótesis legal, sino la razón o motivo que llevó al legislador a considerar como ilícita de forma anticipada la conducta.

En estos últimos, se castiga una acción "típicamente peligrosa" o peligrosa "en abstracto", en su peligrosidad típica, sin exigir, como en el caso del ilícito de peligro concreto, que se haya puesto efectivamente en peligro el bien jurídico protegido.

Entre esas posibles modalidades de acreditación, se advierte un orden de prelación para reprobado las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

Los bienes jurídicos tutelados por la norma infringida, lo constituyen garantizar la certeza y transparencia en la rendición de cuentas; por lo que, la irregularidad expuesta en el Dictamen Consolidado, consistente en la falta de presentación de la documentación comprobatoria a nombre del partido político por un monto de \$279.88, acredita el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas conforme a las disposiciones del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones, por consecuencia, se vulnera de forma directa los citados bienes tutelados.

Por ende, en el caso concreto, la irregularidad imputable al partido político se traduce en una **infracción de resultado**, que ocasiona un daño directo y real a los citados bienes jurídicos.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, define reiterar como volver a decir o hacer algo, mientras que por reiteración en su segunda acepción se entiende la circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.

De modo que, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por el partido político, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

En ese sentido, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sostuvo en la sentencia identificada con número de expediente SUP-RAP-172/2008, que la reiteración se actualiza si existe una falta constante y repetitiva en el mismo sentido, en ejercicios anteriores.

En la especie, no existe una vulneración reiterada por parte del Partido Acción Nacional respecto de la obligación de presentar documentación comprobatoria a su nombre, toda vez que por su naturaleza, sólo se puede violentar una vez dentro de un mismo ejercicio fiscal.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

En el caso concreto, existe singularidad en la falta, en virtud de que el Partido Acción Nacional, cometió una sola irregularidad que se traduce en una falta de carácter de **fondo**, al transgredir de forma directa y real los bienes jurídicos protegidos por el artículo 64 numeral 1 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones, bienes que se hacen consistir en la certeza y transparencia en la rendición de cuentas.

En conclusión, acreditada la existencia de la infracción y su imputación subjetiva al Partido Acción Nacional **se procede a calificar la falta**; para ello, se toma en consideración el contenido de los elementos objetivos y subjetivos que rodearon la contravención de la norma administrativa, los cuales se han analizado en párrafos anteriores, en específico en los incisos del **a) al g)**, visibles a fojas de la 59 a la 65, y que en este apartado se tienen por reproducidos como si constaran de forma literal, a efecto de evitar repeticiones innecesarias.

Bajo esos términos, esta autoridad administrativa electoral determina que:

1. La falta descrita se califica como **GRAVE**, por las siguientes razones:

En concepto de este órgano superior de dirección, no es posible calificarla como **levísima o leve**, pues en dichas calificaciones sólo pueden estar incluidas aquellas conductas de **forma**, en las que no se acredita plenamente una afectación a los valores sustanciales protegidos por la normatividad electoral en materia de fiscalización; sino únicamente la puesta en peligro de dichos valores, que se actualiza con la falta de claridad e insuficiencia tanto en las cuentas rendidas como en los documentos y formatos establecidos como indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias.

En ese sentido, la infracción consistente en la omisión de presentar la documentación comprobatoria, a nombre del partido político en cita, a efecto de acreditar la erogación realizada por la cantidad de \$279.88; constituye una falta de **fondo y de resultado**, en la que existió la afectación real y directa de los bienes jurídicos tutelados por la norma infringida, como lo son la certeza y transparencia respecto de los egresos de ese partido político.

Por ello, que la conducta infractora sea de fondo, de resultado, de gran relevancia; y se califique como **GRAVE**.

2. En relación al grado de gravedad cometida por dicho instituto político y con apego al procedimiento de fijación e individualización de sanciones administrativas en materia electoral,

contenido en la Tesis de Jurisprudencia, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro indica: “**SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. ELEMENTOS PARA SU FIJACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN**”, ésta se gradúa como **ORDINARIA**, de conformidad con las circunstancias de carácter objetivo (gravedad de los hechos y sus consecuencias, el tiempo, modo y lugar de ejecución), así como las de carácter subjetivo (grado de intencionalidad o negligencia y reincidencia); en razón de lo siguiente:

- La conducta del Partido Acción Nacional es de **fondo y de resultado**, puesto que se abstuvo de presentar documentación comprobatoria a su nombre, respecto de dos facturas con un importe total de \$279.88; con lo cual, se ocasionó una afectación real y directa de los bienes jurídicos tutelados por la norma infringida, como lo son la certeza y transparencia respecto de los egresos de ese partido político.
- La conducta se ubica en el extremo mínimo de la gravedad (**ordinaria**) y no se gravita hacia una de mayor entidad, como sería la **gravedad especial o mayor**⁵, toda vez que con la conducta omisiva de ese instituto político, consistente en presentar documentación comprobatoria a su nombre, ocasionó una vulneración real y directa a los bienes jurídicos tutelados por la norma infringida, lo que generó una indebida rendición de cuentas, respecto de los egresos; sin embargo, no se desprenden elementos indiciarios que permitan a este órgano superior de dirección, presumir un uso indebido de los recursos de dicho partido político.

Aunado a ello, existen circunstancias modificativas que no permiten aumentar la responsabilidad del partido infractor, a considerar: no realizó una conducta reiterada; no es reincidente; no se acreditó que existe dolo en el obrar, por el contrario, dicho partido obró de manera culposa, de carácter negligente al omitir conscientemente presentar documentación comprobatoria a su nombre, respecto de dos facturas con un importe total de \$279.88. Situación que es concordante con el criterio al que se alude en el párrafo anterior, ya que el dolo tiene que acreditarse plenamente, además de que no puede ser presumido.

Esto es, no existen elementos subjetivos que permitan a este órgano superior de dirección, determinar que la conducta infractora merezca un grado mayor al indicado.

Ahora bien, calificada la infracción se procede a individualizar la sanción en los siguientes términos:

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

Con relación a este apartado, se analizan los elementos, a saber:

- a) Calificación de la falta cometida.
- b) Entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta.
- c) Condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia).

a) Calificación de la falta cometida

⁵ Tesis emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro indica: **SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES.**

La falta cometida por el Partido Acción Nacional, fue calificada como **GRAVE ORDINARIA**.

En tales condiciones, para determinar la sanción y su graduación se debe partir no sólo del hecho objetivo y sus consecuencias materiales, sino en concurrencia con el grado de responsabilidad y demás condiciones subjetivas del infractor, lo cual se realizó a través de la valoración de la irregularidad detectada.

Queda expuesto que, en el caso concreto se acreditó y confirmó el hecho subjetivo y el grado de responsabilidad en que incurrió el partido político.

Ante esas circunstancias, el Partido Acción Nacional debe ser objeto de una sanción, la cual tomando en consideración la calificación de la irregularidad y las circunstancias particulares del caso concreto⁶ se considere apropiada a efecto de disuadir a dicho partido político de conductas similares en el futuro y proteja las normas a que se han hecho alusión.

b) La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta

En la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A, Argentina Buenos Aires, define daño como la “expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca”.

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó el partido político y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

En este orden de ideas, se precisa que el hecho de que un partido político no presente documentación comprobatoria a su nombre, vulnera los bienes jurídicos consistentes en la certeza y transparencia en la rendición de cuentas.

En el caso concreto, la lesión o daño que se genera con este tipo de irregularidades es impedir u obstaculizar la adecuada vigilancia de los recursos con los que contó el partido para el desarrollo de sus fines, afectando a los bienes jurídicos tutelados consistentes en la transparencia en la rendición de cuentas y la certeza del destino de los recursos erogados por los partidos políticos, sin que con ello se acredite que este obtuvo un beneficio con motivo de su proceder ilícito.

c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia)

Sobre este tópico, la Sala Superior del Tribunal Electoral Federal, en la ejecutoria del expediente SUP-RAP-52/2010 consideró la reincidencia en el ámbito del derecho administrativo sancionador, se actualiza *lato sensu*, cuando el infractor que ha sido condenado por resolución firme, incurre nuevamente en la comisión de otra u otras faltas análogas.

Tal criterio se recoge en la Jurisprudencia número 41/2010, publicada en las páginas 545 y 546 de la Compilación 1997-2010 de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Volumen I, Jurisprudencia con el texto y rubro:

⁶ Tipo de infracción (acción u omisión); circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron; comisión intencional o culposa de la falta; trascendencia de las normas transgredidas; intereses o valores jurídicos tutelados que se vulneraron o los efectos que pudieron producirse por la comisión de la falta reiteración de la infracción, (vulneración sistemática de una misma obligación); y singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

“REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN.- De conformidad con los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en los artículos 355, párrafo 5, inciso e), del Código Federal Electoral y 26.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, los elementos mínimos que la autoridad administrativa electoral debe considerar a fin de tener por actualizada la reincidencia, como agravante de una sanción, son: 1. El ejercicio o período en el que se cometió la transgresión anterior, por la que estima reiterada la infracción; 2. La naturaleza de las contravenciones, así como los preceptos infringidos, a fin de evidenciar que afectan el mismo bien jurídico tutelado, y 3. Que la resolución mediante la cual se sancionó al infractor, con motivo de la contravención anterior, tiene el carácter de firme.”

En este sentido y para que quede justificada plenamente la aplicación de la reincidencia, las autoridades administrativas electorales sancionadoras, deben de exponer de manera clara y precisa:

- a) El periodo en el que se cometió la infracción anterior, por la que se estima repetida la infracción (fecha del ejercicio fiscalizado);
- b) La naturaleza de la infracción cometida con anterioridad (violación formal o sustantiva) y los preceptos infringidos, pues este elemento no sólo ayuda a identificar el tipo de infracción cometida, sino también el bien jurídico tutelado y, por ende, transgredido con esa infracción, y,
- c) El estado procesal de la resolución en la que se sancionó al infractor en ejercicios anteriores, toda vez que este elemento permite identificar la firmeza de la resolución.

Cabe señalar que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, determinó en la sentencia recaída al recurso de apelación con la clave SUP-RAP-512/2011, que al relacionar los anteriores criterios con los principios de legalidad, proporcionalidad, prohibición de excesos o abusos en el ejercicio de facultades discrecionales, fundamentación y motivación, que rigen en el derecho administrativo sancionador se arriba a la conclusión, de que para considerar justificada plenamente la aplicación de la reincidencia en la individualización de la sanción, como elemento para agravarla, es indispensable que, en la resolución, la autoridad administrativa electoral sancionadora exponga de manera clara y precisa:

- a) La conducta que en el ejercicio anterior se consideró infractora de la normativa electoral;
- b) El periodo en el que se cometió la infracción anterior, por la que estima repetida la infracción (fecha del ejercicio fiscalizado);
- c) La naturaleza de la infracción cometida con anterioridad (violación formal o sustantiva) y los preceptos infringidos, pues aunque este elemento no es determinante, ayuda a identificar el tipo de infracción cometida y también el bien jurídico tutelado y, por ende, transgredido con esa infracción, y
- d) El estado procesal de la resolución en la que se sancionó al infractor en ejercicios anteriores, toda vez que este elemento permite identificar la firmeza de tal resolución.

En consecuencia, este órgano superior de dirección considera que del análisis de las irregularidades detectadas en los informes financieros presentados por el Partido Acción Nacional, así como de los documentos que obran en los archivos de este Instituto Electoral, no

existen medios probatorios que generen convicción respecto a que el partido en cita, es reincidente sobre las conductas que se han analizado.

IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN

Con base en los criterios sostenidos en las tesis números XXVIII/2003 y CXXXIII/2002 emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consultables en la Revista de esa autoridad jurisdiccional electoral, Suplementos 7 y 6, Años 2004 y 2003 respectivamente; y en la página de Internet: <http://www.trife.gob.mx>, cuyos rubros indican: **“SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES”**; y **“SANCIONES. EN SU DETERMINACIÓN, LAS AGRAVANTES O ATENUANTES DERIVADAS DE UNA CONDUCTA IMPUTABLE A UN PARTIDO POLÍTICO, NO PUEDEN AFECTAR LA ESFERA JURÍDICA DE OTROS SUJETOS O ENTES DISTINTOS A AQUÉL, AÚN CUANDO INTEGRAN UNA COALICIÓN.”** esta autoridad administrativa electoral, para imponer la sanción respectiva, sitúa la conducta infractora en el extremo mínimo de la sanción, al valorar los elementos que disminuyen la responsabilidad del infractor (atenuantes); que al efecto son:

No.	Atenuantes
1.	No presentó una conducta reiterada.
2.	No es reincidente.
3.	No existió dolo en el obrar; sin embargo, si se desprenden elementos para considerar que dicho partido, obró de manera culposa de carácter negligente.

Ahora bien, una vez situada la conducta infractora en el extremo mínimo de la sanción, se procede a realizar la cuantificación, hacia un punto de mayor entidad, al tomar en cuenta lo siguiente: las circunstancias particulares del transgresor, las circunstancias relativas al modo, tiempo y lugar; y la concurrencia de los elementos adversos (agravantes) que aumentan la responsabilidad del infractor; a saber:

No.	Agravantes
1.	La conducta del Partido Acción Nacional, es de fondo y de resultado , en virtud de que omitió presentar documentación comprobatoria, a nombre del partido político en cita; por ende, generó una afectación real y directa de los bienes jurídicos tutelados por la norma infringida, como lo son la certeza y transparencia respecto de los egresos de ese partido político.
2.	La conducta se calificó como grave , puesto que no es posible clasificarse como levísima o leve , pues en dichas calificaciones sólo pueden estar incluidas, aquellas conductas de forma, en las que no se acredita plenamente una afectación a los valores sustanciales protegidos por la normatividad electoral en materia de fiscalización; sino únicamente la puesta en peligro de tales valores, que se actualiza con la falta de claridad e insuficiencia tanto en las cuentas rendidas como en los documentos y formatos establecidos como indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias.

3.	La conducta se gradúo como grave ordinaria ; toda vez que con la conducta de ese instituto político, consistente en la omisión de presentar la documentación comprobatoria a su nombre, respecto de dos facturas con un importe total de \$279.88, durante el transcurso del ejercicio fiscal dos mil ocho se ocasionó una vulneración real y directa a los bienes jurídicos tutelados por la norma infringida, lo que generó una indebida rendición de cuentas, respecto de los egresos del citado partido.
4.	Con dicha conducta omisiva se ocasionó un incremento de la actividad fiscalizadora.

Precisado lo anterior, calificada la falta y analizadas las circunstancias en que fue cometida, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procede a elegir la sanción que corresponda, de conformidad con el artículo 72, numeral 3 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, que literalmente indica:

“Artículo 72

...

3. Los partidos políticos que incurran en las conductas señaladas en los párrafos anteriores, independientemente de las responsabilidades atribuibles a sus dirigentes, miembros o simpatizantes, podrán ser sancionados con:

I. Amonestación pública;

II. Multa de cincuenta a cinco mil cuotas de salario mínimo general vigente en el Estado;

III. Reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución, atendiendo a la gravedad de la infracción;

IV. Supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento público que le corresponda, por el periodo que señale la resolución.

V. Suspensión o cancelación del registro en el caso de los partidos políticos estatales y la suspensión de la acreditación para el caso de los partidos políticos nacionales.

...”

Entonces, corresponde seleccionar una de las sanciones establecidas en el artículo citado, y finalmente, si la sanción contempla un mínimo y un máximo, establecer la graduación concreta idónea.

Bajo esos términos, resulta importante señalar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendiente a disuadir e inhibir la posible comisión de infracciones similares en el futuro, también lo es que, en cada caso debe ponerse particular atención en las circunstancias objetivas de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

Por lo que al individualizar la sanción, se debe atender a la necesidad de desaparecer los efectos o consecuencias de la conducta infractora, pues es precisamente esta disuasión, según ha sido sostenido por Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,

dentro de la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-114/09, la finalidad que debe perseguir una sanción.

Pues el hecho de no sancionar conductas como la que ahora nos ocupa, supondría desconocimiento, por parte de esta autoridad, a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización y financiamiento de los partidos políticos; así como a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y transparencia que deben guiar su actividad.

En este sentido, la sanción contenida en el artículo 72, numeral 3, fracción I del ordenamiento citado, no es apta para satisfacer los propósitos mencionados, en atención a las circunstancias objetivas en las que se cometió la conducta irregular y la forma de intervención del partido político infractor; una amonestación pública sería poco idónea para disuadir la conducta infractora como la que en este caso nos ocupa, para una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general.

Cabe señalar, que las sanciones contenidas en las fracciones III, IV y V no son adecuadas para satisfacer los propósitos mencionados, puesto que por un lado las sanciones consistentes en la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que le corresponda, supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento público, la suspensión o cancelación del registro en el caso de los partidos políticos estatales y la suspensión de la acreditación para el caso de los partidos políticos nacionales, resultan excesivas, pues son desproporcionadas dadas las circunstancias tanto objetivas como subjetivas en que se presentó la falta, siendo que tales sanciones se estiman aplicables cuando la gravedad de la falta cometida sea de tal magnitud que genere un estado de cosas tal, que los fines perseguidos por la normatividad en materia no se puedan cumplir sino con la imposición de sanciones enérgicas o con la exclusión definitiva o temporal del ente político sancionado del sistema existente.

Este Consejo General, al tomar en cuenta la violación cometida, así como la responsabilidad del infractor como resultado de la determinación y comprobación del ilícito, estima que la sanción prevista en la fracción II, del numeral 3 del artículo en cita, consistente en una multa que va de cincuenta a cinco mil cuotas de salario mínimo, resulta suficiente para generar en el partido político una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general e inhibirlo de cometer este tipo de faltas en el futuro, cumpliendo así con los fines preventivos y disuasivos de la sanción.

En ese sentido, se concluye que la sanción que se debe imponer al Partido Acción Nacional es la prevista en dicha fracción II, numeral 3 del artículo 72 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Zacatecas, debiendo consistir en una **multa** equivalente a **51 (Cincuenta y un)** días de salario mínimo general vigente en esta entidad federativa para el ejercicio dos mil ocho, que asciende a la cantidad de **\$2,524.50** (Dos mil quinientos veinticuatro pesos 50/100 M.N.), ello con la finalidad de que la sanción genere un efecto disuasivo que evite en el futuro la comisión de conductas ilegales similares, y que exista proporción entre la sanción que se impone y la falta que se valora.

Lo preconcebido es en razón de que la naturaleza de la sanción administrativa es fundamentalmente preventiva, pues su finalidad es que en lo sucesivo se evite su comisión, toda vez que en el caso de que las sanciones administrativas produjeran una afectación insignificante en el infractor o en sus bienes, en comparación con la expectativa del beneficio a obtenerse o que recibió con su comisión, podría propiciar que el sujeto se viera tentado a cometer una nueva

infracción, máxime si con la primera sanción no se sintió afectado realmente o, incluso, a pesar de ella conservó algún beneficio.

En el presente caso, esta sanción se considera como la adecuada para garantizar el cumplimiento de los fines de la normatividad sancionadora electoral, como son la represión de futuras conductas irregulares, similares al partido infractor y la inhibición de la reincidencia en las mismas.

En esta tesitura, debe considerarse que el Partido Acción Nacional, cuenta con capacidad económica suficiente para cumplir con la sanción que se le impone, pues de conformidad con lo establecido en el Acuerdo ACG-IEEZ-01/IV/2012, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, el diecisiete de enero de dos mil doce, se le asignó como financiamiento público para el sostenimiento y desarrollo ordinario de las actividades permanentes y para las actividades específicas, correspondientes al ejercicio fiscal dos mil doce, la cantidad de \$14'090,589.30 (Catorce millones noventa mil quinientos ochenta y nueve pesos 30/100 M.N).

Por lo que, se considera que el monto de la sanción impuesta al Partido Acción Nacional, no es de carácter gravoso ni resulta desproporcionado, en virtud de que la cuantía líquida representa el 0.0179%, del monto total de las prerrogativas correspondientes al ejercicio fiscal de dos mil doce, para el sostenimiento y desarrollo ordinario de sus actividades permanentes. Cantidad que no afecta de manera sustancial los fines y el desarrollo de las actividades que tiene encomendadas.

Aunado al hecho de que el partido político que por esta vía se sanciona, está legal y fácticamente posibilitado para recibir financiamiento privado, con los límites que prevé la Constitución Política del Estado y Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en modo alguno afecta el cumplimiento de sus fines y al desarrollo de sus actividades.

No pasa desapercibido, de que para valorar la capacidad económica del partido político, es necesario tomar en cuenta las sanciones pecuniarias a las que se ha hecho acreedor con motivo de la comisión de diversas infracciones a la normatividad electoral; pues las condiciones económicas del infractor no pueden entenderse de una manera estática, toda vez que, resulta evidente que van evolucionando de acuerdo con las circunstancias que previsiblemente se vayan presentando. En este sentido, se advierte que en los archivos del Instituto Electoral no existen elementos que acrediten que se hubiere sancionado a dicho partido político, con multa y que haya sido por haber cometido estas mismas irregularidades.

Por consiguiente, y en atención a los razonamientos planteados, este órgano superior de dirección considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en el artículo 72 numeral 3, fracción II, de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Zacatecas.

III. ACTIVIDADES ESPECÍFICAS

Sobre este aspecto, el artículo 44 párrafo cuarto, fracciones I, II y III, de la Constitución Local, establece lo siguiente:

“Artículo 44. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales y estatales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades.

...

*El financiamiento público que reciben los partidos políticos que conserven su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de las **actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales**, y se otorgará conforme a las bases siguientes y a lo que disponga la ley;*

*I.- El financiamiento público para el sostenimiento de **sus actividades ordinarias permanentes** lo fijará anualmente la Legislatura en el Presupuesto de Egresos del Estado, tomando en consideración en anteproyecto que le envíe el Instituto Electoral del Estado a más tardar el quince de noviembre de cada año, el cual deberá ponderar los costos mínimos de campaña, el número de Diputados y Ayuntamientos a elegir, el número de partidos políticos con representación en la Legislatura del Estado y la duración de las campañas electorales. Treinta por ciento de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente se seguirá a los partidos políticos en forma igualitaria, y el restante setenta por ciento se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubiesen obtenido en la elección de Diputados inmediata anterior;*

*II.- El financiamiento público de los partidos políticos **para las actividades tendientes a la obtención del voto** durante los procesos electorales, será igual al monto de financiamiento público que les corresponda para actividades ordinarias en ese año; y*

III.- Se reintegrará a los partidos políticos un porcentaje de los gastos anuales que eroguen por concepto de actividades de educación, capacitación, investigación socioeconómica y política y editoriales.

...”

Ese precepto legal, establece el derecho que tienen los partidos políticos de obtener financiamiento público para el desarrollo de sus actividades, las que deberán desarrollar en dos rubros; actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales; incluso prevé la forma de adquirir ese financiamiento, así como la reintegración de un porcentaje de los gastos anuales que eroguen por concepto de actividades de educación, capacitación, investigación socioeconómica y política.

Ahora bien, en el artículo 57 del citado ordenamiento legal, en concordancia con lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 44 de la Constitución Política del Estado de Zacatecas, dispone que los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en la ley, precisando las vertientes del mismo, y que evidencian el destino que debe darse a los mismos, en los siguientes términos: para el sostenimiento y desarrollo ordinario de sus actividades permanentes y para actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

De lo expuesto, se tiene que los partidos políticos para lograr sus cometidos, pueden y deben desarrollar, en lo general, básicamente dos tipos de actividades:

a) Las actividades políticas permanentes, que a su vez se clasifican en:

Las destinadas a sostener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios; las tendientes, mediante propaganda política (relativa a la divulgación de su ideología y de su plataforma política), a promover la participación del pueblo en la vida democrática del país, a contribuir a la integración de los poderes Legislativo, Ejecutivo y de los Ayuntamientos del Estado, y como

organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, así como a incrementar constantemente el número de sus afiliados, las cuales deben ser realizadas de manera permanente y,

Para el desarrollo de sus centros de formación política, fundaciones o institutos de investigación a través de los cuales se promoverá una cultura de equidad entre los géneros; sin detrimento de lo establecido en los documentos básicos de cada partido político (a desarrollarse por lo menos con el 2% del financiamiento público que reciban).

b) Las actividades específicas de carácter político electoral, como aquellas que se desarrollan durante los procesos electorales a través de las precampañas y las campañas electorales, mediante propaganda electoral y actos de precampaña y de campaña, y que tienen como objetivo básico la selección de las personas que serán postuladas a un cargo de elección popular, la presentación de su plataforma electoral, y la obtención del voto de la ciudadanía, para que sus candidatos registrados obtengan los sufragios necesarios para acceder a los cargos de elección popular.

Como se desprende la Ley Electoral del Estado, impone la obligación a los partidos políticos de destinar por lo menos el 2% del financiamiento público que reciban para el desarrollo de sus centros de formación política, fundaciones o institutos de investigación a través de los cuales se promoverá una cultura de equidad entre los géneros, tal como lo prevén los siguientes dispositivos legales:

“Artículo 47

(...)

X.- Destinar anualmente por lo menos el 2% del financiamiento público que reciban, para el desarrollo de sus centros de formación política, fundaciones o institutos de investigación, a través de los cuales se promoverá una cultura de equidad entre los géneros, sin detrimento de lo establecido en los documentos básicos de cada partido político. Especificar en los informes financieros que deban presentarse al Instituto, los indicadores de la aplicación de las erogaciones que efectúe en términos de la presente fracción;

(...)”

Artículo 58 fracciones X y XI, señalan que:

“Artículo 58

(...)

X. Cada partido Político deberá destinar anualmente por lo menos el 2% del financiamiento público que reciba, para el desarrollo de sus centros de formación política, fundaciones o institutos de investigación, en términos del artículo 47 de la presente ley.

XI.- A los partidos políticos que cumplan con la aplicación del 2% a que se refiere la fracción inmediata anterior, el Instituto procurará reintegrar en las siguientes ministraciones de recursos, siempre que hubiere disponibilidad presupuestal, el equivalente al 50% del financiamiento público que hubieren destinado a las promoción de la cultura de equidad entre los géneros en sus centros de formación política, fundaciones o Institutos de Investigación. Así mismo recibirán el reconocimiento público por parte del propio Instituto; y

(...)”

Por lo que, se arriba a la conclusión de que los partidos políticos tienen la obligación de destinar por lo menos el 2% para actividades específicas relativas a la educación y capacitación política, actividades de investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, pues precisamente con estos rubros y en su carácter de entidades de interés público contribuyen a que la ciudadanía se involucre y participe en la vida democrática del país.

Ahora y atentos al caso concreto, tenemos que al Partido Acción Nacional, le correspondía destinar para actividades específicas la cantidad de \$231,051.88, presentó documentación comprobatoria por la cantidad de \$305,420.28. De la revisión efectuada por parte de la Comisión de Administración y Prerrogativas, acreditó el monto de \$233,457.67, por lo que dio cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 47, fracción X y 58, fracción X de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas. (**Visible a fojas 9 y 10 del Dictamen Consolidado**).

Al respecto, este Consejo General coincide con la Comisión de Administración y Prerrogativas, en relación a que se reintegre al Partido Acción Nacional el porcentaje del 50% respecto del porcentaje del 2% de su financiamiento público, que destinó para el desarrollo de sus centros de formación política, fundaciones o institutos de investigación, a través de los cuales se promueva una cultura de equidad entre los géneros, tal y como lo establecen los artículos 47, fracción X y 58 fracciones X y XI de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas y cuyo monto asciende a la cantidad de \$115,525.94. Asimismo, se le reconozca públicamente el cumplimiento de tal obligación.

Trigésimo. Que en el Dictamen consolidado se contemplan las observaciones realizadas al **PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL**, respecto de dos tópicos: revisión de gabinete y revisión física; los cuales se encuentran detallados en los considerandos décimo y décimo octavo, así como en el resolutivo tercero del dictamen, que textualmente señalan lo siguiente:

DICTAMEN CONSOLIDADO

“C O N S I D E R A N D O S :

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.

Décimo.- *En fecha veintiocho (28) de febrero del presente año, hizo entrega del informe financiero correspondiente al ejercicio fiscal dos mil ocho.*

Derivado de la revisión de gabinete, al partido político se le realizaron quince observaciones mediante oficio 91/09 de fecha cinco (5) de junio del año dos mil nueve (2009), a las que dio respuesta mediante oficio sin número, de fecha quince (15) de junio del año dos mil nueve (2009). De dichas observaciones solventó 12; solventó parcialmente 1 y no solventó ...

Con relación a las observaciones realizadas al partido político se desprende:

[...]

Observación 10.

Se tiene por presentado el reporte de control de folios de recibos de reconocimientos por actividades políticas (CF-REPAPS) que contiene de forma consecutiva el número de folio y fecha de expedición y nombre de la persona que recibe el reconocimiento, así como el monto otorgado para el ejercicio fiscal 2008, sin embargo, se encontraron las siguientes diferencias:

Por concepto de reconocimientos por actividades políticas.

Registrado en contabilidad	Relación de Control de folios	Diferencia
\$1'877,467.00	\$2'054,317.00	\$176,850.00

Por lo que se le solicitó al partido político aclarara la diferencia encontrada.

Fundamento legal artículo 72 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.

Respuesta del Partido Político.- “Referente a la observación No. 10 en cuanto a la diferencia registrada en contabilidad y la relación de control de folios, parte de esta se deriva de reconocimientos que les fueron otorgados a integrantes de comités municipales y organizaciones adherentes a este Instituto Político (Comité de Trancoso, C.N.C., Movimiento Territorial y ONMPRI), dichos reconocimientos se registran contablemente en forma directa a cada una de las organizaciones y comités, ya que no se maneja una subcuenta donde se clasifique el gasto. Derivado de su observación se hizo el traspaso de auxiliares por el saldo de este concepto a la cuenta de Reconocimientos por Actividades Políticas. La otra parte se detalla en el siguiente cuadro:

Registro en contabilidad	Diferencia	
\$ 2'043,667.00		
	-\$ 350.00	Repap (795) de fecha 21 de ene del 2008 a nombre de _____ por la cantidad de \$ 5,000.00 fue capturado en contabilidad por \$ 5,350.00 siendo esta ultima cantidad la correcta.
	\$ 6,000.00	En virtud de haber apoyado al C _____, al final del año 2007 no se tuvo la precaución de realizar inmediatamente el repap (862) Esta aclaración se hizo en las observaciones entregadas el día 30 de abril del 2008.
	\$ 3,000.00	Repap (932) a nombre de _____ por la cantidad de \$ 3,000.00 esta cantidad se reintegro el 10 de sep del 2008 la cual se aclara en las observaciones presentadas el 11 de sep del 2008.
	\$ 2,000.00	Repap (1096) a nombre: _____ por la cantidad de \$ 4,000.00, existe un error en el llenado del repap, debiendo ser este por \$ 2,000.00.

TOTAL \$ 2'043,667.00 + \$ 10,650.00 = \$ 2'054,317.00

Se anexan repap's No. 795, 862, 932 y 1096, así como el INFANU y los movimientos auxiliares de la cuenta de Reconocimientos por Actividades Políticas del ejercicio fiscal 2008.”

Opinión de la Comisión.- Solventa parcialmente, toda vez que el partido político debió reclasificar la cantidad de \$ 176,850.00, por concepto de reconocimiento de actividades políticas a comités municipales y organizaciones adherentes, para que el monto registrado en contabilidad que asciende a la cantidad de \$ 1,877,467.00 coincidiera con el monto que registró en el control de folios que asciende a \$2,054,317.00; sin embargo, dicho instituto político sólo reclasificó la cantidad de \$ 166,200.00, por tanto, existe una diferencia de \$10,650.00 que no fue clasificada de manera correcta.

Fundamento legal artículo 72 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.

[...]

Observación 14.

El monto mínimo que por concepto de actividades específicas le correspondió destinar al partido político es la cantidad de \$261,319.84; reportó por ese concepto la cantidad de \$41,316.40. Sólo el monto de \$29,516.40, se apejó a lo establecido en los artículos 96, 97, 98, 99, 100 y 101 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones. Fundamento legal en los artículos 47, fracción X y 58, fracción X de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

Respuesta del Partido Político.- No da respuesta a esta observación.

Opinión de la Comisión.- No solventa, en virtud a que el partido político no dió respuesta a esta observación.

[...]

Observación 15.

De la revisión de las cuentas por cobrar se detectaron que algunas no fueron recuperadas o comprobadas en el ejercicio fiscal 2008, como se detalla a continuación:

Cuenta	saldo al 31/12/08 con la presentación del cuarto trimestre	Saldo al 31/12/08 con la presentación del informe anual 2008
1-10-108-0002-00	1,905.38	1,905.38
1-10-108-0053-00	2.29	2.29
1-10-108-0060-00	5,000.00	5,000.00
1-10-108-0067-00	2,500.00	2,500.00
1-10-108-0233-00	9,732.42	9,732.42
1-10-108-0273-00	3,261.35	3,261.35
1-10-108-0284-00	13,000.00	13,000.00
1-10-108-0289-00	2,500.00	2,500.00
1-10-108-0292-00	2,500.00	2,500.00
1-10-108-0308-00	4,000.00	4,000.00
1-10-108-0314-00	7,332.96	7,332.96
1-10-108-0317-00	10,400.00	10,400.00
1-10-108-0320-00	5,000.00	5,000.00
1-10-108-0322-00	3,500.00	3,500.00
1-10-108-0323-00	2,760.00	2,760.00
1-10-108-0326-00	5,000.00	5,000.00
1-10-108-0328-00	12,500.00	12,500.00
1-10-108-0331-00	2,000.00	2,000.00
1-10-108-0334-00	2,500.00	2,500.00
1-10-108-0336-00	10,000.00	10,000.00
1-10-108-0340-00	2,500.00	2,500.00

1-10-108-0341-00	2,500.00	2,500.00
1-10-108-0342-00	2,500.00	2,500.00
1-10-108-0344-00	2,500.00	2,500.00
1-10-108-0346-00	2,500.00	2,500.00
1-10-108-0349-00	2,500.00	2,500.00
1-10-108-0350-00	2,500.00	2,500.00
1-10-109-0035-00	85,000.00	85,000.00
	207,894.40	207,894.40

Por tanto, se solicitó al partido político la recuperación de esas cuentas por cobrar.

Fundamento legal artículo 2, 82, párrafo 4 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.

Respuesta del Partido.- “En cuanto a la observación No. 15. donde nos solicita la recuperación de las cuentas por cobrar, me permito informar a usted que la mayoría de estas cuentas ya fueron recuperadas por esta secretaría, mediante oficio girado el día 08 de diciembre del 2008, de forma personalizada a cada uno de los deudores, dicha recuperación de estos saldos se ven reflejados en el 1er. y 2do. Informe trimestral del ejercicio fiscal 2009.”

Opinión de la Comisión.- No solventa, toda vez que el partido político no presentó la documentación comprobatoria, como: facturas y/o depósitos en cuentas bancarias, en la que se verifique la recuperación de cuentas por cobrar en el primer trimestre del año 2009, que es el periodo de recuperación de dichas cuentas al que hace referencia el artículo 82, párrafo 4 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones; no el segundo trimestre como lo indicó el propio partido político. Por tanto, dicho instituto político sólo se limitó a señalar en su escrito de contestación que la mayoría de las cuentas por cobrar fueron recuperadas mediante oficio girado el día 8 de diciembre de 2008, de forma personalizada a cada uno de los deudores y que dicha recuperación se refleja en el primer y segundo informes trimestrales de ejercicio fiscal 2009, sin embargo, el partido político como ya se refirió, no presentó la documentación comprobatoria que permitiera verificar que existió una recuperación de cuentas por cobrar en el primer trimestre del ejercicio fiscal 2009.

Fundamento legal artículos 2, 82, párrafo 4 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.

Revisión física

Mediante oficio número OF/IEEZ/CAP-106/09, se le informó al partido político que daría inicio la revisión física de gasto ordinario del ejercicio fiscal 2008.

De conformidad con el oficio OF/IEEZ/CAP-106/09, suscrito por la Secretaria Técnica de la Comisión de Administración y Prerrogativas se designó al personal comisionado para realizar la visita de verificación física, el personal se constituyó en el domicilio legal que para los efectos conducentes tiene registrado ante el Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, el partido político Revolucionario Institucional, sito Calzada Reyes Heróles número 102 Colonia centro, Código Postal 98000, de esta ciudad, a fin de practicar durante los días 12 al 18 de mayo del año 2009 la revisión de la documentación relativa a los ingresos y egresos correspondientes al ejercicio fiscal 2008.

[...]

Como resultado de la Revisión física se realizaron cuatro observaciones al partido político que no solventó de conformidad con lo siguiente.

Observación 1.

Se detectaron erogaciones con documentación comprobatoria incompleta por la cantidad de \$1,782.00.

Fundamento Legal artículos 61, 64 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.

Respuesta del Partido Político.- “Observación No. 1 Con relación a la documentación comprobatoria incompleta por la cantidad de \$ 1,782.00, se anexan comprobantes para subsanar dicha observación.”

Opinión de la Comisión.- No solventa, toda vez que presentó fotocopias de las facturas 0946 por la cantidad de \$130.00; la F673107 por la cantidad de \$200.00, la 0003420; por la cantidad de \$300.00, nota de venta del Régimen de Pequeños Contribuyentes por la cantidad de \$269.00; recibo Z0531516 por la cantidad de \$916.60, adicionalmente la suma de la comprobación que presenta no es la solicitada.

Fundamento legal artículos 61, 64 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.

Observación 2.

Se detectaron erogaciones con documentación comprobatoria a nombre de terceras personas por la cantidad de \$366.50.

Fundamento legal artículo 64, del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.

Respuesta del Partido Político.- “Observación núm. 2 En cuanto a las erogaciones con documentación comprobatoria a nombre de terceras personas por la cantidad de \$ 365.50, al respecto me permito comentar a usted que dicha factura fue expedida a nombre de una organización adherente al partido, por tal razón y considerando que el monto de la factura es mínimo, se aceptó la comprobación.”

Opinión de la Comisión.- No solventa, en virtud de que el partido político no presentó la documentación comprobatoria solicitada a nombre del propio partido político.

Fundamento legal artículo 64 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Observación 3.

Se detectaron erogaciones con documentación comprobatoria que no corresponde al ejercicio fiscal 2008, por la cantidad de \$35,694.78.

Fundamento legal artículo 82, párrafo 4 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.

Respuesta del Partido Político.- “Observación No. 3 En cuanto a las erogaciones con documentación comprobatoria que no corresponden al ejercicio fiscal 2008; la factura No. 1246 por la cantidad de \$ 130.00, la No. 27910 por \$1,089.77, la No. 9822 por \$87.80, la No. 280 por \$ 3,011.47 y la 5294 por la cantidad de \$ 1,084.00; se hizo el compromiso con los beneficiarios de reembolsarles dicho gasto una vez que esta secretaria recibiera la primera ministración para gasto ordinario del ejercicio 2008 ya que este instituto en dicho periodo no contaba con los recursos económicos para realizar dichas actividades.

La No. 11959, 12082,6002,48213,0123,27911 y la 346 por la cantidad de \$6,519.69, la No. 22187, 7318 y 66938 que ascienden a la cantidad de \$900.00, la No. 64200, 5504 y ZHJ0000984 que ascienden a \$ 1,394.00; dichas facturas provienen de cheques realizados en el 4to. Trimestre, como lo establece el artículo 82 numeral 4 del reglamento para la presentación y revisión de los informes financieros y fiscalización de los partidos políticos y coaliciones.”

“En cuanto a la factura No. 4938 por \$ 103.00 se reconoce que fue un error al recibir la comprobación con fecha atrasada por lo que se le solicita de ser posible pueda ser solventada con facturación de fecha reciente o en su caso el reintegro del recurso.”

“En relación a la factura No. 15 por la cantidad de \$21,375.00 esto se debe a que al prestador de servicios se le efectuó el pago en el año 2006 registrándose contablemente como gastos a comprobar y es hasta el 30 de noviembre del 2008 que se recupera la factura para comprobar el gasto realizado anteriormente. Dicha factura sustenta el monto y el concepto para el que fue utilizado.”

Opinión de la Comisión.-No solventa, toda vez que:

Respecto a las facturas números 1246, 27910, 9822, 280 y 5294, cuyo suma total ascienden a la cantidad de \$4,319.09, éstas fueron expedidas en otros ejercicios fiscales sin que el partido político haya creado el pasivo correspondiente y, en el caso concreto, se registró en la cuenta de activo "cuentas por cobrar.

Fundamento legal artículo 82 párrafo 2 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.

Respecto a la presentación de las facturas números: 11959, 12082, 6002, 48213, 0123, 27911, 3346, 22187, 7318, 66938, 64200, 5504 y ZHJ0000984, cuya suma total asciende a la cantidad de \$8,813.69 y de las que el partido político manifiesta que son gastos comprobados de recursos que fueron entregados con cheques y transferencias en el cuarto trimestre del ejercicio 2007; se desprende que el partido político debió crear el pasivo que refleje la obligación de dichos pagos.

Fundamento legal artículo 82 párrafo 4, del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.

Con relación a la factura núm. 4938 que asciende a la cantidad de \$103.00, el partido político manifiesta que recibió la factura con fecha atrasada por un error. Por tanto, se desprende que la factura no cumplió con los requisitos establecidos.

Fundamento legal artículo 82 párrafo 1 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.

Respecto a la factura 15 que asciende a la cantidad de \$21,375.00 cuyo pago señala el partido político se realizó en el año 2006, no puede ser considerada en el ejercicio fiscal 2008, porque ya se había realizado el pago de dicha factura en el año 2006.

Fundamento legal artículo 82 párrafo 2 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.

Observación 4.

Se detectaron erogaciones con documentación comprobatoria que no reúnen los requisitos fiscales por la cantidad de \$644.41.

Fundamento legal artículo 64, del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.

Respuesta del Partido Político.- "Observación No. 4 Referente a la documentación comprobatoria vencida que no reúne los requisitos fiscales, se solicito al proveedor la reposición de la misma, y a la fecha no hemos recibido respuesta favorable; por lo que solicitamos se nos permita solventar con una factura de fecha reciente o en su caso el reintegro del recurso."

Opinión de la Comisión.- No solventa, toda vez que el partido político debió comprobar el gasto con la documentación que reuniera los requisitos fiscales como son: registrarse contablemente y estar soportados con la documentación que se expida a nombre del partido político, por la persona física o moral a quien se efectuó el pago.

Fundamento legal artículo 64, párrafo I del Reglamento para la Presentación y Revisión Coaliciones.

Asimismo, se le señalaron al partido político las siguientes irregularidades de carácter técnico general:

- En el caso de los pagos por la prestación de bienes o servicios, los cheques que fueron superiores a la cantidad de \$4,950.00, equivalentes a 100 cuotas de salario mínimo en algunos casos no contienen la leyenda de "PARA ABONO EN CUENTA DEL BENEFICIARIO", conforme a lo establecido en el artículo 63 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.

- *El partido político no lleva el registro del gasto de combustible de cada uno de los vehículos a su disposición en el formato Bitacom, según lo establece el artículo 73, fracción III, del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.*
- *Se detectó que en la comprobación de gastos por concepto de alimentos, se rebasa las 45 cuotas de salario mínimo equivalente a \$2,227.00, no acompañan el oficio suscrito por el funcionario facultado para ello, según lo establece el artículo 75 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.*
- *De igual forma, se detectó que en algunos casos en la comprobación de gastos por concepto de reparaciones o mantenimiento de vehículos, no se señaló el vehículo al cual se le realizó la reparación, conforme lo establece el artículo 74 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.*

Respuesta del partido político. “Respecto a las recomendaciones que tuvo a bien señalarnos y que mejoraran el manejo de los recursos públicos estaremos atentos a darle seguimiento y cumplirlas a cabalidad cada una de ellas.”

[...]

Décimo octavo.- *Que los institutos políticos: Acción Nacional, de la Revolución Democrática, Verde Ecologista de México, Convergencia y Nueva Alianza, se apegaron a lo establecido en los artículos 47, fracción X y 58 fracción X, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.*

[...]

DICTAMEN:

TERCERO: *El informe financiero presentado por el Partido Revolucionario Institucional contiene errores y omisiones de naturaleza técnica así como irregularidades de fondo, por lo que se le formularon diecinueve observaciones. De dichas observaciones solventó doce, solventó parcialmente una y no solventó seis.*

[...]

En esos términos, tenemos que la situación que guarda el **Partido Revolucionario Institucional** es la siguiente:

1. Irregularidades de Forma.

a) Derivado de la revisión efectuada al reporte de control de folios de recibos de reconocimientos por actividades políticas (CF-REPAP), se detectó una diferencia por un monto de \$176,850.00, entre lo reportado en dicho formato y lo registrado en la contabilidad; por lo que se requirió al partido político a efecto de que aclarara esta diferencia. Dicho instituto político señaló, que parte de la diferencia se deriva de reconocimientos que les fueron otorgados a integrantes de comités municipales y organizaciones adherentes de ese instituto político (Comité de Trancoso, C.N.C Movimiento Territorial y ONMPRI), los cuales se registraron contablemente en forma indirecta a cada una de las organizaciones y comités, ya que no maneja una subcuenta donde se clasifique el gasto.

Asimismo, manifestó que derivado de esta observación se realizó el traspaso de auxiliares por el saldo de este concepto a la cuenta de Reconocimientos por Actividades Políticas y señaló que:

- Respecto al Repap (795) de fecha veintiuno de enero de dos mil ocho por la cantidad de \$5,000.00 fue capturado en contabilidad por \$5,350.00 siendo esta última cantidad la correcta.

- Que al final del año 2007 no se tuvo la precaución de realizar inmediatamente el Repap (862). Esta aclaración se hizo en las observaciones entregadas el día 30 de abril del 2008.
- En cuanto al Repap (932) por la cantidad de \$3,000.00 esta cantidad se reintegró el 10 de septiembre del 2008, la que se aclara en las observaciones presentadas el 11 de septiembre del mismo año.
- Respecto al Repap (1096) por la cantidad de \$4,000.00, existe un error en el llenado del repap, debiendo ser por \$2,000.00.
- Finalmente anexó a su respuesta:
 - Los recibos REPAP'S números 795, 862 y 1096;
 - El formato INFANU; y
 - Los movimientos auxiliares de la cuenta de Reconocimientos por Actividades Políticas del ejercicio fiscal 2008.

Sin embargo, dicho partido político debió reclasificar por concepto de reconocimientos de actividades políticas a comités municipales y organizaciones adherentes, la cantidad de \$176,850.00 y únicamente reclasificó la cantidad de \$166,200.00, por lo que, persiste la observación por la cantidad de \$10,650.00. Por tanto, solventó parcialmente la observación formulada. **(Visible en foja 16 del Dictamen Consolidado).**

b) Se detectaron erogaciones con documentación comprobatoria que no corresponde al ejercicio fiscal 2008, por un monto de \$35,694.78. El partido político señaló:

- Que respecto de las facturas números 1246; 27910; 9822; 280 y 5294 por los montos de: \$130.00; \$1,089.77; \$87.80; \$3,011.47 y \$1084.00, respectivamente, se hizo el compromiso con los beneficiarios de reembolsarles dicho gasto una vez que la secretaria recibiera la primera ministración para gasto ordinario 2008 ya que no contaba con los recursos económicos.
- En cuanto a las facturas números 11959; 12082; 6002; 48213; 0123; 27911 y 346 que suman la cantidad de \$6,519.69; así como las facturas 22187; 7318; 66938 que ascienden a la cantidad total de \$900.00; y finalmente las números 64200; 5504 y ZHJ0000984 que suman la cantidad de \$1,394.00; señaló que provienen de cheques realizados en el cuarto trimestre 2008.
- Respecto a la factura 4938 por la cantidad de \$103.00, manifestó que fue un error al recibir la comprobación con fecha atrasada.
- En cuanto a la factura número 15 por la cantidad de \$21,375.00; señaló que al prestador de servicios se le efectuó el pago en el 2006, lo que se registró contablemente como gasto a comprobar y hasta el 30 de noviembre de 2008 se recuperó la factura para comprobar el gasto realizado.

En consecuencia, ese instituto político no presentó la documentación comprobatoria correspondiente al ejercicio fiscal 2008, por la cantidad de \$35,694.78; ni tampoco creó el pasivo correspondiente que reflejara la obligación de cubrir dicho pago. Por tanto, no solventó la observación formulada. **(Visible en fojas 20 y 21 del Dictamen Consolidado).**

c) Se detectaron erogaciones con documentación comprobatoria que no reúne los requisitos fiscales (facturas vencidas), por un monto de \$644.41. El partido político manifestó que había solicitado al proveedor la reposición de dicha documentación, sin que a la fecha recibiera respuesta favorable. Dicho instituto político no presentó la documentación comprobatoria que reuniera la totalidad de los requisitos fiscales. Por tanto, no solventó la observación formulada. **(Visible en foja 22 del Dictamen Consolidado).**

Por tanto, el Partido Revolucionario Institucional, no reclasificó en su contabilidad de manera correcta la cantidad de \$10,650.00 por concepto de reconocimiento de actividades políticas, a comités municipales y organizaciones adherentes, a efecto de que coincidiera con lo registrado en su formato CF-REPAP; no presentó documentación comprobatoria correspondiente al ejercicio fiscal dos mil ocho, por la cantidad de \$35,694.78, ni creó el pasivo que reflejara la obligación de cubrir dicho pago, y tampoco presentó la documentación comprobatoria vigente, por la cantidad de \$644.44, vulnerando los preceptos legales 8, 72, 60, 64 numeral 1, 82 numerales 1, 2, del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.

En ese sentido, se procede a realizar la individualización de la sanción, para posteriormente y en su caso, imponerle alguna sanción de las establecidas en la normatividad electoral.

MARCO NORMATIVO

Como preámbulo, debe estimarse que el marco normativo en que se sustenta el derecho administrativo sancionador, lo ubica como una especie de *ius puniendi*, y consiste en la imputación que la autoridad hace a una persona de un hecho predeterminado y sancionado normativamente; a esta imputación no puede dársele un carácter objetivo exclusivamente, en la que se tomen en cuenta únicamente los hechos consecuencias materiales y los efectos perniciosos de las faltas cometidas, sino también se debe considerar la conducta y la situación del infractor en la comisión de la falta (imputación subjetiva). Facultad de imputación que le ha sido asignada por este marco normativo al órgano administrativo electoral, como se aprecia en las disposiciones siguientes:

Ley Electoral del Estado de Zacatecas

“Artículo 47 numeral 1, fracciones I, XIV y XVIII

1. La Ley sancionará el incumplimiento de las siguientes obligaciones de los partidos políticos:

I. Conducir sus actividades dentro de los cauces previstos en la ley, y en su normatividad interna, y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos.

...

XIV. Permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordene el Instituto, así como entregar la documentación que le solicite el propio Instituto respecto a sus ingresos y egresos.

...

XVIII. Informar al Consejo General el origen y destino de sus recursos, y abstenerse de desviar, para fines ajenos a los previsto por esta ley, el financiamiento público recibido;

...”

“Artículo 70, numeral 3, fracciones I y II

...

3. Las funciones de registro, control y administración a cargo de cada partido político que asumirá a través de su respectivo órgano interno estatal, y que se refieren a los recursos financieros y materiales que constituyen el patrimonio, implica para aquéllos, sujetarse al cumplimiento de las obligaciones siguientes:

I. Llevar sus registros conforme a los principios de contabilidad generalmente aceptados; el Consejo General del Instituto proporcionará anualmente el catálogo de cuentas y las formas o formatos de reportes a que se adecuará el mismo;

II. Se apegarán a los lineamientos técnicos que expida el Instituto, relativos al registro de sus ingresos y egresos, así como a la presentación de la documentación comprobatoria y justificativa de las operaciones que contabilice;

...”

“Artículo 72 en el numeral 1, fracciones I y II

1. Para revisar y fiscalizar los informes financieros y de campaña que en términos de este capítulo los partidos políticos deben presentar, se estará a lo siguiente:

I. Los informes contables que se presenten al Consejo General del Instituto, serán turnados para ser revisados a la comisión encargada de la fiscalización a la actividad financiera de los partidos políticos, que determine la ley o el reglamento;

II. Para revisar los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen y destino de los recursos ordinarios y de campaña, la comisión revisora podrá asesorarse del personal técnico que le autorice el Consejo General del Instituto.

...”

“Artículo 73 numeral 1, fracción III, IV, V, IX

1. La comisión fiscalizadora a que refiere el artículo anterior, tendrá a su cargo las siguientes atribuciones:

...

III. Vigilar que los recursos provenientes de las modalidades de financiamiento que establece esta ley, sean ejercidos y aplicados correctamente por los partidos políticos;

IV. Solicitar a los partidos políticos, y a terceros que con ellos estén relacionados a través de operaciones financieras, rindan informe detallado o complementario respecto de sus ingresos y egresos, en los términos del reglamento respectivo;

V. Revisar los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen, empleo y aplicación de sus recursos anuales y de campaña, según corresponda;

...

IX. Informar al Consejo General de las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos, derivadas del manejo de sus recursos; el incumplimiento a su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, de las sanciones que a su juicio procedan;

...

Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas

“Artículo 23, numeral 1, fracciones I, VII y LVII

1. Son atribuciones del Consejo General:

I. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral.

...

VII. Vigilar que las actividades de los partidos políticos y en su caso coaliciones, se desarrollen de conformidad con la legislación aplicable y que cumplan con las obligaciones a que están sujetos;

...

LVII. Conocer de las faltas e infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan en los términos previstos en la presente ley:

...”

“Artículo 72 numerales 1, 2, fracciones I, II, III, IV, V; 3 fracciones I, II, III, IV y V

1. Los partidos políticos y coaliciones, incurrn en infracciones, cuando dejen de cumplir, por actos u omisiones, aquello a que estén obligados por mandato de la Ley Electoral y demás leyes y reglamentos que rigen la materia.

2. Sin perjuicio de observar la disposición de carácter general prevista en el párrafo anterior, los partidos políticos y coaliciones incurrn en infracción que sancionará el Consejo General, en los supuestos siguientes:

I. Dejar de cumplir las resoluciones o acuerdos de los órganos del Instituto o del Tribunal Estatal Electoral;

II. No presentar los informes periódicos o de campaña en los términos establecidos en la Ley Electoral, o que la documentación comprobatoria no tenga el debido respaldo y justificación de las operaciones efectuadas.

III. Aceptación de donativos o aportaciones económicas en contravención a la Ley Electoral;

IV. Excederse durante un proceso electoral de los topes a los gastos de precampaña y campaña legalmente establecidos;

V. Desviar el financiamiento público hacia fines distintos a los que prevé la Ley Electoral.

3. Los partidos políticos que incurran en las conductas señaladas en los párrafos anteriores, independientemente de las responsabilidades atribuibles a sus dirigentes, miembros o simpatizantes, podrán ser sancionados con:

I. Amonestación pública;

II. Multa de cincuenta a cinco mil cuotas de salario mínimo general vigente en el Estado;

III. Reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución, atendiendo a la gravedad de la infracción;

IV. *Supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento público que le corresponda, por el periodo que señale la resolución.*

V. *Suspensión o cancelación del registro en el caso de los partidos políticos estatales y la suspensión de la acreditación para el caso de los partidos políticos nacionales.*

...

“Artículo 74

1. *La aplicación de sanciones a que se refiere el presente título, se sujetará a lo siguiente:*

...

2. *Cuando el Consejo General considere que un partido político, coalición o candidato han incurrido en alguna infracción en materia electoral, fincará las responsabilidades correspondientes, y al aplicar las respectivas sanciones, tomará en cuenta las circunstancias y la gravedad de la infracción.*

Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones

Artículo 26 numeral 1, fracciones II y III

1. *Para efectos del Reglamento, los partidos políticos y coaliciones tendrán las siguientes obligaciones:*

...

II. *Entregar la documentación que le solicite la Comisión respecto al origen, monto y destino de sus recursos;*

III. *Permitir la práctica de verificaciones y auditorias que ordene la Comisión, o en su caso, el Consejo General;*

...”

De una interpretación sistemática y funcional de los artículos citados, se advierte que es el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, quien tiene la facultad para imponer las sanciones por las irregularidades cometidas, con base en las circunstancias de carácter objetivo (la gravedad de los hechos y sus consecuencias, el tiempo, modo y lugar de ejecución), así como las de carácter subjetivo (el enlace personal o subjetivo del autor y su acción) para una adecuada individualización y finalmente, proceder a seleccionar la clase de sanción que corresponda. Sustenta lo anterior la siguiente tesis de jurisprudencia que a la letra establece:

“SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. ELEMENTOS PARA SU FIJACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN.—*La responsabilidad administrativa corresponde al derecho administrativo sancionador, que es una especie del ius puniendi, y consiste en la imputación o atribución a una persona de un hecho predeterminado y sancionado normativamente, por lo que no puede dársele un carácter objetivo exclusivamente, en que tomen en cuenta únicamente los hechos y consecuencias materiales y los efectos perniciosos de las faltas cometidas, sino también se debe considerar la conducta y la situación del infractor en la comisión de la falta (imputación subjetiva). Esto sirve de base para una interpretación sistemática y funcional de los artículos 270, apartado 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 10.1 del Reglamento que establece los lineamientos aplicables en la integración de los expedientes y la sustanciación del procedimiento para la atención de las quejas sobre el origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas, el cual conduce a establecer que la referencia a las circunstancias sujetas a consideración del Consejo General, para fijar la sanción que corresponda al partido político por la infracción cometida, comprende tanto a las de carácter objetivo (la gravedad de*

los hechos y sus consecuencias, el tiempo, modo y lugar de ejecución), como a las subjetivas (el enlace personal o subjetivo entre el autor y su acción, verbigracia el grado de intencionalidad o negligencia, y la reincidencia) que rodean a la contravención de la norma administrativa. Una vez acreditada la infracción cometida por un partido político y su imputación subjetiva, la autoridad electoral, debe en primer lugar, determinar si la falta fue levísima, leve o grave, y en este último supuesto, precisar si se trata de una gravedad ordinaria, especial o mayor, para saber si alcanza o no el grado de particularmente grave, así como dilucidar si se está en presencia de una infracción sistemática, y con todo esto, debe proceder a localizar la clase de sanción que legalmente corresponda, entre las cinco previstas por el artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Finalmente, si la sanción escogida contempla un mínimo y un máximo, se procederá a graduar o individualizar la sanción, dentro de los márgenes admisibles por la ley, atendiendo a las circunstancias antes apuntadas.

Tercera Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-029/2001.—Partido Revolucionario Institucional.—13 de julio de 2001.—Unanimidad de votos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-024/2002.—Partido Revolucionario Institucional.—31 de octubre de 2002.—Unanimidad de votos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-031/2002.—Agrupación Política Nacional, Agrupación Política Campesina.—31 de octubre de 2002.—Unanimidad de votos.

Revista Justicia Electoral 2004, suplemento 7, páginas 28-29, Sala Superior, tesis S3ELJ 24/2003.

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 295-296".

Ahora bien, en las sentencias recaídas a los expedientes SUP-RAP-85/2006, SUP-RAP-241/2008, SUP-RAP-25/2010 y SUP-RAP-38/2010 la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos, a saber:

- a) El tipo de infracción (acción u omisión);
- b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó;
- c) La comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados;
- d) La trascendencia de la norma transgredida;
- e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse;
- f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y
- g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Por lo que, acreditada la infracción cometida por un partido político y su imputación subjetiva, la autoridad electoral, debe en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes.

Adicionalmente, este órgano superior de dirección, considera que para imponer la sanción se deben tomar en cuenta los siguientes elementos:

1. La calificación de la falta o faltas cometidas;
2. La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta;
3. La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y,

4. Que la imposición de la sanción no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades del partido político de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.

Bajo estos parámetros, se procede a realizar el análisis en un primer momento, de los elementos para calificar la falta **(I)** y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción **(II)**.

I. CALIFICACIÓN DE LA FALTA

Para efecto de realizar una adecuada calificación de las faltas, se realiza un examen de los elementos objetivos y subjetivos que rodearon la contravención de la norma administrativa, a saber:

- a)** Tipo de infracción (acción u omisión);
- b)** Circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron;
- c)** Comisión intencional o culposa de la falta;
- d)** Trascendencia de las normas transgredidas;
- e)** Intereses o valores jurídicos tutelados que se generaron o pudieron producirse por la comisión de la falta;
- f)** Reiteración de la infracción, (vulneración sistemática de una misma obligación); y
- g)** Singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

a) Tipo de infracción (acción u omisión)

Según la Real Academia de la Lengua Española, la definición de acción como “el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer”.

De igual manera, define a la omisión como la “abstención de hacer o decir”, o bien, “la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado”.

Por tanto, la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

En similares términos la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-RAP-98/2003 y acumulados señaló que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

Adicionalmente, en las sentencias recaídas en los expedientes SUP-RAP-25/2010 y SUP-RAP-38/2010, la citada máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, determinó que la conducta como elemento para la existencia de un ilícito, puede manifestarse mediante un comportamiento o varios, voluntario o involuntario; activo en cuanto presupone una acción o un hacer positivo o negativo cuando se trata de una inactividad o un no hacer, que produce un resultado, es decir, la conducta es un comportamiento que se puede manifestar como una acción o una omisión.

Bajo ese orden de ideas, el Partido Revolucionario Institucional, realizó una conducta omisa, toda vez que:

1. No reclasificó en su contabilidad de manera correcta la cantidad de \$10,650.00 por concepto de reconocimiento de actividades políticas a comités municipales y organizaciones adherentes, a efecto de que coincidiera con lo registrado en su formato CF-REPAP.
2. No presentó documentación comprobatoria correspondiente al ejercicio fiscal dos mil ocho, por la cantidad de \$35,694.78; ni creó el pasivo que reflejara la obligación de cubrir dicho pago.
3. No presentó documentación comprobatoria vigente, por la cantidad de \$644.41.

b) Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron

Para llevar a cabo la individualización de la sanción, la conducta debe valorarse conjuntamente con las circunstancias objetivas que concurren en el caso, como son:

Modo. El Partido Revolucionario Institucional, no reclasificó en su contabilidad de manera correcta la cantidad de \$10,650.00 por concepto de reconocimiento de actividades políticas a comités municipales y organizaciones adherentes, a efecto de que coincidiera con lo registrado en su formato CF-REPAP; no presentó documentación comprobatoria correspondiente al ejercicio fiscal dos mil ocho, por la cantidad de \$35,694.78; ni creó el pasivo que reflejara la obligación de cubrir dicho pago, y tampoco presentó documentación comprobatoria vigente, por la cantidad de \$644.41.

Tiempo. De conformidad con las constancias que obran en autos, este órgano superior de dirección, considera que la infracción en comento, surgió en el ejercicio fiscal del año dos mil ocho y se evidenció en dos momentos: una vez que se realizó la revisión al informe financiero anual presentado por ese instituto político, el día veintiocho de febrero del año dos mil nueve, y se le formularon diversas observaciones mediante oficio número 91/09 de fecha cinco de junio del mismo año; y cuando se realizó la revisión física del gasto ordinario del ejercicio fiscal dos mil ocho en las oficinas que ocupa ese instituto político, según consta en el acta de cierre de fecha dieciocho de mayo del año dos mil nueve, mediante la cual se le realizaron diversas observaciones, fechas en las cuales, atento a lo solicitado por la autoridad electoral, el partido político tenía la obligación de dar cumplimiento a los requerimientos formulados.

Lugar. Las conductas reprochadas al Partido Revolucionario Institucional, se realizaron en el Estado de Zacatecas, toda vez que las irregularidades se evidenciaron en la revisión de los informes financieros correspondientes al ejercicio fiscal dos mil ocho, y en el propio proceso de fiscalización, llevado a cabo en las oficinas de esta autoridad administrativa electoral (revisión de gabinete), así como en las oficinas que ocupa la dirigencia estatal de ese instituto político, (revisión física).

c) Comisión intencional o culposa de la falta

La intencionalidad, es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

Al respecto, el Jurista Francesco Carrara, en su obra denominada “dolo, culpa y preterintención”, establece que la culpa es la falta de intención⁷.

Esto es que, en sentido estricto la culpa es la falta de intención en el sujeto activo de provocar las consecuencias que el acto que emprende suscita, por lo que se dice que no se representó mentalmente el resultado de su accionar; mientras que el dolo es la intención de cometer el acto en cuestión y consecuentemente, generar sus consecuencias por lo que previamente se representó mentalmente el resultado de su acto.

La culpa entonces, es el actuar imprudente, negligente, en otras palabras la conducta descuidada del sujeto activo.

Existen diversas formas de culpa, entre ellas encontramos las siguientes:

Negligencia. Descuido en el actuar. Omisión consciente, descuido por impericia o dejar de cumplir un acto que el deber funcional exige. En materia penal, es punible.

Imprudencia. Punible e inexcusable negligencia con olvido de las precauciones que la prudencia vulgar aconseja, la cual conduce a ejecutar actos que se realizan sin la diligencia debida y que son previsibles desde un punto de vista objetivo, siendo considerados como delito.

En cambio y como se indicó, el dolo o la intencionalidad es un aspecto que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

En ese sentido, se advierte que no merece el mismo reproche una persona que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En concordancia con lo establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-045/2007, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido, es decir, no puede establecerse por presunción, sino debe hacerse evidente mediante la prueba de hechos concretos por tratarse de una maquinación fraudulenta, o sea, una conducta ilícita realizada en forma voluntaria y deliberada.

En ese orden de ideas, y de conformidad con los elementos probatorios que obran en el expediente, no existe dato alguno que pudiese presumir una intención por parte del Partido Revolucionario Institucional, para obtener el resultado de la comisión de las faltas, (elemento esencial constitutivo del dolo); es decir, que pudiera colegirse la existencia de volición alguna del citado partido para cometer las irregularidad analizadas; si no por el contrario, los elementos analizados, demuestran que el referido ente político obró de manera culposa, de carácter negligente, al omitir conscientemente reclasificar en su contabilidad de manera correcta la cantidad de \$10,650.00 por concepto de reconocimientos de actividades políticas a comités municipales y organizaciones adherentes, a efecto de que coincidiera con lo registrado en su formato CF-REPAP; presentar la documentación comprobatoria correspondiente al ejercicio

⁷ CARRARA, Francesco (1.997): "Derecho Penal". México. Editorial Harla. Primera edición.

fiscal dos mil ocho, por la cantidad de \$35,694.78; crear el pasivo que reflejara la obligación de cubrir dicho pago, y presentar la documentación comprobatoria vigente por la cantidad de \$644.41.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

Es menester señalar que, con la actualización de las faltas formales no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de partidos políticos, sino únicamente su puesta en peligro; ya que con la falta de claridad y suficiencia en las cuentas rendidas, así como los documentos y formatos establecidos como indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias, se viola el mismo valor común y se afecta a la misma persona jurídica indeterminada (la sociedad), por ponerse en peligro el adecuado manejo de recursos provenientes del erario público; esto es, se impide y obstaculiza la adecuada fiscalización del financiamiento del partido.

Además, de forma considerable la actividad fiscalizadora de la Comisión de Administración y Prerrogativas, pues con un incumplimiento, la obligan a realizar nuevas acciones y diligencias para conseguir la verificación de lo expresado u omitido en los informes.

Ahora bien, el Partido Revolucionario Institucional, al no haber reclasificado en su contabilidad de manera correcta la cantidad de \$10,650.00 por concepto de reconocimiento de actividades políticas a comités municipales y organizaciones adherentes, a efecto de que coincidiera con lo registrado en su formato CF-REPAP; al no haber presentado tanto la documentación comprobatoria correspondiente al ejercicio fiscal dos mil ocho, por la cantidad de \$35,694.78, ni crear el pasivo que reflejara la obligación de cubrir dicho pago, así como la documentación comprobatoria vigente, por la cantidad de \$644.41, vulneró lo dispuesto en el artículo 47 fracción XIV de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, el que establece:

“Artículo 47

1. La Ley sancionará el incumplimiento de las siguientes obligaciones de los partidos políticos:

...

XIV. Permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordene el Instituto, así como entregar la documentación que le solicite el propio Instituto respecto a sus ingresos y egresos;

...”

Dispositivo legal que prevé la obligación para los partidos políticos, de permitir la práctica de auditorías y verificaciones respecto a sus ingresos y egresos, que ordene el órgano superior de dirección, así como la de entregar los documentos necesarios que le sean requeridos, con la finalidad de verificar a cabalidad el origen de los recursos, así como su destino.

Que su vulneración, provocaría poner en riesgo el principio de rendición de cuentas, puesto que obstaculiza a la autoridad el ejercicio de la revisión y análisis en materia de fiscalización de los partidos políticos y coaliciones.

En la irregularidad consistente en no haber reclasificado de manera correcta la cantidad de \$10,650.00 por concepto de reconocimiento de actividades políticas a comités municipales y organizaciones adherentes, vulneró lo dispuesto en los artículos 8 y 72 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones, que establecen:

“Artículo 8

El registro del origen y monto de los ingresos, así como el destino y aplicación de los mismos por los partidos políticos y coaliciones deberá realizarse observando los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados y atendiendo al catálogo de cuentas que forma parte de este Reglamento.”

“Artículo 72

- 1. Deberá llevarse un control de folios de los recibos que se impriman y expidan por el partido político. Dichos controles permitirán verificar el número total de recibos impresos, los recibos utilizados con su importe total, los recibos cancelados y los recibos pendientes de utilizar.*
- 2. Los controles de folios deberán remitirse junto con los informes anuales utilizando el formato CF-REPAP.”*

La finalidad de esta norma, es que por una parte, el partido político implemente en su contabilidad un control de los recibos foliados que respalden los reconocimientos otorgados en efectivo a militantes o simpatizantes por la realización de actividades políticas, para que por medio de este sistema, la autoridad fiscalizadora verifique el total de los recibos impresos por el ente político para estos fines; los recibos utilizados con su importe total; los recibos cancelados y los pendientes de utilizar; asimismo, señala que los controles de folios deberán remitirse junto con los informes anuales, utilizando para ello el formato CF-REPAP. De lo anterior se desprende, que necesariamente deberá coincidir lo reportado por los institutos políticos en dicho formato y lo registrado en su contabilidad por este concepto.

Por otra parte, los referidos numerales también tienen como finalidad otorgar seguridad, certeza, transparencia y objetividad en las erogaciones realizadas por los partidos políticos, toda vez que con el adecuado control sobre los recibos foliados que amparen los reconocimientos otorgados a militantes o simpatizantes por la realización de actividades políticas; la autoridad electoral ejerce su actividad fiscalizadora de manera eficiente.

En ese tenor, la finalidad del artículo 8 del Reglamento de la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, reside en que la autoridad electoral tenga un mayor control y uniformidad respecto de las operaciones financieras realizadas por los partidos políticos, así como en el registro de sus operaciones.

Por lo que, los institutos políticos deben observar las normas de información financiera, a fin de que su conducta tenga un referente cierto en disposiciones contables de aplicación generalizada en cualquier auditoría; ello con el propósito de que cuenten con una serie de principios rectores que den líneas de acción previamente conocidas para el manejo de la contabilidad partidaria. Por esta razón, es que las reclasificaciones que realicen los partidos deben reflejarse en sus registros contables, de modo que lo que se reporte tenga plena coincidencia con las balanzas de comprobación.

En la irregularidad consistente en que el Partido Revolucionario Institucional, no presentó documentación comprobatoria correspondiente al ejercicio fiscal 2008, por la cantidad de \$35,694.78; ni creó el pasivo que reflejara la obligación de cubrir dicho pago, vulneró los artículos 60, 64 numeral 1 y 82, numerales 1 y 2 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones, los que establecen:

“Artículo 60

Las erogaciones que se efectúen con cargo a los renglones de gasto de <<servicios personales, materiales y suministros>>, <<servicios generales>> y <<bienes muebles e inmuebles>> deberán ser agrupadas en subcuentas por partida de gasto según el catálogo de cuentas y atendiendo a las necesidades específicas de los partidos políticos. Los comprobantes que amparan estas erogaciones deberán cubrir los requisitos que establecen las leyes fiscales y estar debidamente autorizados por la persona facultada para ello y firmado de conformidad por quien recibió el bien o el servicio.”

“Artículo 64

1. Los egresos de los partidos políticos deberán registrarse contablemente y estar soportados con la documentación que se expida a nombre del partido político, por la persona física o moral a quien se efectuó el pago. La documentación deberá cumplir con los requisitos que exigen las disposiciones fiscales aplicables, con excepción del numeral 2 del presente artículo.”

“Artículo 82

1. Tratándose de la entrega de recursos registrados como gastos a comprobar, en la comprobación no se aceptarán facturas expedidas con anterioridad al otorgamiento del recurso.

2. Para efectos de cubrir el pago de facturas con fecha de expedición correspondiente a otros ejercicios fiscales, es necesario que previamente se haya creado el pasivo correspondiente.

...”

Estos artículos establecen la obligación que tienen los partidos políticos de presentar la documentación comprobatoria de sus egresos con la totalidad de los requisitos que exigen las leyes fiscales y debidamente autorizados por la persona facultada para ello.

Por tanto, la finalidad de los mismos, consiste en otorgar transparencia a los egresos de los partidos políticos, sin dejar ningún gasto sin la existencia de documentación adecuada para su comprobación y de esta manera, fomentar el principio de la debida rendición de cuentas.

En ese tenor los partidos políticos tienen la obligación para efectos de cubrir el pago de facturas con fecha de expedición correspondiente a otros ejercicios fiscales, crear previamente el pasivo correspondiente, de esta manera se otorga certeza y transparencia a la autoridad fiscalizadora respecto de los egresos de los partidos políticos.

En la irregularidad consistente en que el Partido Revolucionario Institucional no presentó documentación comprobatoria vigente, por la cantidad de \$644.41, vulneró lo dispuesto en los artículos 60 y 64 numeral 1 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones, los que establecen:

“Artículo 60

Las erogaciones que se efectúen con cargo a los renglones de gasto de <<servicios personales, materiales y suministros>>, <<servicios generales>> y <<bienes muebles e inmuebles>> deberán ser agrupadas en subcuentas por partida de gasto según el catálogo de cuentas y atendiendo a las necesidades específicas de los partidos políticos. Los comprobantes que amparan estas erogaciones deberán cubrir los requisitos que establecen las leyes fiscales y estar debidamente autorizados por la persona facultada para ello y firmado de conformidad por quien recibió el bien o el servicio.

“Artículo 64

1. Los egresos de los partidos políticos deberán registrarse contablemente y estar soportados con la documentación que se expida a nombre del partido político, por la persona física o moral a

quien se efectuó el pago. La documentación deberá cumplir con los requisitos que exigen las disposiciones fiscales aplicables, con excepción del numeral 2 del presente artículo.”

Los artículos citados, establecen la obligación que tienen los partidos políticos tienen la obligación de agrupar en subcuentas por partida de gasto según el catálogo de cuentas y ateniendo a sus necesidades específicas, las erogaciones sobre lo permitido por la ley, además de que emitan los comprobantes de los ingresos y gastos, de conformidad con los requisitos que establezcan las leyes fiscales, con la finalidad de que la autoridad fiscalizadora, pueda solicitar en todo momento a los órganos internos estatales responsables de las finanzas de los partidos políticos, dicha documentación, con el propósito de acreditar la veracidad de lo reportado en sus informes; es decir, que se tenga la certeza de que los entes políticos se ajustaron a las disposiciones legales y reglamentarias en materia de manejo de sus recursos.

Del estudio realizado a los diversos dispositivos legales, se deduce que todos están encaminados directamente con la obligación de la rendición de cuentas y la transparencia en el manejo de los recursos, por lo cual, el incumplimiento de esas disposiciones subyace ese único valor común.

Esto es, se trata de una pluralidad de conductas e infracciones, las que, aun y cuando sean distintas y vulneren diversos preceptos legales normativos, solamente configuran un riesgo o peligro de un sólo bien jurídico, el consistente en el uso adecuado de recursos, sin afectarlo directamente, lo cual trae como resultado el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas y transparentar los recursos con que cuentan los partidos políticos.

Por tanto resulta un deber de los partidos políticos el de registrar el origen y monto de sus ingresos y egresos, así como su destino, cumpliendo con los requisitos que señala la normatividad electoral, mediante la utilización de los instrumentos establecidos para ello, con la finalidad del correcto desarrollo de la contabilidad de los partidos políticos, preservándose de esa manera los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas.

Dicho lo anterior, es evidente que una de las finalidades que persigue el legislador al señalar como obligación de los partidos políticos de rendir cuentas ante la autoridad fiscalizadora de manera transparente, es inhibir conductas que tengan por objeto y/o resultado impedir el adecuado funcionamiento de la actividad fiscalizadora electoral, en efecto, la finalidad es precisamente garantizar que la actividad de dichos entes políticos se desempeñe con apego a los cauces legales.

Por tanto, se trata de normas que protegen un bien jurídico de un valor esencial para la convivencia democrática y el funcionamiento del Estado en sí; esto, porque los partidos políticos son parte fundamental del sistema político electoral mexicano, pues son considerados constitucionalmente entes de interés público que reciben financiamiento del Estado y que tienen como finalidad, promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los poderes Legislativo, Ejecutivo y de los Ayuntamientos del Estado, y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de manera que las infracciones que cometa un partido en materia de fiscalización origina una lesión que resiente la sociedad e incide en forma directa sobre el Estado.

Bajo estos términos, la **omisión** de reclasificar en su contabilidad de manera correcta la cantidad de \$10,650.00, por concepto de reconocimiento de actividades políticas a comités municipales y organizaciones adherentes, a efecto de que coincidiera con lo registrado en su formato CF-REPAP; el no presentar la documentación comprobatoria correspondiente al ejercicio fiscal dos

mil ocho, por la cantidad de \$35,694.78; crear el pasivo que reflejara la obligación de cubrir dicho pago y presentar la documentación comprobatoria vigente por la cantidad de \$644.41, por sí mismas, constituyen una mera falta formal, ya que con dichas infracciones no se acredita el uso indebido de los recursos públicos sino únicamente el incumplimiento de rendir cuentas.

e) Los intereses o valores jurídicos tutelados que se vulneraron o los efectos que pudieron producirse por la comisión de la falta

Sobre este elemento, deben tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que se contribuye para determinar la gravedad de la falta.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) resultado; b) peligro abstracto y, c) peligro concreto.

Las infracciones de resultado, también conocidas como materiales, son aquellas que con su sola comisión generan la afectación o daño material del bien jurídico tutelado por la norma administrativa, esto es, ocasionan un daño directo y efectivo total o parcial, en cualquiera de los intereses jurídicos protegidos por la ley, perfeccionándose con la vulneración o menoscabo del bien tutelado, por lo que se requiere que uno u otro se produzca para que la acción encuadre en el supuesto normativo para que sea la conducta susceptible de sancionarse.

En lo que atañe a las infracciones de peligro (abstracto y concreto), el efecto de disminuir o destruir en forma tangible o perceptible un bien jurídico no es requisito esencial para su acreditación, es decir, no es necesario que se produzca un daño material sobre el bien protegido, bastará que en la descripción normativa se dé la amenaza de cualquier bien protegido, para que se considere el daño y vulneración al supuesto contenido en la norma.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-188/2008, señala que en las infracciones de peligro concreto, el tipo requiere la exacta puesta en peligro del bien jurídico, es el resultado típico. Por ende, requiere la comprobación de la proximidad del peligro al bien jurídico y de la capacidad lesiva del riesgo. Razón por la que, estas infracciones son siempre de resultado.

En cambio, las infracciones de peligro abstracto son de mera actividad, se consumen con la realización de la conducta supuestamente peligrosa, por lo que no resulta necesario valorar si la conducta asumida puso o no en concreto peligro, el bien protegido, para entender consumada la infracción, ilícito o antijurídico descritos en la norma administrativa, esto es, el peligro no es un elemento de la hipótesis legal, sino la razón o motivo que llevó al legislador a considerar como ilícita de forma anticipada la conducta.

En estos últimos, se castiga una acción "típicamente peligrosa" o peligrosa "en abstracto", en su peligrosidad típica, sin exigir, como en el caso del ilícito de peligro concreto, que se haya puesto efectivamente en peligro el bien jurídico protegido.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobar las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

Respecto a este elemento, deben tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que se contribuye para determinar la gravedad de la falta.

Los bienes jurídicos tutelados por las diversas normas, como lo son la certeza y transparencia en la rendición de cuentas; por lo que, las infracciones expuestas en el Dictamen Consolidado, consistentes en la omisión de reclasificar en su contabilidad de manera correcta la cantidad de \$10,650.00 por concepto de reconocimiento de actividades políticas a comités municipales y organizaciones adherentes, a efecto de que coincidiera con lo registrado en su formato CF-REPAP; no presentar la documentación comprobatoria correspondiente al ejercicio fiscal 2008, por la cantidad de \$35,694.78; ni crear el pasivo que reflejara la obligación de cubrir dicho pago, así como tampoco presentar la documentación comprobatoria con la totalidad de los requisitos fiscales (facturas vigentes) por la cantidad de \$644.41, no acreditan la vulneración o afectación a los aludidos bienes jurídicos protegidos, sino únicamente el incumplimiento de la obligación de presentar y aclarar sobre las erogaciones realizadas durante el ejercicio fiscal dos mil ocho, poniendo en estado de peligro los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas.

En el presente caso, las irregularidades se traducen en conductas infractoras imputables al partido político, las cuales pusieron en peligro (peligro abstracto) el bien jurídico tutelado, consistente en el uso adecuado de recursos, la transparencia y certeza en la rendición de cuentas, toda vez que esta autoridad electoral no contó en tiempo con los documentos necesarios para ejercer un debido control y cotejar lo reportado por el partido político en el informe correspondiente al ejercicio fiscal dos mil ocho.

Por tanto, al valorar este elemento adminiculado con los aspectos que se analizan en este apartado, debe tenerse presente que sólo contribuye para agravar el reproche, pero no con la máxima intensidad con la que podría contribuir, por tratarse de peligro abstracto.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, define reiterar como volver a decir o hacer algo, mientras que por reiteración en su segunda acepción se entiende la circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.

De modo que, la reiteración de la infracción son aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por el partido político, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

En ese sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sostuvo en la sentencia identificada con número de expediente SUP-RAP-172/2008, que la reiteración se actualiza si existe una falta constante y repetitiva en el mismo sentido, en ejercicio anteriores.

En la especie, no existe una vulneración reiterada por parte del Partido Revolucionario Institucional, toda vez que por la naturaleza de las obligaciones, sólo se puede violentar una sola vez dentro del mismo ejercicio fiscal.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

El Partido Revolucionario Institucional cometió pluralidad de irregularidades, al omitir reclasificar en su contabilidad de manera correcta la cantidad de \$10,650.00 por concepto de reconocimiento de actividades políticas a comités municipales y organizaciones adherentes a efecto de que coincidiera con lo reportado en su formato CF-REPAP; al omitir presentar documentación comprobatoria correspondiente al ejercicio fiscal dos mil ocho, por la cantidad de \$35,694.78; ni crear el pasivo que reflejara la obligación de cubrir dicho pago; y omitir presentar la documentación comprobatoria vigente, por la cantidad de \$644.41, lo que se traducen en la existencia de FALTAS FORMALES, toda vez que existe unidad en el propósito de la conducta con el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas.

Como se expuso, se trata de una diversidad de conductas e infracciones, las cuales, aun cuando sean distintas y respecto de diversos preceptos normativos, solamente configuran un riesgo o peligro de los bienes jurídicos consistentes en la transparencia y certeza en la rendición de cuentas; es decir, que los partidos políticos destinen su presupuesto a los fines legales encomendados.

En conclusión, acreditada la existencia de las infracciones y su imputación subjetiva al Partido Revolucionario Institucional **se procede a calificar la falta**; para ello, se toma en consideración el contenido de los elementos objetivos y subjetivos que rodearon la contravención de la norma administrativa, los cuales se han analizado en párrafos anteriores, en específico en los incisos del **a)** al **g)**, visibles a fojas de la 87 a la 96, y que en este apartado se tienen por reproducidos como si constaran de forma literal, a efecto de evitar repeticiones innecesarias.

Por consiguiente, y tomando en consideración lo hasta aquí valorado esta autoridad administrativa electoral, determina que la diversidad de infracciones imputables a ese partido político, se califican como **LEVES** en atención a que se trata de **faltas formales**, que incumplen con diversas normas que ordenan un debido registro contable, cuya actualización no acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de partidos políticos; sino **únicamente la puesta en peligro de dichos valores**, con la falta de claridad e insuficiencia tanto en las cuentas rendidas, como en los documentos y formatos establecidos como indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias.

Afirmación, que se robustece con el criterio sostenido por Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-029/2007, en la que señaló: "Entonces, por regla general, resulta adecuado calificar como leves las faltas formales, en atención a que la trascendencia de la norma trasgredida, y a que los efectos que producen la trasgresión respecto de los objetivos y los intereses jurídicos tutelados por el derecho, no pueden estimarse como graves."

Aunado a ello, se toma en consideración que no existió reiteración en las conductas descritas y que hubo ausencia de dolo, pues como se indicó, las infracciones acreditadas derivaron de la falta de cuidado de ese instituto político.

Ahora bien, calificada la infracción de ese ente político, se procede a individualizar la sanción, en los términos que se precisan:

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

Con relación a este apartado, se analizan los elementos siguientes:

- a) Calificación de la falta cometida.
- b) Entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta.
- c) Condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia).

a) Calificación de la falta cometida

Este órgano superior de dirección, calificó como **LEVES**, a las faltas formales cometidas por el Partido Revolucionario Institucional; en razón de lo siguiente:

Existió falta de reiteración de las conductas descritas y hubo ausencia de dolo en el obrar, pues se estimó que las violaciones acreditadas derivaron de una falta de cuidado (negligente), al no reclasificar en su contabilidad de manera correcta la cantidad de \$10,650.00 por concepto de reconocimiento de actividades políticas a comités municipales y organizaciones adherentes, a efecto de que coincidiera con lo reportado en su formato CF-REPAP; al omitir presentar documentación comprobatoria correspondiente al ejercicio fiscal dos mil ocho, por la cantidad de \$35,694.78, no crear el pasivo que reflejara la obligación de cubrir dicho pago; así como tampoco presentó la documentación comprobatoria vigente, por la cantidad de \$644.41, sumando un total de \$46,989.19.

En ese contexto, el Partido Revolucionario Institucional, debe ser objeto de una sanción en la que se tome en cuenta la calificación de las irregularidades, a efecto de estar en la posibilidad de disuadir a dicho instituto, de conductas similares en el futuro y se protejan los valores jurídicos tutelados por las normas que han sido motivo de estudio.

b) La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta

La Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A, Argentina Buenos Aires, define daño como la “expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca”.

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó el partido político y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

En este orden de ideas, el hecho de que el partido político incumpliera con la obligación de reclasificar en su contabilidad de manera correcta la cantidad de \$10,650.00 por concepto de reconocimiento de actividades políticas a comités municipales y organizaciones adherentes, a efecto de que coincidiera con lo reportado en su formato CF-REPAP; y de presentar documentación comprobatoria correspondiente al ejercicio fiscal dos mil ocho, por la cantidad de \$35,694.78; y crear el pasivo que reflejara la obligación de cubrir dicho pago; así mismo como presentar la documentación comprobatoria vigente, por la cantidad de \$644.41, impidió que la autoridad fiscalizadora tuviera la posibilidad de revisar integralmente los recursos erogados y puso en riesgo los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas, en tanto que no fue posible verificar que el partido político cumplió con la totalidad de obligaciones a que estuvo sujeto.

En el caso concreto, la lesión o daño que se genere con este tipo de irregularidades es impedir u obstaculizar la adecuada fiscalización del financiamiento del partido, afectando a un mismo valor

común, que es la certeza y transparencia en la rendición de cuentas, sin vulnerar o dañar de manera directa dichos bienes jurídicos.

No obstante, la afectación no fue significativa en razón de que, si bien el partido político realizó conductas que implican una contravención a lo dispuesto por los ordenamientos electorales, tal y como se ha señalado en el apartado de calificación de la falta, no se vulneró de forma sustancial los bienes jurídicos tutelados por la norma, sino simplemente su puesta en peligro de forma abstracta, consistentes en la certeza y transparencia en la rendición de cuentas.

Asimismo, no está acreditado que hubiera obtenido algún beneficio con motivo de su proceder ilícito.

c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia)

Sobre este tópico, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la ejecutoria del expediente SUP-RAP-52/2010 consideró la reincidencia en el ámbito del derecho administrativo sancionador, se actualiza *lato sensu*, cuando el infractor que ha sido condenado por resolución firme, incurre nuevamente en la comisión de otra u otras faltas análogas.

Tal criterio se recoge en la Jurisprudencia número 41/2010, publicada en las páginas 545 y 546 de la Compilación 1997-2010 de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Volumen I, Jurisprudencia con el texto y rubro:

“REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN.- De conformidad con los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en los artículos 355, párrafo 5, inciso e), del Código Federal Electoral y 26.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, los elementos mínimos que la autoridad administrativa electoral debe considerar a fin de tener por actualizada la reincidencia, como agravante de una sanción, son: 1. El ejercicio o período en el que se cometió la transgresión anterior, por la que estima reiterada la infracción; 2. La naturaleza de las contravenciones, así como los preceptos infringidos, a fin de evidenciar que afectan el mismo bien jurídico tutelado, y 3. Que la resolución mediante la cual se sancionó al infractor, con motivo de la contravención anterior, tiene el carácter de firme.”

En este sentido y para que quede justificada plenamente la aplicación de la reincidencia, las autoridades administrativas electorales sancionadoras, deben de exponer de manera clara y precisa:

- a) El periodo en el que se cometió la infracción anterior, por la que se estima repetida la infracción (fecha del ejercicio fiscalizado);
- b) La naturaleza de la infracción cometida con anterioridad (violación formal o sustantiva) y los preceptos infringidos, pues este elemento no sólo ayuda a identificar el tipo de infracción cometida, sino también el bien jurídico tutelado y, por ende, transgredido con esa infracción, y,
- c) El estado procesal de la resolución en la que se sancionó al infractor en ejercicios anteriores, toda vez que este elemento permite identificar la firmeza de la resolución.

Cabe señalar que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, determinó en el SUP-RAP-512/2011, que al relacionar los anteriores criterios con los principios de legalidad,

proporcionalidad, prohibición de excesos o abusos en el ejercicio de facultades discrecionales, fundamentación y motivación, que rigen en el derecho administrativo sancionador se arriba a la conclusión, de que para considerar justificada plenamente la aplicación de la reincidencia en la individualización de la sanción, como elemento para agravarla, es indispensable que, en la resolución, la autoridad administrativa electoral sancionadora exponga de manera clara y precisa:

- a) La conducta que en el ejercicio anterior se consideró infractora de la normativa electoral;
- b) El periodo en el que se cometió la infracción anterior, por la que estima repetida la infracción (fecha del ejercicio fiscalizado);
- c) La naturaleza de la infracción cometida con anterioridad (violación formal o sustantiva) y los preceptos infringidos, pues aunque este elemento no es determinante, ayuda a identificar el tipo de infracción cometida y también el bien jurídico tutelado y, por ende, transgredido con esa infracción, y
- d) El estado procesal de la resolución donde se sancionó al infractor en ejercicios anteriores, toda vez que este elemento permite identificar la firmeza de tal resolución.

En consecuencia, este órgano superior de dirección considera que del análisis de las irregularidades detectadas en los informes financieros presentados por el Partido Revolucionario Institucional que nos ocupan, así como de los documentos que obran en los archivos de este Instituto Electoral, no existen medios probatorios que generen convicción respecto a que el partido en cita, es reincidente respecto de las conductas que se han analizado.

IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN

Del análisis realizado a las conductas cometidas por el partido político, se desprende lo siguiente:

- Las faltas se calificaron como **LEVES**.
- Con la actualización de faltas formales no se acredita plenamente la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de partidos políticos, sino únicamente su puesta en peligro.
- Se incrementó la actividad fiscalizadora.
- El partido político no presentó una conducta reiterada y no es reincidente.
- Aun y cuando no hay elementos para considerar que las conductas infractoras fueron cometidas con intencionalidad o dolo, sí se desprende que el Partido Revolucionario Institucional actuó de manera negligente, al no cumplir conscientemente con las obligaciones establecidas por el Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.

Cabe señalar, que el monto involucrado asciende a la cantidad total de \$46,989.19 (cuarenta y seis mil novecientos ochenta y nueve pesos 19/100 M.N.); sin embargo, no es un parámetro o elemento primordial ni exclusivo para imponer la sanción en las faltas formales, por lo que esta autoridad electoral al momento de llevar a cabo la individualización debe considerar otros elementos, tanto objetivos como subjetivos para fijar el monto de la misma, entre ellos, el cúmulo

de irregularidades derivado de un diferente control interno en cuanto a la presentación de documentación comprobatoria o la falta de pleno cumplimiento a los requisitos señalados por la norma, la reincidencia de la conducta, la reiteración de la falta.

Lo anterior se robustece, con el criterio establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-89/2007, en el que reconoce que en ciertos casos, como en el caso que nos ocupa, queda al arbitrio de la autoridad estimar o no el monto total implicado en las irregularidades cometidas, cuando sea determinable, para ello debe precisarse con claridad el origen del monto involucrado.

En el caso concreto, este Consejo General considera oportuno aplicar el criterio establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el recurso de apelación SUP-RAP-29/2007, en el que señala que resulta incorrecto que al tratarse de faltas formales, al momento de determinar el monto de la sanción, se tome como parámetro el monto involucrado; ello es así, dado que no existe una vulneración sustantiva, sino únicamente el incumplimiento de la obligación de la debida rendición de cuentas.

Bajo ese contexto, y una vez que han sido calificadas las faltas, que se han analizado las circunstancias en que fueron cometidas y los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procede a la elección de la sanción que corresponda, prevista en el artículo 72, numeral 3 de la Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, que literalmente señala:

“Artículo 72

...

3. Los partidos políticos que incurran en las conductas señaladas en los párrafos anteriores, independientemente de las responsabilidades atribuibles a sus dirigentes, miembros o simpatizantes, podrán ser sancionados con:

I. Amonestación pública;

II. Multa de cincuenta a cinco mil cuotas de salario mínimo general vigente en el Estado;

III. Reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución, atendiendo a la gravedad de la infracción;

IV. Supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento público que le corresponda, por el periodo que señale la resolución.

V. Suspensión o cancelación del registro en el caso de los partidos políticos estatales y la suspensión de la acreditación para el caso de los partidos políticos nacionales.

...”

Por lo que, corresponde seleccionar una de las sanciones establecidas en el artículo citado, y finalmente, si la sanción contempla un mínimo y un máximo, establecer la graduación concreta idónea.

Es de suma importancia señalar que, si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendiente a disuadir e inhibir la posible comisión de infracciones similares en el futuro, también lo es que, en cada caso debe ponerse particular atención en las circunstancias objetivas de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones

subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

Además, al momento de individualizar la sanción, se debe tener en cuenta la necesidad de desaparecer los efectos o consecuencias de la conducta infractora, pues es precisamente esta disuasión la finalidad que debe perseguir una sanción, lo anterior se robustece con lo que ha establecido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-114/09.

En este entendido, la sanción establecida en el artículo 72, numeral 3, fracciones II, III, IV y V, de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, no son aptas para satisfacer los propósitos mencionados, en atención a las circunstancias objetivas en las que se cometió la conducta irregular y la forma de intervención del Partido Revolucionario Institucional; esto es, cualquiera de las sanciones señaladas, resultarían excesivas y desproporcionadas.

En consecuencia, este órgano máximo de dirección, determina que la sanción a imponer es la prevista en la fracción I del artículo invocado, consistente en una **AMONESTACIÓN PÚBLICA**; en razón de que se toma en consideración, las circunstancias de la ejecución de las infracciones; que las faltas formales se calificaron como **LEVES** y que las conductas cometidas por el infractor, sólo pusieron en **peligro los bienes jurídicos tutelados**. Sanción que se impone con la finalidad de que genere un efecto disuasivo que evite en el futuro la comisión de conductas similares y que exista proporción entre la sanción que se impone y la falta que se valora.

Por lo expuesto, se considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en el artículo 72, numeral 3, fracción I, de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Zacatecas.

2. Irregularidades de Fondo

Irregularidad a). Se detectaron cuentas por cobrar que no fueron recuperadas o comprobadas en el ejercicio fiscal 2008, por un monto total de \$207,894.40; por lo que se requirió al instituto político a efecto de que efectuara la recuperación de dichas cuentas. El partido político señaló que la mayoría de las cuentas fueron recuperadas mediante oficio girado de forma personalizada a cada uno de los deudores el día 08 de diciembre del 2008 y que la recuperación se refleja en el primer y segundo informe trimestral del ejercicio fiscal 2009. Sin embargo, no presentó la documentación comprobatoria que respaldara tal afirmación, como: facturas y/o depósitos en cuentas bancarias que permitieran verificar la recuperación de las cuentas por cobrar en el primer trimestre del ejercicio fiscal 2009, periodo señalado por el artículo 82 del Reglamento de Fiscalización y no el segundo trimestre del ejercicio fiscal 2009 como lo indicó el partido político. Por tanto, no solventó la observación formulada. (**Visible a fojas 17, 18 y 19 del Dictamen Consolidado**).

MARCO NORMATIVO

Como preámbulo, debe estimarse que el marco normativo en que se sustenta el derecho administrativo sancionador, lo ubica como una especie de *ius puniendi*, y consiste en la imputación que la autoridad hace a una persona de un hecho predeterminado y sancionado normativamente; a esta imputación no puede dársele un carácter objetivo exclusivamente, en la que se tomen en cuenta únicamente los hechos consecuencias materiales y los efectos

perniciosos de las faltas cometidas, sino también se debe considerar la conducta y la situación del infractor en la comisión de la falta (imputación subjetiva). Facultad de imputación que le ha sido asignada por este marco normativo al órgano administrativo electoral, como se aprecia en las disposiciones siguientes:

Ley Electoral del Estado de Zacatecas

“Artículo 47 numeral 1, fracciones I, XIV y XVIII

1. La Ley sancionará el incumplimiento de las siguientes obligaciones de los partidos políticos:

I. Conducir sus actividades dentro de los cauces previstos en la ley, y en su normatividad interna, y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos.

...

XIV. Permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordene el Instituto, así como entregar la documentación que le solicite el propio Instituto respecto a sus ingresos y egresos.

...

XVIII. Informar al Consejo General el origen y destino de sus recursos, y abstenerse de desviar, para fines ajenos a los previsto por esta ley, el financiamiento público recibido;

...”

“Artículo 70, numeral 3, fracciones I y II

...

3. Las funciones de registro, control y administración a cargo de cada partido político que asumirá a través de su respectivo órgano interno estatal, y que se refieren a los recursos financieros y materiales que constituyen el patrimonio, implica para aquéllos, sujetarse al cumplimiento de las obligaciones siguientes:

I. Llevar sus registros conforme a los principios de contabilidad generalmente aceptados; el Consejo General del Instituto proporcionará anualmente el catálogo de cuentas y las formas o formatos de reportes a que se adecuará el mismo;

II. Se apegarán a los lineamientos técnicos que expida el Instituto, relativos al registro de sus ingresos y egresos, así como a la presentación de la documentación comprobatoria y justificativa de las operaciones que contabilice;

...”

“Artículo 72 en el numeral 1, fracciones I y II

1. Para revisar y fiscalizar los informes financieros y de campaña que en términos de este capítulo los partidos políticos deben presentar, se estará a lo siguiente:

I. Los informes contables que se presenten al Consejo General del Instituto, serán turnados para ser revisados a la comisión encargada de la fiscalización a la actividad financiera de los partidos políticos, que determine la ley o el reglamento;

II. Para revisar los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen y destino de los recursos ordinarios y de campaña, la comisión revisora podrá asesorarse del personal técnico que le autorice el Consejo General del Instituto.

...”

“Artículo 73 numeral 1, fracción III, IV, V, IX

1. La comisión fiscalizadora a que refiere el artículo anterior, tendrá a su cargo las siguientes atribuciones:

...

III. Vigilar que los recursos provenientes de las modalidades de financiamiento que establece esta ley, sean ejercidos y aplicados correctamente por los partidos políticos;

IV. Solicitar a los partidos políticos, y a terceros que con ellos estén relacionados a través de operaciones financieras, rindan informe detallado o complementario respecto de sus ingresos y egresos, en los términos del reglamento respectivo;

V. Revisar los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen, empleo y aplicación de sus recursos anuales y de campaña, según corresponda;

...

IX. Informar al Consejo General de las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos, derivadas del manejo de sus recursos; el incumplimiento a su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, de las sanciones que a su juicio procedan;

...”

Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas

“Artículo 23, numeral 1, fracciones I, VII y LVII

1. Son atribuciones del Consejo General:

I. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral.

...

VII. Vigilar que las actividades de los partidos políticos y en su caso coaliciones, se desarrollen de conformidad con la legislación aplicable y que cumplan con las obligaciones a que están sujetos;

...

LVII. Conocer de las faltas e infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan en los términos previstos en la presente ley:

...”

“Artículo 72 numerales 1, 2, fracciones I, II, III, IV, V; 3 fracciones I, II, III, IV y V

1. Los partidos políticos y coaliciones, incurrir en infracciones, cuando dejen de cumplir, por actos u omisiones, aquello a que estén obligados por mandato de la Ley Electoral y demás leyes y reglamentos que rigen la materia.

2. Sin perjuicio de observar la disposición de carácter general prevista en el párrafo anterior, los partidos políticos y coaliciones incurrir en infracción que sancionará el Consejo General, en los supuestos siguientes:

I. Dejar de cumplir las resoluciones o acuerdos de los órganos del Instituto o del Tribunal Estatal Electoral;

II. No presentar los informes periódicos o de campaña en los términos establecidos en la Ley Electoral, o que la documentación comprobatoria no tenga el debido respaldo y justificación de las operaciones efectuadas.

- III. Aceptación de donativos o aportaciones económicas en contravención a la Ley Electoral;
 - IV. Excederse durante un proceso electoral de los topes a los gastos de precampaña y campaña legalmente establecidos;
 - V. Desviar el financiamiento público hacia fines distintos a los que prevé la Ley Electoral.
3. Los partidos políticos que incurran en las conductas señaladas en los párrafos anteriores, independientemente de las responsabilidades atribuibles a sus dirigentes, miembros o simpatizantes, podrán ser sancionados con:
- I. Amonestación pública;
 - II. Multa de cincuenta a cinco mil cuotas de salario mínimo general vigente en el Estado;
 - III. Reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución, atendiendo a la gravedad de la infracción;
 - IV. Supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento público que le corresponda, por el periodo que señale la resolución.
 - V. Suspensión o cancelación del registro en el caso de los partidos políticos estatales y la suspensión de la acreditación para el caso de los partidos políticos nacionales.

...”

“Artículo 74

- 1. La aplicación de sanciones a que se refiere el presente título, se sujetará a lo siguiente:

...

- 2. Cuando el Consejo General considere que un partido político, coalición o candidato han incurrido en alguna infracción en materia electoral, fincará las responsabilidades correspondientes, y al aplicar las respectivas sanciones, tomará en cuenta las circunstancias y la gravedad de la infracción.

Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones

Artículo 26 numeral 1, fracciones II y III

- 1. Para efectos del Reglamento, los partidos políticos y coaliciones tendrán las siguientes obligaciones:

...

- II. Entregar la documentación que le solicite la Comisión respecto al origen, monto y destino de sus recursos;

- III. Permitir la práctica de verificaciones y auditorias que ordene la Comisión, o en su caso, el Consejo General;

...”

De una interpretación sistemática y funcional de los artículos citados, se advierte que es el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, quien tiene la facultad para imponer las sanciones por las irregularidades cometidas, con base en las circunstancias de carácter objetivo (la gravedad de los hechos y sus consecuencias, el tiempo, modo y lugar de ejecución), así como las de carácter subjetivo (el enlace personal o subjetivo del autor y su

acción) para una adecuada individualización y finalmente, proceder a seleccionar la clase de sanción que corresponda. Sustenta lo anterior la siguiente tesis de jurisprudencia que a la letra establece:

"SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. ELEMENTOS PARA SU FIJACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN.—La responsabilidad administrativa corresponde al derecho administrativo sancionador, que es una especie del *ius puniendi*, y consiste en la imputación o atribución a una persona de un hecho predeterminado y sancionado normativamente, por lo que no puede dársele un carácter objetivo exclusivamente, en que tomen en cuenta únicamente los hechos y consecuencias materiales y los efectos perniciosos de las faltas cometidas, sino también se debe considerar la conducta y la situación del infractor en la comisión de la falta (imputación subjetiva). Esto sirve de base para una interpretación sistemática y funcional de los artículos 270, apartado 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 10.1 del Reglamento que establece los lineamientos aplicables en la integración de los expedientes y la sustanciación del procedimiento para la atención de las quejas sobre el origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas, el cual conduce a establecer que la referencia a las circunstancias sujetas a consideración del Consejo General, para fijar la sanción que corresponda al partido político por la infracción cometida, comprende tanto a las de carácter objetivo (la gravedad de los hechos y sus consecuencias, el tiempo, modo y lugar de ejecución), como a las subjetivas (el enlace personal o subjetivo entre el autor y su acción, verbigracia el grado de intencionalidad o negligencia, y la reincidencia) que rodean a la contravención de la norma administrativa. Una vez acreditada la infracción cometida por un partido político y su imputación subjetiva, la autoridad electoral, debe en primer lugar, determinar si la falta fue levisima, leve o grave, y en este último supuesto, precisar si se trata de una gravedad ordinaria, especial o mayor, para saber si alcanza o no el grado de particularmente grave, así como dilucidar si se está en presencia de una infracción sistemática, y con todo esto, debe proceder a localizar la clase de sanción que legalmente corresponda, entre las cinco previstas por el artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Finalmente, si la sanción escogida contempla un mínimo y un máximo, se procederá a graduar o individualizar la sanción, dentro de los márgenes admisibles por la ley, atendiendo a las circunstancias antes apuntadas.

Tercera Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-029/2001.—Partido Revolucionario Institucional.—13 de julio de 2001.—Unanimidad de votos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-024/2002.—Partido Revolucionario Institucional.—31 de octubre de 2002.—Unanimidad de votos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-031/2002.—Agrupación Política Nacional, Agrupación Política Campesina.—31 de octubre de 2002.—Unanimidad de votos.

Revista Justicia Electoral 2004, suplemento 7, páginas 28-29, Sala Superior, tesis S3ELJ 24/2003.

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 295-296".

Ahora bien, en las sentencias recaídas a los expedientes SUP-RAP-85/2006, SUP-RAP-241/2008, SUP-RAP-25/2010 y SUP-RAP-38/2010 la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos, a saber:

- a) El tipo de infracción (acción u omisión);
- b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó;
- c) La comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados;
- d) La trascendencia de la norma transgredida;
- e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse;
- f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Por lo que, acreditada la infracción cometida por un partido político y su imputación subjetiva, la autoridad electoral, debe en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes.

Adicionalmente, este órgano superior de dirección, considera que para imponer la sanción se deben tomar en cuenta los siguientes elementos:

- 1. La calificación de la falta o faltas cometidas;*
- 2. La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta;*
- 3. La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y,*
- 4. Que la imposición de la sanción no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades del partido político de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.*

Bajo estos parámetros, se procede a realizar el análisis en un primer momento, de los elementos para calificar la falta (I) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (II).

I. CALIFICACIÓN DE LA FALTA

Para efecto de realizar una adecuada calificación de la falta, se realizará un examen de los elementos objetivos y subjetivos que rodearon la contravención de la norma administrativa, a saber:

- a)** Tipo de infracción (acción u omisión).
- b)** Circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron.
- c)** Comisión intencional o culposa de la falta.
- d)** Trascendencia de las normas transgredidas.
- e)** Intereses o valores jurídicos tutelados que se generaron o pudieron producirse por la comisión de la falta.
- f)** Reiteración de la infracción, (vulneración sistemática de una misma obligación).
- g)** Singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

a) Tipo de infracción (acción u omisión)

Según la Real Academia de la Lengua Española, la definición de acción como “el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer”.

De igual manera define a la omisión como la “abstención de hacer o decir”, o bien, “la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado”.

En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

En similares términos la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-RAP-98/2003 y acumulados señaló que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en

la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

Adicionalmente, en las sentencias recaídas en los expedientes SUP-RAP-25/2010 y SUP-RAP-38/2010, la citada máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, determinó que la conducta como elemento para la existencia de un ilícito, puede manifestarse mediante un comportamiento o varios, voluntario o involuntario; activo en cuanto presupone una acción o un hacer positivo o negativo cuando se trata de una inactividad o un no hacer, que produce un resultado, es decir, la conducta es un comportamiento que se puede manifestar como una acción o una omisión.

El caso concreto, este Consejo General advierte que la conducta irregular en que incurrió dicho instituto político, se debe a la abstención de realizar una obligación de “hacer” o que requería el despliegue de una actividad positiva, como lo era haber recuperado o comprobado los saldos reportados en cuentas por cobrar por la cantidad de \$207,894.40, en el ejercicio fiscal dos mil ocho, o en el primer trimestre del ejercicio fiscal dos mil nueve, tal y como lo estipula el artículo 82, numeral 4 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.

b) Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron

Para llevar a cabo la individualización de la sanción, la conducta se valora conjuntamente con las circunstancias objetivas que concurren en el caso concreto, como son las siguientes:

Modo. El Partido Revolucionario Institucional, no recuperó cuentas por cobrar, por un monto de \$207,894.40, durante el transcurso del ejercicio fiscal dos mil ocho, o en el primer trimestre del ejercicio fiscal dos mil nueve.

Tiempo. De conformidad con las constancias que obran en autos, este órgano superior de dirección, considera que la infracción en comento, surgió en el ejercicio fiscal del año dos mil ocho y se evidenció en dos momentos: una vez que se realizó la revisión al informe financiero anual presentado por ese instituto político, el día veintiocho de febrero del año dos mil nueve, y se le formularon diversas observaciones mediante oficio número 91/09 de fecha cinco de junio del mismo año; y cuando se realizó la revisión física del gasto ordinario del ejercicio fiscal dos mil ocho en las oficinas que ocupa ese instituto político, según consta en el acta de cierre de fecha dieciocho de mayo del año dos mil nueve, mediante la cual se le realizaron diversas observaciones, fechas en las cuales, atento a lo solicitado por la autoridad electoral, el partido político tenía la obligación de dar cumplimiento a los requerimientos formulados.

Lugar. La conducta reprochada al Partido Revolucionario Institucional, se realizó en el Estado de Zacatecas, toda vez que la irregularidad se evidenció en la revisión de los informes financieros correspondientes al ejercicio fiscal dos mil ocho, y en el propio proceso de fiscalización, llevado a cabo en las oficinas de esta autoridad administrativa electoral (revisión de gabinete), así como en las oficinas que ocupa la dirigencia estatal de ese instituto político, (revisión física).

c) Comisión intencional o culposa de la falta

La intencionalidad, es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

Al respecto, el Jurista Francesco Carrara, en su obra denominada “dolo, culpa y preterintención establece que la culpa es la falta de intención⁸.

Esto es que, en sentido estricto la culpa es la falta de intención en el sujeto activo de provocar las consecuencias que el acto que emprende suscita, por lo que se dice que no se representó mentalmente el resultado de su accionar; mientras que el dolo es la intención de cometer el acto en cuestión y consecuentemente, generar sus consecuencias por lo que previamente se representó mentalmente el resultado de su acto.

La culpa entonces, es el actuar imprudente, negligente, en otras palabras la conducta descuidada del sujeto activo.

Existen diversas formas de culpa, entre ellas, las siguientes:

Negligencia. Descuido en el actuar. Omisión consciente, descuido por impericia o dejar de cumplir un acto que el deber funcional exige. En materia penal, es punible.

Imprudencia. Punible e inexcusable negligencia con olvido de las precauciones que la prudencia vulgar aconseja, la cual conduce a ejecutar actos que se realizan sin la diligencia debida y que son previsibles desde un punto de vista objetivo, siendo considerados como delito.

En cambio y como se indicó, el dolo la intencionalidad son un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

En ese sentido, no merece el mismo reproche una persona que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-045/2007, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido; es decir, no puede establecerse por presunción, sino debe hacerse evidente mediante la prueba de hechos concretos, por tratarse de una maquinación fraudulenta, o sea, una conducta ilícita realizada en forma voluntaria y deliberada.

Bajo esas circunstancias, el Partido Revolucionario institucional con la omisión de recuperar o comprobar los saldos reportados en cuentas por cobrar por la cantidad de \$207,894.40, en el ejercicio fiscal dos mil ocho y en el primer trimestre del ejercicio fiscal dos mil nueve, vulneró el artículo 82 numeral 4 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones; sin embargo, en concepto de este órgano superior de dirección, no existen elementos que generen convicción respecto de que existió la intención por parte de dicho instituto político, de obtener el resultado

^{8 8} Idem

de la comisión de la falta (elemento esencial constitutivo del dolo), sino por el contrario, se considera que existe culpa en el obrar, toda vez que de los elementos que se han analizado se demuestra que ese ente político, obró de manera culposa, de carácter negligente al omitir conscientemente recuperar o comprobar los saldos reportados en cuentas por cobrar. Situación que es concordante con el criterio al que se alude en el párrafo anterior, ya que el dolo tiene que acreditarse plenamente, además de que no puede ser presumido.

En ese orden de ideas, el hecho de que no se acredite una intención en el obrar del partido político infractor, no implica que no se hayan vulnerado los bienes jurídicos tutelados consistentes en garantizar el uso debido de los recursos con los que cuente el partido político para el desarrollo de sus fines, certeza del destino de los recursos erogados por el partido político y transparencia en el registro de los ingresos y egresos; y que dicho partido político no sea responsable de la conducta omisiva, pues como ha quedado demostrado, vulneró la normatividad electoral; por ende, es sujeto de una sanción como consecuencia de su conducta infractora.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

Es importante señalar que con la actualización de la falta sustancial se acredita la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de partidos políticos.

Así las cosas, una falta sustancial trae consigo la no rendición de cuentas, o bien, hace imposible garantizar la transparencia y claridad necesarias en el manejo de los recursos, por consecuencia, se vulnera la certeza como principio rector de cualquier actividad electoral. Debido a lo anterior, el partido político en cuestión viola los valores antes establecidos y se afecta a la persona jurídica indeterminada (los individuos pertenecientes a la sociedad), pues se afecta de forma directa y efectiva la certeza del adecuado manejo de los recursos.

Además, se incrementa considerablemente la actividad fiscalizadora de la autoridad administrativa, con un incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para conseguir la verificación de lo expresado u omitido en los informes.

El Partido Revolucionario Institucional, al no haber recuperado cuentas por cobrar, por un monto de \$207, 894.40, durante el transcurso del ejercicio fiscal dos mil ocho, vulneró lo dispuesto por el artículo 82 numeral 4 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones, que señala:

“Artículo 82

...

4. Los recursos entregados a los miembros de los partidos políticos y registrados en las cuentas por cobrar tales como “Deudores Diversos”, “Prestamos al Personal”, “Gastos por Comprobar”, “Anticipo a Proveedores” o cualquier otra, deberán de ser recuperados o comprobados dentro del mismo ejercicio fiscal, con excepción de aquellas disposiciones de dinero que se hayan realizado en el cuarto (4°) trimestre, caso en el cual el plazo establecido se podrá ampliar hasta la presentación del primer (1°) trimestre del ejercicio fiscal inmediato posterior.”

Esta norma prevé, la obligación que tienen los partidos políticos, en principio, de comprobar en el mismo ejercicio fiscal en el que se generen, los saldos registrados en las cuentas por cobrar, con excepción de aquellas disposiciones de dinero que se hayan realizado en el cuarto (4°) trimestre,

las que podrán ser comprobadas a más tardar en el primer trimestre del ejercicio fiscal inmediato posterior.

En ese tenor, tenemos que las cuentas por cobrar atendiendo a su origen, pueden formar diversos grupos:

- a) Deudores diversos;
- b) Préstamos al personal;
- c) Gastos por comprobar; y
- d) Anticipo a proveedores; o cualquier otra.

De lo anterior se desprende, que las cuentas por cobrar representan derechos exigibles originados por recursos entregados a los miembros de los partidos políticos y registrados en las cuentas por cobrar tales como: “*Deudores Diversos*”, “*Préstamos al Personal*”, “*Gastos por Comprobar*”, “*Anticipo a Proveedores*” o cualquier otra.

Por tanto, la disposición en comento tiene por finalidad garantizar la recuperación o comprobación de los egresos registrados en las cuentas por cobrar.

En este caso, tenemos que el bien jurídico tutelado por la norma es, principalmente, garantizar el uso debido de los recursos con los que cuente el partido político para el desarrollo de sus fines, derivados de cualquier fuente del financiamiento genéricamente considerado (público y privado), en razón de que se trata de la erogación de recursos por parte del partido que se encuentran pendiente de comprobación o recuperación.

En ese sentido, la falta de comprobación o recuperación de los saldos registrados en las cuentas por cobrar, no puede ser considerado como una falta formal, porque no se trata simplemente de una indebida contabilidad o inadecuado soporte documental de egresos, por el contrario la infracción en cuestión por sí misma **constituye una falta de fondo** porque con las aludidas omisiones se acredita, como presunción iuris tantum, el uso indebido de los recursos con los que cuentan los partidos políticos para el desarrollo de sus fines al no tener la autoridad fiscalizadora certeza del uso y destino.

En este orden de ideas, queda debidamente acreditado que el partido político cuenta en sus estados financieros con saldos positivos en cuentas por cobrar por la cantidad de \$207,894.40, y si partimos de que la finalidad de la norma es garantizar el uso debido de los recursos con los que cuente el partido político para el desarrollo de sus fines, así como la certeza del destino de los recursos erogados y la transparencia en el registro de los ingresos y egresos, luego entonces, la conducta del Partido Revolucionario Institucional ocasiona la vulneración a tales bienes jurídicos tutelados.

e) Los intereses o valores jurídicos tutelados que se vulneraron o los efectos que pudieron producirse por la comisión de la falta

Sobre este elemento, deben tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que se contribuye para determinar la gravedad de la falta.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) resultado; b) peligro abstracto y, c) peligro concreto.

Las infracciones de resultado, también conocidas como materiales, son aquellas que con su sola comisión generan la afectación o daño material del bien jurídico tutelado por la norma administrativa, esto es, ocasionan un daño directo y efectivo total o parcial,, en cualquiera de los intereses jurídicos protegidos por la ley, perfeccionándose con la vulneración o menoscabo del bien tutelado, por lo que se requiere que uno u otro se produzca para que la acción encuadre en el supuesto normativo para que sea la conducta susceptible de sancionarse.

En lo que atañe a las infracciones de peligro (abstracto y concreto), el efecto de disminuir o destruir en forma tangible o perceptible un bien jurídico no es requisito esencial para su acreditación, es decir, no es necesario que se produzca un daño material sobre el bien protegido, bastará que en la descripción normativa se dé la amenaza de cualquier bien protegido, para que se considere el daño y vulneración al supuesto contenido en la norma.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-188/2008, señala que en las infracciones de peligro concreto, el tipo requiere la exacta puesta en peligro del bien jurídico, es el resultado típico. Por tanto, requiere la comprobación de la proximidad del peligro al bien jurídico y de la capacidad lesiva del riesgo. Por esta razón, estas infracciones son siempre de resultado.

En cambio, las infracciones de peligro abstracto son de mera actividad, se consumen con la realización de la conducta supuestamente peligrosa, por lo que no resulta necesario valorar si la conducta asumida puso o no en concreto peligro, el bien protegido, para entender consumada la infracción, ilícito o antijurídico descritos en la norma administrativa, esto es, el peligro no es un elemento de la hipótesis legal, sino la razón o motivo que llevó al legislador a considerar como ilícita de forma anticipada la conducta.

En estos últimos, se castiga una acción "típicamente peligrosa" o peligrosa "en abstracto", en su peligrosidad típica, sin exigir, como en el caso del ilícito de peligro concreto, que se haya puesto efectivamente en peligro el bien jurídico protegido.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobar las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

Los bienes jurídicos tutelados por la norma infringida y que se le reprochan al Partido Revolucionario Institucional, son garantizar el uso debido de los recursos con los que cuente el partido político para el desarrollo de sus fines, así como la certeza y la transparencia en el registro de los ingresos y egresos, por lo que la infracción señalada, respecto a la falta de comprobación o recuperación de cuentas por cobrar por la cantidad de \$207,894.40, en el ejercicio fiscal dos mil ocho, acredita la vulneración a los aludidos bienes jurídicos protegidos.

Se cita lo anterior, en virtud de la obligación que tienen los partidos políticos de demostrar los gastos realizados en los términos de la normativa aplicable y en el año fiscal de que se trate, con excepción de aquellas disposiciones de dinero que se hayan realizado en el cuarto (4°) trimestre, las que podrán ser comprobadas a más tardar en el primer trimestre del ejercicio fiscal inmediato posterior.

Esto con el fin de que se evite conservar saldos positivos en las cuentas por cobrar, ya que de lo contrario, se actualizaría el absurdo de considerar la posibilidad de eximir a los partidos políticos

de su obligación de acreditar determinados gastos, con el sólo hecho de que se incluyeran en las cuentas citadas; posición que desde luego es inadmisibles, pues constituiría un fraude a la ley, al permitir que un partido político realizara gastos con financiamiento primordialmente de origen público, sin que tuviera la obligación de demostrar el destino de los recursos para las actividades que constitucional y legalmente tiene encomendadas.

En el presente caso, la irregularidad imputable al partido político, **se traduce en infracción de resultado que ocasionan un daño directo y real de los bienes jurídicos tutelados**, consistentes en garantizar el uso debido de los recursos con los que cuente el partido político para el desarrollo de sus fines, así como la certeza del destino de los recursos erogados por el partido político y la transparencia en el registro de los ingresos y egresos.

Por tanto, al valorar este elemento, así como los demás aspectos que se analizan en este apartado, debe tenerse presente que contribuyen a agravar el reproche, en razón de que la infracción en cuestión genera una afectación directa y real a los intereses jurídicos protegidos por la Legislación Electoral del Estado en materia de financiamiento y gastos de los partidos políticos.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, define reiterar como volver a decir o hacer algo, mientras que por reiteración en su segunda acepción se entiende la circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.

De modo que, la reiteración de la infracción son aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por el partido político, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

En ese sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sostuvo en la sentencia identificada con número de expediente SUP-RAP-172/2008, que la reiteración se actualiza si existe una falta constante y repetitiva en el mismo sentido, en ejercicio anteriores.

En la especie, no existe una vulneración reiterada por parte del Partido Revolucionario Institucional, respecto de la obligación de recuperar cuentas por cobrar por la cantidad de \$207,894.40, durante el transcurso del ejercicio fiscal dos mil ocho, toda vez que por la naturaleza de la obligación, sólo se puede violentar una vez dentro de un mismo ejercicio fiscal.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Al respecto, cabe señalar que en el caso que nos ocupa existe singularidad en la falta, pues el Partido Revolucionario Institucional, cometió una sola irregularidad, la que se traduce en una falta de fondo, trasgrediendo de forma directa y real los bienes jurídicos protegidos consistentes en el uso debido de los recursos con los que cuente el partido político para el desarrollo de sus fines, así como la certeza del destino de los recursos erogados por el partido político y la transparencia en el registro de los ingresos y egresos.

En conclusión, acreditada la existencia de la infracción y su imputación subjetiva al Partido Revolucionario Institucional **se procede a calificar la falta**; para ello, se toma en consideración el contenido de los elementos objetivos y subjetivos que rodearon la contravención de la norma

administrativa, los cuales se han analizado en párrafos anteriores, en específico en los incisos del **a)** al **g)**, visibles a fojas de la 107 a la 113, y que en este apartado se tienen por reproducidos como si constaran de forma literal, a efecto de evitar repeticiones innecesarias.

Bajo esos términos, esta autoridad administrativa electoral, determina que:

1. La falta descrita se califica como **GRAVE**, por las siguientes razones:

En concepto de este órgano superior de dirección, no es posible calificarla como **levísima o leve**, pues en tales calificaciones sólo pueden estar incluidas, aquellas conductas de **forma**, en las que no se acredita plenamente una afectación a los valores sustanciales protegidos por la normatividad electoral en materia de fiscalización; sino únicamente la puesta en peligro de dichos valores, que se actualiza con la falta de claridad e insuficiencia tanto en las cuentas rendidas como en los documentos y formatos establecidos como indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias.

En ese sentido, la infracción consistente en la omisión de recuperar o comprobar los saldos reportados en cuentas por cobrar, no puede ser considerada como una **falta formal**, pues no se trata simplemente, de una indebida contabilidad o un inadecuado soporte documental de ingresos; por el contrario, la infracción en cuestión por sí misma constituye una falta de **fondo y de resultado**, en la que existió la afectación real y directa de los bienes jurídicos tutelados por la norma infringida, consistentes en:

- a) Garantizar el uso debido de los recursos con los que cuente el partido político para el desarrollo de sus fines.
- b) Certeza del destino de los recursos erogados por el partido político.
- c) Transparencia en el registro de los ingresos y egresos.

De ahí, que la conducta realizada por el Partido Revolucionario Institucional sea de fondo, de resultado, de gran relevancia y, se califique como **GRAVE**.

2. En relación al grado de gravedad cometida por dicho instituto político y con apego al procedimiento de fijación e individualización de sanciones administrativas en materia electoral, contenido en la Tesis de Jurisprudencia, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro indica: "**SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. ELEMENTOS PARA SU FIJACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN**", ésta se gradúa como **ESPECIAL**, de conformidad con las circunstancias de carácter objetivo (gravedad de los hechos y sus consecuencias, el tiempo, modo y lugar de ejecución), así como las de carácter subjetivo (grado de intencionalidad o negligencia y reincidencia); en razón de lo siguiente:

- La conducta del Partido Revolucionario Institucional, es de **fondo y de resultado**, en virtud de que se omitió comprobar o recuperar los saldos reportados en cuentas por cobrar por la cantidad de \$207,894.40, en el ejercicio fiscal dos mil ocho o en el primer trimestre del ejercicio fiscal dos mil nueve, lo que generó como consecuencia, un daño real y directo a los bienes jurídicos tutelados por la norma infringida, consistentes en: a) Garantizar el uso debido de los recursos con los que cuente el partido político para el desarrollo de sus fines; b) Certeza del destino de los recursos erogados por el partido político; y c) Transparencia en el registro de los ingresos y egresos.

- La conducta se ubica en la gravedad **especial** y no en el extremo mínimo de la gravedad, como sería la **ordinaria**. Ello en virtud de que la citada omisión, nos lleva a acreditar como presunción *iuris tantum*, el uso indebido de los recursos con los que contó el partido político para el desarrollo de sus fines, toda vez que la autoridad fiscalizadora no tuvo certeza respecto del uso y destino de los recursos que ese partido omitió recuperar o comprobar durante el ejercicio fiscal dos mil ocho, por la cantidad de \$207,894.40.
- La conducta no gravita hacia una gravedad de mayor entidad, como sería la **mayor**; pues existen circunstancias modificativas que no permiten aumentar la responsabilidad del partido infractor, a considerar: no realizó una conducta reiterada; no es reincidente; no se acreditó que existiera dolo en el obrar, por el contrario, dicho partido político obró de manera culposa, de carácter negligente al omitir conscientemente recuperar cuentas por cobrar durante el ejercicio fiscal dos mil ocho.

Esto es, no existen elementos subjetivos que permitan a este órgano superior de dirección determinar que la conducta infractora merezca un grado mayor al indicado.

Ahora bien, calificada la infracción se procede a individualizar la sanción, en los términos que se precisan:

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

Con relación a este apartado, se analizan los siguientes elementos:

- a) Calificación de la falta cometida.
- b) Entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta.
- c) Condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia).

a) Calificación de la falta cometida

Bajo esa tesitura, se tiene que la falta cometida por el Partido Revolucionario Institucional, se calificó como **GRAVE ESPECIAL**.

En ese contexto, y para determinar la sanción y graduación debemos partir no sólo del hecho objetivo y sus consecuencias materiales, sino en concurrencia con el grado de responsabilidad y demás condiciones subjetivas del infractor, lo cual se realizó a través de la valoración de la irregularidad detectada.

Queda expuesto, que en el caso concreto se acreditó y confirmó el hecho subjetivo y el grado de responsabilidad en que incurrió el partido político.

Ante esas circunstancias, el Partido Revolucionario Institucional, debe ser objeto de una sanción, la cual, tomando en consideración la calificación de la irregularidad y las circunstancias particulares del caso concreto⁹, se considere apropiada a efecto de disuadir a dicho partido político de conductas similares en el futuro y proteja las normas a que se han hecho alusión.

⁹ Tipo de infracción (acción u omisión); circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron; comisión intencional o culposa de la falta; trascendencia de las normas transgredidas; Intereses o valores jurídicos tutelados que se vulneraron o los efectos que pudieron producirse por la comisión de la falta, reiteración de la infracción, (vulneración sistemática de una misma obligación); y singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

b) La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta

La enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A, Argentina Buenos Aires, define daño como la “expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca”.

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó el partido político y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

En este orden de ideas, se precisa que en el caso concreto, el hecho de que el referido partido político no cumpliera con su obligación de recuperar los saldos de cuentas por cobrar dentro del período establecido, la lesión o daño que se generó fue la imposibilidad de vigilar a cabalidad que sus actividades se desarrollaran con apego a la ley, vulnerando así los bienes jurídicos tutelados como lo son garantizar el uso debido de los recursos con los que cuente el partido político para el desarrollo de sus fines; la certeza del destino de los recursos erogados por el partido político y transparencia en el registro de los ingresos y egresos.

c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia)

Sobre este tópico, la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación, en la ejecutoria del expediente SUP-RAP-52/2010 consideró la reincidencia en el ámbito del derecho administrativo sancionador, se actualiza *lato sensu*, cuando el infractor que ha sido condenado por resolución firme, incurre nuevamente en la comisión de otra u otras faltas análogas.

Tal criterio se recoge en la Jurisprudencia número 41/2010, publicada en las páginas 545 y 546 de la Compilación 1997-2010 de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Volumen I, Jurisprudencia con el texto y rubro:

“REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN.- De conformidad con los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en los artículos 355, párrafo 5, inciso e), del Código Federal Electoral y 26.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, los elementos mínimos que la autoridad administrativa electoral debe considerar a fin de tener por actualizada la reincidencia, como agravante de una sanción, son: 1. El ejercicio o período en el que se cometió la transgresión anterior, por la que estima reiterada la infracción; 2. La naturaleza de las contravenciones, así como los preceptos infringidos, a fin de evidenciar que afectan el mismo bien jurídico tutelado, y 3. Que la resolución mediante la cual se sancionó al infractor, con motivo de la contravención anterior, tiene el carácter de firme.”

En este sentido y para que quede justificada plenamente la aplicación de la reincidencia, las autoridades administrativas electorales sancionadoras, deben de exponer de manera clara y precisa:

a) El periodo en el que se cometió la infracción anterior, por la que se estima repetida la infracción (fecha del ejercicio fiscalizado);

b) La naturaleza de la infracción cometida con anterioridad (violación formal o sustantiva) y los preceptos infringidos, pues este elemento no sólo ayuda a identificar el tipo de infracción cometida, sino también el bien jurídico tutelado y, por ende, transgredido con esa infracción, y,

c) El estado procesal de la resolución en la que se sancionó al infractor en ejercicios anteriores, toda vez que este elemento permite identificar la firmeza de la resolución.

Cabe señalar, que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, determinó en la sentencia recaída al recurso de apelación con la clave SUP-RAP-512/2011, que al relacionar los anteriores criterios con los principios de legalidad, proporcionalidad, prohibición de excesos o abusos en el ejercicio de facultades discrecionales, fundamentación y motivación, que rigen en el derecho administrativo sancionador se arriba a la conclusión, de que para considerar justificada plenamente la aplicación de la reincidencia en la individualización de la sanción, como elemento para agravarla, es indispensable que, en la resolución, la autoridad administrativa electoral sancionadora exponga de manera clara y precisa:

a) La conducta que en el ejercicio anterior se consideró infractora de la normativa electoral;

b) El periodo en el que se cometió la infracción anterior, por la que estima repetida la infracción (fecha del ejercicio fiscalizado);

c) La naturaleza de la infracción cometida con anterioridad (violación formal o sustantiva) y los preceptos infringidos, pues aunque este elemento no es determinante, ayuda a identificar el tipo de infracción cometida y también el bien jurídico tutelado y, por ende, transgredido con esa infracción, y

d) El estado procesal de la resolución en la que se sancionó al infractor en ejercicios anteriores, toda vez que este elemento permite identificar la firmeza de tal resolución.

En consecuencia, este órgano superior de dirección considera que del análisis de las irregularidades detectadas en los informes financieros presentados por el Partido Revolucionario Institucional, así como de los documentos que obran en los archivos de este Instituto Electoral, no existen medios probatorios que generen convicción respecto a que el partido en cita, es reincidente sobre las conductas que se han analizado.

IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN

Con base en los criterios sostenidos en las tesis números XXVIII/2003 y CXXXIII/2002 emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consultables en la Revista de esa autoridad jurisdiccional electoral, Suplementos 7 y 6, Años 2004 y 2003 respectivamente; y en la página de Internet: <http://www.trife.gob.mx>, cuyos rubros indican: **“SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES”**; y **“SANCIONES. EN SU DETERMINACIÓN, LAS AGRAVANTES O ATENUANTES DERIVADAS DE UNA CONDUCTA IMPUTABLE A UN PARTIDO POLÍTICO, NO PUEDEN AFECTAR LA ESFERA JURÍDICA DE OTROS SUJETOS O ENTES DISTINTOS A AQUEL, AÚN CUANDO INTEGRAN UNA COALICIÓN.”** esta autoridad administrativa electoral, para imponer la sanción respectiva, sitúa la conducta infractora en el extremo mínimo de la sanción, al valorar los elementos que disminuyen la responsabilidad del infractor (atenuantes); que al efecto son:

No.	Atenuantes
-----	------------

1.	No presentó una conducta reiterada
2.	No es reincidente
3.	No existió dolo en el obrar; sin embargo, si se desprenden elementos para considerar que dicho partido, obró de manera culposa, de carácter negligente.

Ahora bien, una vez situada la conducta infractora en el extremo mínimo de la sanción, se procede a realizar la cuantificación, hacia un punto de mayor entidad, al tomar en cuenta lo siguiente: las circunstancias particulares del transgresor, las circunstancias relativas al modo, tiempo y lugar; y la concurrencia de los elementos adversos (agravantes) que aumentan la responsabilidad del infractor; a saber:

No.	Agravantes
1.	La conducta del Partido Revolucionario Institucional, es de fondo y de resultado , en virtud de que omitió comprobar o recuperar los saldos reportados en cuentas por cobrar por la cantidad de \$207,894.40, durante el transcurso del año dos mil ocho; lo que generó como consecuencia, un daño real y directo a los bienes jurídicos tutelados por la norma infringida, consistentes en: a) Garantizar el uso debido de los recursos con los que cuente el partido político para el desarrollo de sus fines; b) Certeza del destino de los recursos erogados por el partido político y c) Transparencia en el registro de los ingresos y egresos.
2.	La conducta se calificó como grave , puesto que no es posible calificarla como levisima o leve, pues en tales calificaciones sólo pueden estar incluidas, aquellas conductas de forma, en las que no se acredita plenamente una afectación a los valores sustanciales protegidos por la normatividad electoral en materia de fiscalización; sino únicamente la puesta en peligro de dichos valores, la cual se actualiza con la falta de claridad e insuficiencia tanto en las cuentas rendidas como en los documentos y formatos establecidos como indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias.
3.	La conducta se ubica en la gravedad especial , ya que nos lleva a acreditar como presunción <i>iuris tantum</i> , el uso indebido de los recursos con los que contó el partido político para el desarrollo de sus fines, toda vez que la autoridad fiscalizadora no tuvo certeza respecto del uso y destino de los recursos que ese partido, omitió recuperar o comprobar durante el ejercicio fiscal dos mil ocho, por la cantidad de \$207,894.40.
4.	El monto total involucrado asciende a la cantidad de \$207,894.40 (Doscientos siete mil ochocientos noventa y cuatro pesos 40/100 M.N.). Dicho monto debe tomarse en cuenta al momento de la imposición de la sanción.

Precisado lo anterior, calificada la falta y analizadas las circunstancias en que fue cometida, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procede a elegir la sanción que corresponda, de conformidad con el artículo 72, numeral 3 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, que literalmente indica:

“Artículo 72

...

3. Los partidos políticos que incurran en las conductas señaladas en los párrafos anteriores, independientemente de las responsabilidades atribuibles a sus dirigentes, miembros o simpatizantes, podrán ser sancionados con:

I. Amonestación pública;

II. Multa de cincuenta a cinco mil cuotas de salario mínimo general vigente en el Estado;

III. Reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución, atendiendo a la gravedad de la infracción;

IV. Supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento público que le corresponda, por el periodo que señale la resolución.

V. Suspensión o cancelación del registro en el caso de los partidos políticos estatales y la suspensión de la acreditación para el caso de los partidos políticos nacionales.

...”

Entonces, corresponde seleccionar una de las sanciones establecidas en el artículo citado, y finalmente, si la sanción contempla un mínimo y un máximo, establecer la graduación concreta idónea.

Bajo esos términos, resulta importante señalar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendiente a disuadir e inhibir la posible comisión de infracciones similares en el futuro, también lo es que, en cada caso debe ponerse particular atención en las circunstancias objetivas de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

Por lo que al individualizar la sanción, se debe atender a la necesidad de desaparecer los efectos o consecuencias de la conducta infractora, pues es precisamente esta disuasión, según ha sido sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dentro de la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-114/09, la finalidad que debe perseguir una sanción.

Pues el hecho de no sancionar conductas como la que ahora nos ocupa, supondría desconocimiento, por parte de esta autoridad, a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización y financiamiento de los partidos políticos; así como a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y transparencia que deben guiar su actividad.

En este sentido, la sanción contenida en el artículo 72, numeral 3, fracción I del ordenamiento citado, no es apta para satisfacer los propósitos mencionados, en atención a las circunstancias objetivas en las que se cometió la conducta irregular y la forma de intervención del partido político infractor; una amonestación pública sería poco idónea para disuadir la conducta infractora como la que en este caso nos ocupa, para una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general.

Cabe señalar que las sanciones contenidas en las fracciones III, IV y V no son adecuadas para satisfacer los propósitos mencionados, puesto que por un lado las sanciones consistentes en la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que le corresponda, supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento público, la suspensión o cancelación del registro en el caso de los partidos políticos estatales y la suspensión de la acreditación para el caso de los partidos políticos nacionales, resultan excesivas, pues son desproporcionadas dadas las circunstancias tanto objetivas como subjetivas en que se presentó la falta, siendo que tales sanciones se estiman aplicables cuando la gravedad de la falta cometida sea de tal magnitud que genere un estado de cosas tal, que los fines perseguidos por la normatividad en materia no se puedan cumplir sino con la imposición de

sanciones enérgicas o con la exclusión definitiva o temporal del ente político sancionado del sistema existente.

Este Consejo General, al tomar en cuenta la violación cometida, así como la responsabilidad del infractor como resultado de la determinación y comprobación del ilícito, estima que la sanción prevista en la fracción II, del numeral 3 del artículo en cita consistente en una multa que va de cincuenta a cinco mil cuotas de salario mínimo, resulta suficiente para generar en el partido político una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general e inhibirlo de cometer este tipo de faltas en el futuro, cumpliendo así con los fines preventivos y disuasivos de la sanción.

En ese sentido, se concluye que la sanción que se debe imponer al Partido Revolucionario Institucional es la prevista en dicha fracción II, numeral 3 del artículo 72 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Zacatecas, debiendo consistir en una **multa** equivalente a **1,679.95 (mil seiscientos setenta y nueve punto noventa y cinco)** días de salario mínimo general vigente en esta entidad federativa para el ejercicio dos mil ocho, que asciende a la cantidad de **\$83,157.76** (Ochenta y tres mil ciento cincuenta y siete pesos 76/100 M.N.), ello con la finalidad de que la sanción genere un efecto disuasivo que evite en el futuro la comisión de conductas ilegales similares, y que exista proporción entre la sanción que se impone y la falta que se valora.

Lo preconcebido es en razón de que la naturaleza de la sanción administrativa es fundamentalmente preventiva, pues su finalidad es que, en lo sucesivo se evite su comisión, toda vez que en el caso de que las sanciones administrativas produjeran una afectación insignificante en el infractor o en sus bienes, en comparación con la expectativa del beneficio a obtenerse o que recibió con su comisión, podría propiciar que el sujeto se viera tentado a cometer una nueva infracción, máxime si con la primera sanción no se vio afectado realmente o, incluso, a pesar de ella conservó algún beneficio.

En el presente caso, esta sanción se considera como la adecuada para garantizar el cumplimiento de los fines de la normatividad sancionadora electoral, como son la represión de futuras conductas irregulares, similares al partido infractor y la inhibición de la reincidencia en las mismas.

En esta tesitura, debe considerarse que el Partido Revolucionario Institucional cuenta con capacidad económica suficiente para cumplir con la sanción que se le impone, pues de conformidad con lo establecido en el Acuerdo ACG-IEEZ-01/IV/2012, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, el diecisiete de enero de dos mil doce, se le asignó como financiamiento público para el sostenimiento y desarrollo ordinario de las actividades permanentes y para las actividades específicas, correspondientes al ejercicio fiscal dos mil doce, la cantidad de \$14'867,381.58 (Catorce millones ochocientos sesenta y siete mil trescientos ochenta y un pesos 58/100 M.N).

Por lo que, se considera que el monto de la sanción impuesta al Partido Revolucionario Institucional no es de carácter gravoso ni resulta desproporcionado, en virtud de que la cuantía líquida representa el 0.5593%, del monto total de las prerrogativas correspondientes al ejercicio fiscal de dos mil doce, para el sostenimiento y desarrollo ordinario de sus actividades permanentes. Cantidad que no afecta de manera sustancial los fines y el desarrollo de las actividades que tiene encomendadas.

Aunado al hecho de que el partido político que por esta vía se sanciona, está legal y fácticamente posibilitado para recibir financiamiento privado, con los límites que prevé la Constitución Política del Estado y Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en modo alguno afecta el cumplimiento de sus fines y al desarrollo de sus actividades.

No pasa desapercibido, de que para valorar la capacidad económica del partido político, es necesario tomar en cuenta las sanciones pecuniarias a las que se ha hecho acreedor con motivo de la comisión de diversas infracciones a la normatividad electoral; pues las condiciones económicas del infractor no pueden entenderse de una manera estática, toda vez que, resulta evidente que van evolucionando de acuerdo con las circunstancias que previsiblemente se vayan presentando. En este sentido, se advierte que en los archivos del Instituto Electoral no existen elementos que acrediten que se hubiere sancionado a dicho partido político, con multa y que haya sido por haber cometido estas mismas irregularidades.

Por consiguiente y atendiendo a los razonamientos planteados, este órgano superior de dirección considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en el artículo 72 numeral 3, fracción II, de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Zacatecas.

Irregularidad b) Se detectaron erogaciones con documentación comprobatoria incompleta por un monto de \$1,782.00. El instituto político presentó comprobantes que en su concepto amparan la cantidad citada. Sin embargo, ese instituto político sólo presentó fotocopias de las facturas 0946; F673107; 0003420, por las cantidades \$130.00; \$200.00; 300; respectivamente, así como también, nota de venta del Régimen de Pequeños Contribuyentes que ampara la cantidad de \$269.00 y recibo Z0531516 por un monto de \$916.60. Además, la suma de comprobación no es la solicitada. Por tanto, no solventó la observación formulada. (**Visible a fojas 19 y 20 del Dictamen Consolidado**).

MARCO NORMATIVO

Como preámbulo, debe estimarse que el marco normativo en que se sustenta el derecho administrativo sancionador, lo ubica como una especie de *ius puniendi*, y consiste en la imputación que la autoridad hace a una persona de un hecho predeterminado y sancionado normativamente; a esta imputación no puede dársele un carácter objetivo exclusivamente, en la que se tomen en cuenta únicamente los hechos consecuencias materiales y los efectos perniciosos de las faltas cometidas, sino también se debe considerar la conducta y la situación del infractor en la comisión de la falta (imputación subjetiva). Facultad de imputación que le ha sido asignada por este marco normativo al órgano administrativo electoral, como se aprecia en las disposiciones siguientes:

Ley Electoral del Estado de Zacatecas

“Artículo 47 numeral 1, fracciones I, XIV y XVIII

1. La Ley sancionará el incumplimiento de las siguientes obligaciones de los partidos políticos:

I. Conducir sus actividades dentro de los cauces previstos en la ley, y en su normatividad interna, y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos.

...

XIV. Permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordene el Instituto, así como entregar la documentación que le solicite el propio Instituto respecto a sus ingresos y egresos.

...

XVIII. Informar al Consejo General el origen y destino de sus recursos, y abstenerse de desviar, para fines ajenos a los previsto por esta ley, el financiamiento público recibido;

...”

“Artículo 70, numeral 3, fracciones I y II

...

3. Las funciones de registro, control y administración a cargo de cada partido político que asumirá a través de su respectivo órgano interno estatal, y que se refieren a los recursos financieros y materiales que constituyen el patrimonio, implica para aquéllos, sujetarse al cumplimiento de las obligaciones siguientes:

I. Llevar sus registros conforme a los principios de contabilidad generalmente aceptados; el Consejo General del Instituto proporcionará anualmente el catálogo de cuentas y las formas o formatos de reportes a que se adecuará el mismo;

II. Se apegarán a los lineamientos técnicos que expida el Instituto, relativos al registro de sus ingresos y egresos, así como a la presentación de la documentación comprobatoria y justificativa de las operaciones que contabilice;

...”

“Artículo 72 en el numeral 1, fracciones I y II

1. Para revisar y fiscalizar los informes financieros y de campaña que en términos de este capítulo los partidos políticos deben presentar, se estará a lo siguiente:

I. Los informes contables que se presenten al Consejo General del Instituto, serán turnados para ser revisados a la comisión encargada de la fiscalización a la actividad financiera de los partidos políticos, que determine la ley o el reglamento;

II. Para revisar los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen y destino de los recursos ordinarios y de campaña, la comisión revisora podrá asesorarse del personal técnico que le autorice el Consejo General del Instituto.

...”

“Artículo 73 numeral 1, fracción III, IV, V, IX

1. La comisión fiscalizadora a que refiere el artículo anterior, tendrá a su cargo las siguientes atribuciones:

...

III. Vigilar que los recursos provenientes de las modalidades de financiamiento que establece esta ley, sean ejercidos y aplicados correctamente por los partidos políticos;

IV. Solicitar a los partidos políticos, y a terceros que con ellos estén relacionados a través de operaciones financieras, rindan informe detallado o complementario respecto de sus ingresos y egresos, en los términos del reglamento respectivo;

V. Revisar los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen, empleo y aplicación de sus recursos anuales y de campaña, según corresponda;

...

IX. Informar al Consejo General de las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos, derivadas del manejo de sus recursos; el incumplimiento a su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, de las sanciones que a su juicio procedan;

...”

Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas

“Artículo 23, numeral 1, fracciones I, VII y LVII

1. Son atribuciones del Consejo General:

I. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral.

...

VII. Vigilar que las actividades de los partidos políticos y en su caso coaliciones, se desarrollen de conformidad con la legislación aplicable y que cumplan con las obligaciones a que están sujetos;

...

LVII. Conocer de las faltas e infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan en los términos previstos en la presente ley:

...”

“Artículo 72 numerales 1, 2, fracciones I, II, III, IV, V; 3 fracciones I, II, III, IV y V

1. Los partidos políticos y coaliciones, incurren en infracciones, cuando dejen de cumplir, por actos u omisiones, aquello a que estén obligados por mandato de la Ley Electoral y demás leyes y reglamentos que rigen la materia.

2. Sin perjuicio de observar la disposición de carácter general prevista en el párrafo anterior, los partidos políticos y coaliciones incurren en infracción que sancionará el Consejo General, en los supuestos siguientes:

I. Dejar de cumplir las resoluciones o acuerdos de los órganos del Instituto o del Tribunal Estatal Electoral;

II. No presentar los informes periódicos o de campaña en los términos establecidos en la Ley Electoral, o que la documentación comprobatoria no tenga el debido respaldo y justificación de las operaciones efectuadas.

III. Aceptación de donativos o aportaciones económicas en contravención a la Ley Electoral;

IV. Excederse durante un proceso electoral de los topes a los gastos de precampaña y campaña legalmente establecidos;

V. Desviar el financiamiento público hacia fines distintos a los que prevé la Ley Electoral.

3. Los partidos políticos que incurran en las conductas señaladas en los párrafos anteriores, independientemente de las responsabilidades atribuibles a sus dirigentes, miembros o simpatizantes, podrán ser sancionados con:

I. Amonestación pública;

II. Multa de cincuenta a cinco mil cuotas de salario mínimo general vigente en el Estado;

III. Reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución, atendiendo a la gravedad de la infracción;

IV. Supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento público que le corresponda, por el periodo que señale la resolución.

V. Suspensión o cancelación del registro en el caso de los partidos políticos estatales y la suspensión de la acreditación para el caso de los partidos políticos nacionales.

...”

“Artículo 74

1. La aplicación de sanciones a que se refiere el presente título, se sujetará a lo siguiente:

...

2. Cuando el Consejo General considere que un partido político, coalición o candidato han incurrido en alguna infracción en materia electoral, fincará las responsabilidades correspondientes, y al aplicar las respectivas sanciones, tomará en cuenta las circunstancias y la gravedad de la infracción.”

Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones

“Artículo 26 numeral 1, fracciones II y III

1. Para efectos del Reglamento, los partidos políticos y coaliciones tendrán las siguientes obligaciones:

...

II. Entregar la documentación que le solicite la Comisión respecto al origen, monto y destino de sus recursos;

III. Permitir la práctica de verificaciones y auditorias que ordene la Comisión, o en su caso, el Consejo General;

...”

De una interpretación sistemática y funcional de los artículos citados, se advierte que es el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, quien tiene la facultad para imponer las sanciones por las irregularidades cometidas, con base en las circunstancias de carácter objetivo (la gravedad de los hechos y sus consecuencias, el tiempo, modo y lugar de ejecución), así como las de carácter subjetivo (el enlace personal o subjetivo del autor y su acción) para una adecuada individualización y finalmente, proceder a seleccionar la clase de sanción que corresponda. Sustenta lo anterior la siguiente tesis de jurisprudencia que a la letra establece:

“SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. ELEMENTOS PARA SU FIJACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN.—La responsabilidad administrativa corresponde al derecho administrativo sancionador, que es una especie del *ius puniendi*, y consiste en la imputación o atribución a una persona de un hecho predeterminado y sancionado normativamente, por lo que no puede dársele un carácter objetivo exclusivamente, en que tomen en cuenta únicamente los hechos y consecuencias materiales y los efectos perniciosos de las faltas cometidas, sino también se debe considerar la conducta y la situación del infractor en la comisión de la falta (imputación subjetiva). Esto sirve de base para una interpretación sistemática y funcional de los artículos 270, apartado 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 10.1 del Reglamento que establece los lineamientos aplicables en la integración de los expedientes y la sustanciación del procedimiento para la atención de las

quejas sobre el origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas, el cual conduce a establecer que la referencia a las circunstancias sujetas a consideración del Consejo General, para fijar la sanción que corresponda al partido político por la infracción cometida, comprende tanto a las de carácter objetivo (la gravedad de los hechos y sus consecuencias, el tiempo, modo y lugar de ejecución), como a las subjetivas (el enlace personal o subjetivo entre el autor y su acción, verbigracia el grado de intencionalidad o negligencia, y la reincidencia) que rodean a la contravención de la norma administrativa. Una vez acreditada la infracción cometida por un partido político y su imputación subjetiva, la autoridad electoral, debe en primer lugar, determinar si la falta fue levísima, leve o grave, y en este último supuesto, precisar si se trata de una gravedad ordinaria, especial o mayor, para saber si alcanza o no el grado de particularmente grave, así como dilucidar si se está en presencia de una infracción sistemática, y con todo esto, debe proceder a localizar la clase de sanción que legalmente corresponda, entre las cinco previstas por el artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Finalmente, si la sanción escogida contempla un mínimo y un máximo, se procederá a graduar o individualizar la sanción, dentro de los márgenes admisibles por la ley, atendiendo a las circunstancias antes apuntadas.

Tercera Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-029/2001.—Partido Revolucionario Institucional.—13 de julio de 2001.—Unanimidad de votos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-024/2002.—Partido Revolucionario Institucional.—31 de octubre de 2002.—Unanimidad de votos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-031/2002.—Agrupación Política Nacional, Agrupación Política Campesina.—31 de octubre de 2002.—Unanimidad de votos.

Revista Justicia Electoral 2004, suplemento 7, páginas 28-29, Sala Superior, tesis S3ELJ 24/2003.

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 295-296".

Ahora bien, en las sentencias recaídas a los expedientes SUP-RAP-85/2006, SUP-RAP-241/2008, SUP-RAP-25/2010 y SUP-RAP-38/2010 la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos, a saber:

- a) El tipo de infracción (acción u omisión);*
- b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó;*
- c) La comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados;*
- d) La trascendencia de la norma transgredida;*
- e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse;*
- f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y*
- g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.*

Por lo que, acreditada la infracción cometida por un partido político y su imputación subjetiva, la autoridad electoral, debe en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes.

Adicionalmente, este órgano superior de dirección, considera que para imponer la sanción se deben tomar en cuenta los siguientes elementos:

- 1. La calificación de la falta o faltas cometidas;*

2. La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta;
3. La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y,
4. Que la imposición de la sanción no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades del partido político de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.

Bajo estos parámetros, se procede a realizar el análisis en un primer momento, de los elementos para calificar la falta (I) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (II).

I. CALIFICACIÓN DE LA FALTA

Para efecto de realizar una adecuada calificación de la falta, se realizará un examen de los elementos objetivos y subjetivos que rodearon la contravención de la norma administrativa, a saber:

- a) Tipo de infracción (acción u omisión).
- b) Circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron.
- c) Comisión intencional o culposa de la falta.
- d) Trascendencia de las normas transgredidas.
- e) Intereses o valores jurídicos tutelados que se vulneraron o los efectos que pudieron producirse por la comisión de la falta.
- f) Reiteración de la infracción, (vulneración sistemática de una misma obligación).
- g) Singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

a) Tipo de infracción (acción u omisión)

Según la Real Academia de la Lengua Española, la definición de acción como “el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer”.

De igual manera define a la omisión como la “abstención de hacer o decir”, o bien, “la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado”.

En ese sentido, la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

En similares términos la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el SUP-RAP-98/2003 y acumulados señaló que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

Adicionalmente, en las sentencias recaídas en los expedientes SUP-RAP-25/2010 y SUP-RAP-38/2010, la citada máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, determinó que la conducta como elemento para la existencia de un ilícito, puede manifestarse mediante un comportamiento o varios, voluntario o involuntario; activo en cuanto presupone una acción o un hacer positivo o negativo cuando se trata de una inactividad o un no hacer, que produce un resultado, es decir, la conducta es un comportamiento que se puede manifestar como una acción o una omisión.

Bajo ese orden de ideas, el Partido Revolucionario Institucional, realizó una conducta omisa, toda vez que no presentó documentación comprobatoria completa por la cantidad de \$1,782.00, falta que corresponde a una omisión.

b) Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron

Para llevar a cabo la individualización de la sanción, la conducta se valora conjuntamente con las circunstancias objetivas que concurren en el caso concreto, como son las siguientes:

Modo. En el caso a estudio, el Partido Revolucionario Institucional, omitió presentar la documentación comprobatoria completa por la cantidad de \$1,782.00, durante el transcurso del ejercicio fiscal dos mil ocho.

Tiempo. De conformidad con las constancias que obran en autos, este órgano superior de dirección, considera que la infracción en comento, surgió en el ejercicio fiscal del año dos mil ocho y se evidenció en dos momentos: una vez que se realizó la revisión al informe financiero anual presentado por ese instituto político, el día veintiocho de febrero del año dos mil nueve, y se le formularon diversas observaciones mediante oficio número 91/09 de fecha cinco de junio del mismo año; y cuando se realizó la revisión física del gasto ordinario del ejercicio fiscal dos mil ocho en las oficinas que ocupa ese instituto político, según consta en el acta de cierre de fecha dieciocho de mayo del año dos mil nueve, mediante la cual se le realizaron diversas observaciones, fechas en las cuales, atento a lo solicitado por la autoridad electoral, el partido político tenía la obligación de dar cumplimiento a los requerimientos formulados.

Lugar. La conducta reprochada al Partido Revolucionario Institucional, se realizó en el Estado de Zacatecas, toda vez que la irregularidad se evidenció en la revisión de los informes financieros correspondientes al ejercicio fiscal dos mil ocho, y en el propio proceso de fiscalización, llevado a cabo en las oficinas de esta autoridad administrativa electoral (revisión de gabinete), así como en las oficinas que ocupa la dirigencia estatal de ese instituto político, (revisión física).

c) Comisión intencional o culposa de la falta

La intencionalidad, es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

Al respecto, el Jurista Francesco Carrara, en su obra denominada “dolo, culpa y preterintención”, establece que la culpa es la falta de intención¹⁰.

Que en sentido estricto la culpa es la falta de intención en el sujeto activo de provocar las consecuencias que el acto que emprende suscita, por lo que se dice que no se representó mentalmente el resultado de su accionar; mientras que el dolo es la intención de cometer el acto en cuestión y consecuentemente, generar sus consecuencias por lo que previamente se representó mentalmente el resultado de su acto.

La culpa entonces, es el actuar imprudente, negligente, en otras palabras la conducta descuidada del sujeto activo.

Existen diversas formas de culpa, entre ellas, las siguientes:

¹⁰ Ibidem.

Negligencia. Descuido en el actuar. Omisión consciente, descuido por impericia o dejar de cumplir un acto que el deber funcional exige. En materia penal, es punible.

Imprudencia. Punible e inexcusable negligencia con olvido de las precauciones que la prudencia vulgar aconseja, la cual conduce a ejecutar actos que se realizan sin la diligencia debida y que son previsibles desde un punto de vista objetivo, siendo considerados como delito.

En cambio y como se indicó, el dolo y la intencionalidad son un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

En ese sentido, no merece el mismo reproche una persona que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-045/2007, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido, es decir, no puede establecerse por presunción, sino debe hacerse evidente mediante la prueba de hechos concretos, por tratarse de una maquinación fraudulenta, o sea, una conducta ilícita realizada en forma voluntaria y deliberada

Bajo esas circunstancias, el Partido Revolucionario Institucional al no presentar documentación comprobatoria completa por la cantidad de \$1,782.00, transgredió lo dispuesto por el artículo 61 y 64 numeral 1 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones; sin embargo, en concepto de este órgano superior de dirección, no existen elementos que generen convicción respecto de que existió la intención por parte de dicho instituto político, de obtener el resultado de la comisión de la falta (elemento esencial constitutivo del dolo), sino por el contrario, se considera que existe culpa en el obrar, toda vez que de los elementos que se han analizado se demuestra que ese ente político, obró de manera culposa, de carácter negligente, al omitir conscientemente presentar documentación comprobatoria completa por dicha cantidad. Situación que es concordante con el criterio al que se alude en el párrafo anterior, ya que el dolo tiene que acreditarse plenamente, además de que no puede ser presumido.

En ese orden de ideas, el hecho de que no se acredite una intención en el obrar del partido político infractor, no implica que no se hayan vulnerado los bienes jurídicos consistentes en garantizar a la autoridad fiscalizadora el uso adecuado de los recursos, la debida rendición de cuentas y la certeza del destino de los recursos erogados por el partido en cita; y que no sea responsable de la conducta omisiva, pues como ha quedado demostrado vulneró la normatividad electoral; por ende, es sujeto de una sanción como consecuencia de su conducta infractora.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

Es importante señalar que con la actualización de la falta sustancial se acredita la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de partidos políticos.

Así las cosas, una falta sustancial trae consigo la no rendición de cuentas, o bien, hace imposible garantizar la transparencia y claridad necesarias en el manejo de los recursos, por consecuencia,

se vulnera la certeza como principio rector de cualquier actividad electoral. Debido a lo anterior, el partido político en cuestión viola los valores antes establecidos y se afecta a la persona jurídica indeterminada (los individuos pertenecientes a la sociedad), pues se afecta de forma directa y efectiva la certeza del adecuado manejo de los recursos.

Además, se incrementa considerablemente la actividad fiscalizadora de la autoridad administrativa, con un incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para conseguir la verificación de lo expresado u omitido en los informes.

El Partido Revolucionario Institucional, no presentó documentación comprobatoria completa por la cantidad de \$1,782.00, con lo que, vulneró lo dispuesto en los artículos 61 y 64 numeral 1 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones, que a la letra señalan:

“Artículo 61

Los comprobantes que amparen los egresos que realicen los partidos políticos deberán contar en original, como soporte a los informes financieros y estarán a disposición de la Comisión para su revisión de conformidad con lo dispuesto en la Legislación Electoral.

Lo dispuesto en el párrafo anterior, no será aplicable a los comprobantes de los gastos efectuados con recursos derivados de transferencias de las dirigencias partidistas nacionales, comprobantes que podrán presentarse en fotocopia.”

“Artículo 64

1. Los egresos de los partidos políticos deberán registrarse contablemente y estar soportados con la documentación que se expida a nombre del partido político, por la persona física o moral a quién se efectuó el pago. La documentación deberá cumplir con los requisitos que exigen las disposiciones fiscales aplicables, con excepción del numeral 2 del presente artículo.”

Las normas de referencia establecen las siguientes obligaciones que tienen los partidos políticos respecto a los egresos:

- 1) Registrar contablemente sus egresos;
- 2) Soportar dichos egresos con documentación original que se expida a nombre del partido político, por la persona física o moral a quien se efectuó el pago; y
- 3) Que la documentación mencionada, reúna los requisitos fiscales que exigen las normas fiscales aplicables y estar a disposición de la Comisión Fiscalizadora para su revisión, de conformidad a lo dispuesto en la Legislación Electoral.

En síntesis, se puede desprender que la finalidad de los artículos en comento, es otorgar seguridad, certeza y transparencia a la actividad fiscalizadora de la autoridad electoral, respecto de los egresos que realizan los partidos políticos, mismos que deberán estar debidamente comprobados y soportados con documentación que acredite su existencia, a efecto de que dicha autoridad tenga certeza del movimiento que se realizó, e imponen claramente la obligación que tienen los partidos políticos de entregar la documentación soporte de estos egresos en original y con la totalidad de los requisitos que exigen las leyes fiscales, cuando le sean solicitados por la Comisión de Administración y Prerrogativas

Por tanto, se trata de normas que protegen un bien jurídico de un valor esencial para la convivencia democrática y el funcionamiento del Estado en sí, esto, porque los partidos políticos son parte fundamental del sistema político electoral mexicano, pues son considerados

constitucionalmente entes de interés público que reciben financiamiento del Estado y que tienen como finalidad, promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los poderes Legislativo, Ejecutivo y de los Ayuntamientos del Estado, y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de manera que las infracciones que cometa un partido en materia de fiscalización origina una lesión que resiente la sociedad e incide en forma directa sobre el Estado.

En ese entendido, la omisión de presentar documentación comprobatoria completa por la cantidad de \$1,782.00, por sí misma, constituye una **falta de fondo**, por que con esa irregularidad acredita la vulneración de forma directa de bienes jurídicos tutelados consistentes en garantizar a la autoridad fiscalizadora el uso adecuado de los recursos, la debida rendición de cuentas, así como la certeza del destino de los recursos erogados por el partido político.

e) Los intereses o valores jurídicos tutelados que se vulneraron o los efectos que pudieron producirse por la comisión de la falta

Sobre este elemento, debe tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) resultado; b) peligro abstracto y, c) peligro concreto.

Las infracciones de resultado, también conocidas como materiales, son aquellas que con su sola comisión generan la afectación o daño material del bien jurídico tutelado por la norma administrativa, esto es, ocasionan un daño directo y efectivo total o parcial, en cualquiera de los intereses jurídicos protegidos por la ley, perfeccionándose con la vulneración o menoscabo del bien tutelado, por lo que se requiere que uno u otro se produzca para que la acción encuadre en el supuesto normativo y sea susceptible de sancionarse la conducta.

En lo que atañe a las infracciones de peligro (abstracto y concreto), el efecto de disminuir o destruir en forma tangible o perceptible un bien jurídico no es requisito esencial para su acreditación, es decir, no es necesario que se produzca un daño material sobre el bien protegido, bastará que en la descripción normativa se dé la amenaza de cualquier bien protegido, para que se considere el daño y vulneración al supuesto contenido en la norma.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-188/2008, señala que en las infracciones de peligro concreto, el tipo requiere la exacta puesta en peligro del bien jurídico, es el resultado típico. Por tanto, requiere la comprobación de la proximidad del peligro al bien jurídico y de la capacidad lesiva del riesgo. Razón por la que, estas infracciones son siempre de resultado.

En cambio, las infracciones de peligro abstracto son de mera actividad, se consuman con la realización de la conducta supuestamente peligrosa, por lo que no resulta necesario valorar si la conducta asumida puso o no en concreto peligro el bien protegido, para entender consumada la infracción, ilícito o antijurídico descritos en la norma administrativa, esto es, el peligro no es un elemento de la hipótesis legal, sino la razón o motivo que llevó al legislador a considerar como ilícita de forma anticipada la conducta.

En estos últimos, se castiga una acción "típicamente peligrosa" o peligrosa "en abstracto", en su peligrosidad típica, sin exigir, como en el caso del ilícito de peligro concreto, que se haya puesto efectivamente en peligro el bien jurídico protegido.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobar las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

Los bienes jurídicos tutelados por la norma infringida, los constituyen el garantizar a la autoridad fiscalizadora el uso adecuado de los recursos, la debida rendición de cuentas y la certeza del destino de los recursos erogados por el partido en cita; por lo que, la irregularidad expuesta en el Dictamen Consolidado, consistente en la falta de presentación de la documentación comprobatoria completa por un monto de \$1,782.00, acredita el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas, lo que hace imposible garantizar la transparencia y claridad necesarias en el manejo de los recursos; por consecuencia, se vulneran los principios enunciados.

Por lo tanto, en el caso concreto, la irregularidad imputable al partido político, se traduce en una infracción de resultado que ocasiona un **daño directo y real** a de los aludidos bienes jurídicos.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, define reiterar como volver a decir o hacer algo, mientras que por reiteración en su segunda acepción se entiende la circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.

De modo que, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por el partido político, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

En ese sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sostuvo en la sentencia identificada con número de expediente SUP-RAP-172/2008, que la reiteración se actualiza si existe una falta constante y repetitiva en el mismo sentido, en ejercicio anteriores.

En la especie, no existe una vulneración reiterada por parte del Partido Revolucionario Institucional, respecto de la obligación de presentar documentación comprobatoria que acredite la totalidad de sus erogaciones, toda vez que por la naturaleza de la misma, sólo se puede violentar una sola vez dentro de un mismo ejercicio fiscal.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

En el caso que nos ocupa, existe singularidad en la falta pues el Partido Revolucionario Institucional cometió una sola irregularidad que se traduce en una falta de fondo, trasgrediendo de forma directa los bienes jurídicos protegidos por los artículos 61 y 64 numeral 1 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones.

En conclusión, acreditada la existencia de la infracción y su imputación subjetiva al Partido Revolucionario Institucional **se procede a calificar la falta**; para ello, se toma en consideración el contenido de los elementos objetivos y subjetivos que rodearon la contravención de la norma administrativa, los cuales se han analizado en párrafos anteriores, en específico en los incisos

del **a)** al **g)**, visibles a fojas de la 125 a la 131, y que en este apartado se tienen por reproducidos como si constaran de forma literal, a efecto de evitar repeticiones innecesarias.

Bajo esos términos, esta autoridad administrativa electoral determina que:

1. La falta descrita se califica como **GRAVE**, por las siguientes razones:

En concepto de este órgano superior de dirección, no es posible calificarla como **levísima o leve**, pues en tales calificaciones sólo pueden estar incluidas aquellas conductas de **forma**, en las que no se acredita plenamente una afectación a los valores sustanciales protegidos por la normatividad electoral en materia de fiscalización; sino únicamente la puesta en peligro de dichos valores, que se actualiza con la falta de claridad e insuficiencia tanto en las cuentas rendidas como en los documentos y formatos establecidos como indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias.

En ese sentido, la infracción consistente en la omisión de presentar documentación comprobatoria completa por la cantidad de \$1,782.00; constituye una falta de **fondo y de resultado** en la que existió la afectación real y directa de los bienes jurídicos tutelados por la norma infringida, como lo son garantizar a la autoridad fiscalizadora el uso adecuado de los recursos, la debida rendición de cuentas y la certeza del destino de los recursos erogados por el partido en cita.

Por ello, que la conducta infractora sea de fondo, de resultado, de gran relevancia; y se califique como **GRAVE**.

2. En relación al grado de gravedad cometida por dicho instituto político y con apego al procedimiento de fijación e individualización de sanciones administrativas en materia electoral, contenido en la Tesis de Jurisprudencia, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro indica: "**SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. ELEMENTOS PARA SU FIJACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN**", ésta se gradúa como **ORDINARIA**, de conformidad con las circunstancias de carácter objetivo (gravedad de los hechos y sus consecuencias, el tiempo, modo y lugar de ejecución), así como las de carácter subjetivo (grado de intencionalidad o negligencia y reincidencia); en razón de lo siguiente:

- La conducta del Partido Revolucionario Institucional es de **fondo y de resultado**, en virtud de que omitió presentar documentación comprobatoria completa por la cantidad de \$1,782.00; con lo cual se ocasionó una afectación real y directa de los bienes jurídicos tutelados por la norma infringida, como lo son garantizar a la autoridad fiscalizadora el uso adecuado de los recursos, la debida rendición de cuentas y la certeza del destino de los recursos erogados por el partido en cita.
- La conducta se ubica en el extremo mínimo de la gravedad (**ordinaria**) y no se gravita hacia una de mayor entidad, como sería la **gravedad especial o mayor**¹¹, puesto que con la citada omisión, se generó que la autoridad fiscalizadora, no tuviera certeza respecto de los egresos que realizó este partido político por la cantidad de \$1,782.00, los que debían estar debidamente

¹¹ Tesis emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro indica: **SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES.**

comprobados y soportados con la documentación que acreditara su existencia; además, de que debió ponerla a disposición de la comisión fiscalizadora, cuando esta se la requiriera.

Sin embargo, no se desprenden elementos indiciarios que permitan a este órgano superior de dirección, presumir un uso indebido de los recursos de dicho partido político; aunado a ello, existen circunstancias modificativas que no permiten aumentar la responsabilidad del partido infractor, a considerar: no realizó una conducta reiterada; no es reincidente; no se acreditó que existe dolo en el obrar, por el contrario, dicho partido obró de manera culposa, de carácter negligente al omitir conscientemente presentar documentación comprobatoria completa por la cantidad de \$1,782.00. Esto es, no existen elementos subjetivos que permitan determinar que la conducta infractora merezca un grado mayor al indicado.

Ahora bien, calificada la infracción se procede a individualizar la sanción en los siguientes términos:

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

Con relación a este apartado, se analizan los elementos, a saber:

- a) Calificación de la falta cometida.
- b) Entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta.
- c) Condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia).

a) Calificación de la falta cometida

La falta cometida por el Partido Revolucionario Institucional, fue calificada como **GRAVE ORDINARIA**.

En tales condiciones, para determinar la sanción y su graduación se debe partir no sólo del hecho objetivo y sus consecuencias materiales, sino en concurrencia con el grado de responsabilidad y demás condiciones subjetivas del infractor, lo cual se realizó a través de la valoración de la irregularidad detectada.

Queda expuesto que en el caso concreto se acreditó y confirmó el hecho subjetivo y el grado de responsabilidad en que incurrió el partido político en cita.

Ante esas circunstancias, el Partido Revolucionario Institucional, debe ser objeto de una sanción, la cual, tomando en consideración la calificación de la irregularidad y las circunstancias particulares del caso concreto¹², se considere apropiada a efecto de disuadir a dicho partido político de conductas similares en el futuro y proteja las normas a que se han hecho alusión.

b) La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta

En la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A, Argentina Buenos Aires, define daño como la “expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca”.

¹² Tipo de infracción (acción u omisión); circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron; comisión intencional o culposa de la falta; trascendencia de las normas transgredidas; Intereses o valores jurídicos tutelados que se vulneraron o los efectos que pudieron producirse por la comisión de la falta, reiteración de la infracción, (vulneración sistemática de una misma obligación); y singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó el partido político y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

En este orden de ideas, se precisa que el hecho de que un partido político incumpla con la obligación de presentar documentación comprobatoria completa que ampare los egresos que realicen, trae como consecuencia la imposibilidad de vigilar a cabalidad que las actividades de los partidos se desarrollen con apego a la ley, vulnerando así los principios de certeza, transparencia y rendición de cuentas, en tanto que no es posible verificar que el partido político hubiese cumplido con la totalidad de sus obligaciones.

En el caso concreto, la lesión o daño que se genera con este tipo de irregularidad es impedir u obstaculizar la adecuada vigilancia de los recursos con los que contó el partido para el desarrollo de sus fines, afectando a un mismo valor común, que es la certeza, transparencia y rendición de cuentas, en tanto que no es posible verificar que el partido político hubiese cumplido con la totalidad de sus obligaciones, sin que con ello se acredite que el partido político obtuvo un beneficio con motivo de su proceder ilícito.

c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia)

Sobre este tópico, la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación, en la ejecutoria del expediente SUP-RAP-52/2010 consideró la reincidencia en el ámbito del derecho administrativo sancionador, se actualiza *lato sensu*, cuando el infractor que ha sido condenado por resolución firme, incurre nuevamente en la comisión de otra u otras faltas análogas.

Tal criterio se recoge en la Jurisprudencia número 41/2010, publicada en las páginas 545 y 546 de la Compilación 1997-2010 de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Volumen I, Jurisprudencia con el texto y rubro:

“REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN.- De conformidad con los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en los artículos 355, párrafo 5, inciso e), del Código Federal Electoral y 26.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, los elementos mínimos que la autoridad administrativa electoral debe considerar a fin de tener por actualizada la reincidencia, como agravante de una sanción, son: 1. El ejercicio o período en el que se cometió la transgresión anterior, por la que estima reiterada la infracción; 2. La naturaleza de las contravenciones, así como los preceptos infringidos, a fin de evidenciar que afectan el mismo bien jurídico tutelado, y 3. Que la resolución mediante la cual se sancionó al infractor, con motivo de la contravención anterior, tiene el carácter de firme.”

En este sentido, y para que quede justificada plenamente la aplicación de la reincidencia, las autoridades administrativas electorales sancionadoras, deben de exponer de manera clara y precisa:

a) El periodo en el que se cometió la infracción anterior, por la que se estima repetida la infracción (fecha del ejercicio fiscalizado);

b) La naturaleza de la infracción cometida con anterioridad (violación formal o sustantiva) y los preceptos infringidos, pues este elemento no sólo ayuda a identificar el tipo de infracción cometida, sino también el bien jurídico tutelado y, por ende, transgredido con esa infracción, y,

c) El estado procesal de la resolución en la que se sancionó al infractor en ejercicios anteriores, toda vez que este elemento permite identificar la firmeza de la resolución.

Cabe señalar que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó en la sentencia recaída al recurso de apelación con la clave SUP-RAP-512/2011, que al relacionar los anteriores criterios con los principios de legalidad, proporcionalidad, prohibición de excesos o abusos en el ejercicio de facultades discrecionales, fundamentación y motivación, que rigen en el derecho administrativo sancionador se arriba a la conclusión, de que para considerar justificada plenamente la aplicación de la reincidencia en la individualización de la sanción, como elemento para agravarla, es indispensable que, en la resolución, la autoridad administrativa electoral sancionadora exponga de manera clara y precisa:

a) La conducta que en el ejercicio anterior se consideró infractora de la normativa electoral;

b) El periodo en el que se cometió la infracción anterior, por la que estima repetida la infracción (fecha del ejercicio fiscalizado);

c) La naturaleza de la infracción cometida con anterioridad (violación formal o sustantiva) y los preceptos infringidos, pues aunque este elemento no es determinante, ayuda a identificar el tipo de infracción cometida y también el bien jurídico tutelado y, por ende, transgredido con esa infracción, y

d) El estado procesal de la resolución donde se sancionó al infractor en ejercicios anteriores, toda vez que este elemento permite identificar la firmeza de tal resolución.

En consecuencia, este órgano superior de dirección considera que del análisis de las irregularidades detectadas en los informes financieros presentados por el Partido Revolucionario Institucional, así como de los documentos que obran en los archivos de este Instituto Electoral, no existen medios probatorios que generen convicción respecto a que el partido en cita, es reincidente sobre las conductas que se han analizado.

IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN

Con base en los criterios sostenidos en las tesis números XXVIII/2003 y CXXXIII/2002 emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consultables en la Revista de esa autoridad jurisdiccional electoral, Suplementos 7 y 6, Años 2004 y 2003 respectivamente; y en la página de Internet: <http://www.trife.gob.mx>, cuyos rubros indican: **“SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES”**; y **“SANCIONES. EN SU DETERMINACIÓN, LAS AGRAVANTES O ATENUANTES DERIVADAS DE UNA CONDUCTA IMPUTABLE A UN PARTIDO POLÍTICO, NO PUEDEN AFECTAR LA ESFERA JURÍDICA DE OTROS SUJETOS O ENTES DISTINTOS A AQUEL, AÚN CUANDO INTEGRAN UNA COALICIÓN.”** esta autoridad administrativa electoral, para imponer la sanción respectiva, sitúa la conducta infractora en el extremo mínimo de la sanción, al valorar los elementos que disminuyen la responsabilidad del infractor (atenuantes); que al efecto son:

No.	Atenuantes
1.	No presentó una conducta reiterada.

2.	No es reincidente.
3.	No existió dolo en el obrar; sin embargo, si se desprenden elementos para considerar que dicho partido, obró de manera culposa, de carácter negligente.

Ahora bien, una vez situada la conducta infractora en el extremo mínimo de la sanción, se procede a realizar la cuantificación, hacia un punto de mayor entidad, al tomar en cuenta lo siguiente: las circunstancias particulares del transgresor, las circunstancias relativas al modo, tiempo y lugar; y la concurrencia de los elementos adversos (agravantes) que aumentan la responsabilidad del infractor; a saber:

No.	Agravantes
1.	La conducta del Partido Revolucionario Institucional es de fondo y de resultado , puesto que omitió presentar la documentación comprobatoria completa; con lo cual, generó una afectación real y directa de los bienes jurídicos tutelados por la norma infringida, como lo son garantizar a la autoridad fiscalizadora el uso adecuado de los recursos, la debida rendición de cuentas y la certeza del destino de los recursos erogados por el partido en cita.
2.	La conducta se calificó como grave , en virtud de que no es posible calificarla como levísima o leve , pues en tales calificaciones sólo pueden estar incluidas aquellas conductas de forma, en las que no se acredita plenamente una afectación a los valores sustanciales protegidos por la normatividad electoral en materia de fiscalización; sino únicamente la puesta en peligro de dichos valores, que se actualiza con la falta de claridad e insuficiencia tanto en las cuentas rendidas como en los documentos y formatos establecidos como indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias.
3.	La conducta se ubica en la gravedad ordinaria ; ya que con la citada omisión, se generó que la autoridad fiscalizadora, no tuviera certeza respecto de los egresos que realizó este partido político por la cantidad de \$1,782.00, los que debían estar debidamente comprobados y soportados con la documentación que acreditara su existencia; además, de que debió ponerla a disposición de la comisión fiscalizadora, cuando esta se la requiriera.
4.	Se incrementó la actividad fiscalizadora.

Precisado lo anterior, calificada la falta y analizadas las circunstancias en que fue cometida, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procede a elegir la sanción que corresponda, de conformidad con el artículo 72, numeral 3 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, que literalmente indica:

“Artículo 72

...

3. Los partidos políticos que incurran en las conductas señaladas en los párrafos anteriores, independientemente de las responsabilidades atribuibles a sus dirigentes, miembros o simpatizantes, podrán ser sancionados con:

I. Amonestación pública;

II. Multa de cincuenta a cinco mil cuotas de salario mínimo general vigente en el Estado;

III. Reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución, atendiendo a la gravedad de la infracción;

IV. Supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento público que le corresponda, por el periodo que señale la resolución.

V. Suspensión o cancelación del registro en el caso de los partidos políticos estatales y la suspensión de la acreditación para el caso de los partidos políticos nacionales.

...”

Entonces, corresponde seleccionar una de las sanciones establecidas en el artículo citado, y finalmente, si la sanción contempla un mínimo y un máximo, establecer la graduación concreta idónea.

Bajo esos términos, resulta importante señalar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendiente a disuadir e inhibir la posible comisión de infracciones similares en el futuro, también lo es que, en cada caso debe ponerse particular atención en las circunstancias objetivas de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

Por lo que al individualizar la sanción, se debe atender a la necesidad de desaparecer los efectos o consecuencias de la conducta infractora, pues es precisamente esta disuasión, según ha sido sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dentro de la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-114/09, la finalidad que debe perseguir una sanción.

Pues el hecho de no sancionar conductas como la que ahora nos ocupa, supondría desconocimiento, por parte de esta autoridad, a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización y financiamiento de los partidos políticos; así como a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y transparencia que deben guiar su actividad.

En este sentido, la sanción contenida en el artículo 72, numeral 3, fracción I del ordenamiento citado no es apta para satisfacer los propósitos mencionados, en atención a las circunstancias objetivas en las que se cometió la conducta irregular y la forma de intervención del partido político infractor; una amonestación pública sería poco idónea para disuadir la conducta infractora como la que en este caso nos ocupa, para una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general.

Cabe señalar que las sanciones contenidas en las fracciones III, IV y V del precepto invocado, no son adecuadas para satisfacer los propósitos mencionados, puesto que por un lado las sanciones consistentes en la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que le corresponda, supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento público, la suspensión o cancelación del registro en el caso de los partidos políticos estatales y la suspensión de la acreditación para el caso de los partidos políticos nacionales, resultan excesivas, pues son desproporcionadas dadas las circunstancias tanto objetivas como subjetivas en que se presentó la falta, siendo que tales sanciones se estiman aplicables cuando la gravedad de la falta cometida sea de tal magnitud que genere un estado de cosas tal, que los fines perseguidos por la normatividad en materia no se puedan cumplir sino

con la imposición de sanciones enérgicas o con la exclusión definitiva o temporal del ente político sancionado del sistema existente.

Este Consejo General, al tomar en cuenta la violación cometida, así como la responsabilidad del infractor como resultado de la determinación y comprobación del ilícito, estima que la sanción prevista en la fracción II, del numeral 3 del artículo en cita consistente en una multa que va de cincuenta a cinco mil cuotas de salario mínimo, resulta suficiente para generar en el partido político una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general e inhibirlo de cometer este tipo de faltas en el futuro, cumpliendo así con los fines preventivos y disuasivos de la sanción.

En ese sentido, se concluye que la sanción que se debe imponer al Partido Revolucionario Institucional es la prevista en dicha fracción II, numeral 3 del artículo 72 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Zacatecas, debiendo consistir en una **multa** equivalente a **56 (cincuenta y seis)** días de salario mínimo general vigente en esta entidad federativa para el ejercicio dos mil ocho, que asciende a la cantidad de **\$2,772.00** (Dos mil setecientos setenta y dos pesos 00/100 M.N.), ello con la finalidad de que la sanción genere un efecto disuasivo que evite en el futuro la comisión de conductas ilegales similares, y que exista proporción entre la sanción que se impone y la falta que se valora.

Lo preconcebido es en razón de que la naturaleza de la sanción administrativa es fundamentalmente preventiva, pues su finalidad es que, en lo sucesivo se evite su comisión, toda vez que en el caso de que las sanciones administrativas produjeran una afectación insignificante en el infractor o en sus bienes, en comparación con la expectativa del beneficio a obtenerse o que recibió con su comisión, podría propiciar que el sujeto se viera tentado a cometer una nueva infracción, máxime si con la primera sanción no se vio afectado realmente o, incluso, a pesar de ella conservó algún beneficio.

En el presente caso, esta sanción se considera como la adecuada para garantizar el cumplimiento de los fines de la normatividad sancionadora electoral, como son la represión de futuras conductas irregulares, similares al partido infractor y la inhibición de la reincidencia en las mismas.

En esta tesitura, debe considerarse que el Partido Revolucionario Institucional cuenta con capacidad económica suficiente para cumplir con la sanción que se le impone, pues de conformidad con lo establecido en el Acuerdo ACG-IEEZ-01/IV/2012, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, el diecisiete de enero de dos mil doce, se le asignó como financiamiento público para el sostenimiento y desarrollo ordinario de las actividades permanentes y para las actividades específicas, correspondientes al ejercicio fiscal dos mil doce, la cantidad de \$14'867,381.58 (Catorce millones ochocientos sesenta y siete mil trescientos ochenta y un pesos 58/100 M.N).

Por lo que, se considera que el monto de la sanción impuesta al Partido Revolucionario Institucional no es de carácter gravoso ni resulta desproporcionado, en virtud de que la cuantía líquida representa el 0.0186%, del monto total de las prerrogativas correspondientes al ejercicio fiscal de dos mil doce, para el sostenimiento y desarrollo ordinario de sus actividades permanentes. Cantidad que no afecta de manera sustancial los fines y el desarrollo de las actividades que tiene encomendadas.

Aunado al hecho de que el partido político que por esta vía se sanciona, está legal y fácticamente posibilitado para recibir financiamiento privado, con los límites que prevé la Constitución Política del Estado y Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en modo alguno afecta el cumplimiento de sus fines y al desarrollo de sus actividades.

No pasa desapercibido, de que para valorar la capacidad económica del partido político, es necesario tomar en cuenta las sanciones pecuniarias a las que se ha hecho acreedor con motivo de la comisión de diversas infracciones a la normatividad electoral; pues las condiciones económicas del infractor no pueden entenderse de una manera estática, toda vez que, resulta evidente que van evolucionando de acuerdo con las circunstancias que previsiblemente se vayan presentando. En este sentido, se advierte que en los archivos del Instituto Electoral no existen elementos que acrediten que se hubiere sancionado a dicho partido político, con multa y que haya sido por haber cometido estas mismas irregularidades.

Por consiguiente y en atención a los razonamientos planteados, este órgano superior de dirección considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en el artículo 72 numeral 3, fracción II, de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Zacatecas.

Irregularidad c) Se detectaron erogaciones a nombre de terceras personas por un monto de \$366.50. El instituto político señaló, que la factura observada fue expedida a nombre de una organización adherente al partido político y dado que el monto es mínimo, se aceptó la comprobación. De las manifestaciones vertidas por ese partido político se desprende, que no presentó documentación comprobatoria a su nombre por el monto observado. Por tanto, no solventó la observación formulada. **(Visible a foja 20 del Dictamen Consolidado).**

MARCO NORMATIVO

Como preámbulo, debe estimarse que el marco normativo en que se sustenta el derecho administrativo sancionador, lo ubica como una especie de *ius puniendi*, y consiste en la imputación que la autoridad hace a una persona de un hecho predeterminado y sancionado normativamente; a esta imputación no puede dársele un carácter objetivo exclusivamente, en la que se tomen en cuenta únicamente los hechos consecuencias materiales y los efectos perniciosos de las faltas cometidas, sino también se debe considerar la conducta y la situación del infractor en la comisión de la falta (imputación subjetiva). Facultad de imputación que le ha sido asignada por este marco normativo al órgano administrativo electoral, como se aprecia en las disposiciones siguientes:

Ley Electoral del Estado de Zacatecas

“Artículo 47 numeral 1, fracciones I, XIV y XVIII

1. La Ley sancionará el incumplimiento de las siguientes obligaciones de los partidos políticos:

I. Conducir sus actividades dentro de los cauces previstos en la ley, y en su normatividad interna, y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos.

...

XIV. Permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordene el Instituto, así como entregar la documentación que le solicite el propio Instituto respecto a sus ingresos y egresos.

...

XVIII. Informar al Consejo General el origen y destino de sus recursos, y abstenerse de desviar, para fines ajenos a los previsto por esta ley, el financiamiento público recibido;

...”

“Artículo 70, numeral 3, fracciones I y II

...

3. Las funciones de registro, control y administración a cargo de cada partido político que asumirá a través de su respectivo órgano interno estatal, y que se refieren a los recursos financieros y materiales que constituyen el patrimonio, implica para aquéllos, sujetarse al cumplimiento de las obligaciones siguientes:

I. Llevar sus registros conforme a los principios de contabilidad generalmente aceptados; el Consejo General del Instituto proporcionará anualmente el catálogo de cuentas y las formas o formatos de reportes a que se adecuará el mismo;

II. Se apegarán a los lineamientos técnicos que expida el Instituto, relativos al registro de sus ingresos y egresos, así como a la presentación de la documentación comprobatoria y justificativa de las operaciones que contabilice;

...”

“Artículo 72 en el numeral 1, fracciones I y II

1. Para revisar y fiscalizar los informes financieros y de campaña que en términos de este capítulo los partidos políticos deben presentar, se estará a lo siguiente:

I. Los informes contables que se presenten al Consejo General del Instituto, serán turnados para ser revisados a la comisión encargada de la fiscalización a la actividad financiera de los partidos políticos, que determine la ley o el reglamento;

II. Para revisar los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen y destino de los recursos ordinarios y de campaña, la comisión revisora podrá asesorarse del personal técnico que le autorice el Consejo General del Instituto.

...”

“Artículo 73 numeral 1, fracción III, IV, V, IX

1. La comisión fiscalizadora a que refiere el artículo anterior, tendrá a su cargo las siguientes atribuciones:

...

III. Vigilar que los recursos provenientes de las modalidades de financiamiento que establece esta ley, sean ejercidos y aplicados correctamente por los partidos políticos;

IV. Solicitar a los partidos políticos, y a terceros que con ellos estén relacionados a través de operaciones financieras, rindan informe detallado o complementario respecto de sus ingresos y egresos, en los términos del reglamento respectivo;

V. Revisar los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen, empleo y aplicación de sus recursos anuales y de campaña, según corresponda;

...

IX. Informar al Consejo General de las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos, derivadas del manejo de sus recursos; el incumplimiento a su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, de las sanciones que a su juicio procedan;

...

Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas

“Artículo 23, numeral 1, fracciones I, VII y LVII

1. Son atribuciones del Consejo General:

I. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral.

...

VII. Vigilar que las actividades de los partidos políticos y en su caso coaliciones, se desarrollen de conformidad con la legislación aplicable y que cumplan con las obligaciones a que están sujetos;

...

LVII. Conocer de las faltas e infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan en los términos previstos en la presente ley:

...”

“Artículo 72 numerales 1, 2, fracciones I, II, III, IV, V; 3 fracciones I, II, III, IV y V

1. Los partidos políticos y coaliciones, incurrir en infracciones, cuando dejen de cumplir, por actos u omisiones, aquello a que estén obligados por mandato de la Ley Electoral y demás leyes y reglamentos que rigen la materia.

2. Sin perjuicio de observar la disposición de carácter general prevista en el párrafo anterior, los partidos políticos y coaliciones incurrir en infracción que sancionará el Consejo General, en los supuestos siguientes:

I. Dejar de cumplir las resoluciones o acuerdos de los órganos del Instituto o del Tribunal Estatal Electoral;

II. No presentar los informes periódicos o de campaña en los términos establecidos en la Ley Electoral, o que la documentación comprobatoria no tenga el debido respaldo y justificación de las operaciones efectuadas.

III. Aceptación de donativos o aportaciones económicas en contravención a la Ley Electoral;

IV. Excederse durante un proceso electoral de los topes a los gastos de precampaña y campaña legalmente establecidos;

V. Desviar el financiamiento público hacia fines distintos a los que prevé la Ley Electoral.

3. Los partidos políticos que incurran en las conductas señaladas en los párrafos anteriores, independientemente de las responsabilidades atribuibles a sus dirigentes, miembros o simpatizantes, podrán ser sancionados con:

I. Amonestación pública;

II. Multa de cincuenta a cinco mil cuotas de salario mínimo general vigente en el Estado;

III. Reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución, atendiendo a la gravedad de la infracción;

IV. Supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento público que le corresponda, por el periodo que señale la resolución.

V. Suspensión o cancelación del registro en el caso de los partidos políticos estatales y la suspensión de la acreditación para el caso de los partidos políticos nacionales.

...

“Artículo 74

1. La aplicación de sanciones a que se refiere el presente título, se sujetará a lo siguiente:

...

2. Cuando el Consejo General considere que un partido político, coalición o candidato han incurrido en alguna infracción en materia electoral, fincará las responsabilidades correspondientes, y al aplicar las respectivas sanciones, tomará en cuenta las circunstancias y la gravedad de la infracción.

Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones

“Artículo 26 numeral 1, fracciones II y III

1. Para efectos del Reglamento, los partidos políticos y coaliciones tendrán las siguientes obligaciones:

...

II. Entregar la documentación que le solicite la Comisión respecto al origen, monto y destino de sus recursos;

III. Permitir la práctica de verificaciones y auditorias que ordene la Comisión, o en su caso, el Consejo General;

...

De una interpretación sistemática y funcional de los artículos citados, se advierte que es el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, quien tiene la facultad para imponer las sanciones por las irregularidades cometidas, con base en las circunstancias de carácter objetivo (la gravedad de los hechos y sus consecuencias, el tiempo, modo y lugar de ejecución), así como las de carácter subjetivo (el enlace personal o subjetivo del autor y su acción) para una adecuada individualización y finalmente, proceder a seleccionar la clase de sanción que corresponda. Sustenta lo anterior la siguiente tesis de jurisprudencia que a la letra establece:

“SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. ELEMENTOS PARA SU FIJACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN.—La responsabilidad administrativa corresponde al derecho administrativo sancionador, que es una especie del *ius puniendi*, y consiste en la imputación o atribución a una persona de un hecho predeterminado y sancionado normativamente, por lo que no puede dársele un carácter objetivo exclusivamente, en que tomen en cuenta únicamente los hechos y consecuencias materiales y los efectos perniciosos de las faltas cometidas, sino también se debe considerar la conducta y la situación del infractor en la comisión de la falta (imputación subjetiva). Esto sirve de base para una interpretación sistemática y funcional de los artículos 270, apartado 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 10.1 del Reglamento que establece los lineamientos aplicables en la integración de los expedientes y la sustanciación del procedimiento para la atención de las quejas sobre el origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas, el cual conduce a establecer que la referencia a las circunstancias sujetas a consideración del Consejo General, para fijar la sanción que corresponda al partido político por la infracción cometida, comprende tanto a las de carácter objetivo (la gravedad de

los hechos y sus consecuencias, el tiempo, modo y lugar de ejecución), como a las subjetivas (el enlace personal o subjetivo entre el autor y su acción, verbigracia el grado de intencionalidad o negligencia, y la reincidencia) que rodean a la contravención de la norma administrativa. Una vez acreditada la infracción cometida por un partido político y su imputación subjetiva, la autoridad electoral, debe en primer lugar, determinar si la falta fue levísima, leve o grave, y en este último supuesto, precisar si se trata de una gravedad ordinaria, especial o mayor, para saber si alcanza o no el grado de particularmente grave, así como dilucidar si se está en presencia de una infracción sistemática, y con todo esto, debe proceder a localizar la clase de sanción que legalmente corresponda, entre las cinco previstas por el artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Finalmente, si la sanción escogida contempla un mínimo y un máximo, se procederá a graduar o individualizar la sanción, dentro de los márgenes admisibles por la ley, atendiendo a las circunstancias antes apuntadas.

Tercera Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-029/2001.—Partido Revolucionario Institucional.—13 de julio de 2001.—Unanimidad de votos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-024/2002.—Partido Revolucionario Institucional.—31 de octubre de 2002.—Unanimidad de votos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-031/2002.—Agrupación Política Nacional, Agrupación Política Campesina.—31 de octubre de 2002.—Unanimidad de votos.

Revista Justicia Electoral 2004, suplemento 7, páginas 28-29, Sala Superior, tesis S3ELJ 24/2003.

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 295-296".

Ahora bien, en las sentencias recaídas a los expedientes SUP-RAP-85/2006, SUP-RAP-241/2008, SUP-RAP-25/2010 y SUP-RAP-38/2010 la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, estableció que para que se diera una adecuada calificación de las faltas que se consideraran demostradas, se debía realizar un examen de algunos aspectos, a saber:

- a) El tipo de infracción (acción u omisión);
- b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizó;
- c) La comisión intencional o culposa de la falta; y, en su caso, de resultar relevante para determinar la intención en el obrar, los medios utilizados;
- d) La trascendencia de la norma transgredida;
- e) Los resultados o efectos que sobre los objetivos (propósitos de creación de la norma) y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse;
- f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación, distinta en su connotación a la reincidencia; y
- g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

Por lo que, acreditada la infracción cometida por un partido político y su imputación subjetiva, la autoridad electoral, debe en primer lugar, llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda y, finalmente, si la sanción elegida contempla un mínimo y un máximo, proceder a graduarla dentro de esos márgenes.

Adicionalmente, este órgano superior de dirección, considera que para imponer la sanción se deben tomar en cuenta los siguientes elementos:

1. La calificación de la falta o faltas cometidas;
2. La entidad de la lesión o los daños o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta;
3. La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia) y,

4. Que la imposición de la sanción no afecte sustancialmente el desarrollo de las actividades del partido político de tal manera que comprometa el cumplimiento de sus propósitos fundamentales o subsistencia.

Bajo estos parámetros, se procede a realizar el análisis en un primer momento, de los elementos para calificar la falta (I) y, posteriormente, los elementos para individualizar la sanción (II).

I. CALIFICACIÓN DE LA FALTA

Para efecto de realizar una adecuada calificación de la falta, se realizará un examen de los elementos objetivos y subjetivos que rodearon la contravención de la norma administrativa, a saber:

- a) Tipo de infracción (acción u omisión).
- b) Circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretizaron.
- c) Comisión intencional o culposa de la falta.
- d) Trascendencia de las normas transgredidas.
- e) Intereses o valores jurídicos tutelados que se vulneraron o los efectos que pudieron producirse por la comisión de la falta.
- f) Reiteración de la infracción, (vulneración sistemática de una misma obligación).
- g) Singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

a) Tipo de infracción (acción u omisión)

Según la Real Academia de la Lengua Española, la definición de acción como “el ejercicio de la posibilidad de hacer, o bien, el resultado de hacer”.

De igual manera define a la omisión como la “abstención de hacer o decir”, o bien, “la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado”.

En ese sentido la acción implica un hacer, mientras que la omisión se traduce en un no hacer.

En similares términos la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-RAP-98/2003 y acumulados señaló que la acción en sentido estricto se realiza a través de una actividad positiva que conculca una norma que prohíbe hacer algo. En cambio, en la omisión, el sujeto activo incumple un deber que la ley le impone, o bien no lo cumple en la forma ordenada en la norma aplicable.

Adicionalmente, en las sentencias recaídas en los expedientes SUP-RAP-25/2010 y SUP-RAP-38/2010, la citada máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, determinó que la conducta como elemento para la existencia de un ilícito, puede manifestarse mediante un comportamiento o varios, voluntario o involuntario; activo en cuanto presupone una acción o un hacer positivo o negativo cuando se trata de una inactividad o un no hacer, que produce un resultado, es decir, la conducta es un comportamiento que se puede manifestar como una acción o una omisión.

Bajo ese orden de ideas, el Partido Revolucionario Institucional, realizó una conducta omisa, toda vez que no presentó la documentación comprobatoria a su nombre, por la cantidad de \$366.50.

b) Circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron

Para llevar a cabo la individualización de la sanción, la conducta se valora conjuntamente con las circunstancias objetivas que concurren en el caso concreto, como son las siguientes:

Modo. En el caso a estudio, el Partido Revolucionario Institucional, omitió presentar la documentación comprobatoria a su nombre por la cantidad de \$366.50, durante el transcurso del ejercicio fiscal dos mil ocho.

Tiempo. De conformidad con las constancias que obran en autos, este órgano superior de dirección, considera que la infracción en comento, surgió en el ejercicio fiscal del año dos mil ocho y se evidenció en dos momentos: una vez que se realizó la revisión al informe financiero anual presentado por ese instituto político, el día veintiocho de febrero del año dos mil nueve, y se le formularon diversas observaciones mediante oficio número 91/09 de fecha cinco de junio del mismo año; y cuando se realizó la revisión física del gasto ordinario del ejercicio fiscal dos mil ocho en las oficinas que ocupa ese instituto político, según consta en el acta de cierre de fecha tres de abril del año dos mil nueve, mediante la cual se le realizaron diversas observaciones, fechas en las cuales, atento a lo solicitado por la autoridad electoral, el partido político tenía la obligación de dar cumplimiento a los requerimientos formulados.

Lugar. La conducta reprochada al Partido Revolucionario Institucional, se realizó en el Estado de Zacatecas, toda vez que la irregularidad se evidenció en la revisión de los informes financieros correspondientes al ejercicio fiscal dos mil ocho, y en el propio proceso de fiscalización, llevado a cabo en las oficinas de esta autoridad administrativa electoral (revisión de gabinete), así como en las oficinas que ocupa la dirigencia estatal de ese instituto político, (revisión física).

c) Comisión intencional o culposa de la falta

La intencionalidad, es un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

Al respecto, el Jurista Francesco Carrara, en su obra denominada “dolo, culpa y preterintención”, establece que la culpa es la falta de intención¹³.

Que en sentido estricto la culpa es la falta de intención en el sujeto activo de provocar las consecuencias que el acto que emprende suscita, por lo que se dice que no se representó mentalmente el resultado de su accionar; mientras que el dolo es la intención de cometer el acto en cuestión y consecuentemente, generar sus consecuencias por lo que previamente se representó mentalmente el resultado de su acto.

La culpa entonces, es el actuar imprudente, negligente, en otras palabras la conducta descuidada del sujeto activo.

Existen diversas formas de culpa, entre ellas, las siguientes:

Negligencia. Descuido en el actuar. Omisión consciente, descuido por impericia o dejar de cumplir un acto que el deber funcional exige. En materia penal, es punible.

¹³ Ibidem.

Imprudencia. Punible e inexcusable negligencia con olvido de las precauciones que la prudencia vulgar aconseja, la cual conduce a ejecutar actos que se realizan sin la diligencia debida y que son previsibles desde un punto de vista objetivo, siendo considerados como delito.

En cambio y como se indicó, el dolo y la intencionalidad son un aspecto subjetivo que permite apreciar de qué manera el responsable fijó su voluntad en orden a un fin o efecto, para continuar con el juicio de reproche sobre la conducta.

En ese sentido, no merece el mismo reproche una persona que ha infringido la disposición normativa en virtud de la falta de observación, atención, cuidado o vigilancia, que aquella otra que ha fijado su voluntad en la realización de una conducta particular que es evidentemente ilegal.

En concordancia con lo establecido en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-045/2007, el dolo tiene que acreditarse plenamente y no puede ser presumido, es decir, no puede establecerse por presunción, sino debe hacerse evidente mediante la prueba de hechos concretos, por tratarse de una maquinación fraudulenta, o sea, una conducta ilícita realizada en forma voluntaria y deliberada.

Bajo esas circunstancias, el Partido Revolucionario Institucional al no haber presentado la documentación comprobatoria a su nombre por la cantidad de \$366.50, vulneró lo dispuesto en el artículo 64 numeral 1 del reglamento invocado; sin embargo, en concepto de este órgano superior de dirección, no existen elementos que generen convicción respecto de que existió la intención por parte de dicho instituto político, de obtener el resultado de la comisión de la falta (elemento esencial constitutivo del dolo), sino por el contrario, se considera que existe culpa en el obrar, toda vez que de los elementos que se han analizado se demuestra que ese ente político, obró de manera culposa de carácter negligente, al omitir conscientemente presentar documentación comprobatoria a su nombre, por la cantidad en cita. Situación que es concordante con el criterio al que se alude en el párrafo anterior, ya que el dolo tiene que acreditarse plenamente, además de que no puede ser presumido.

En ese orden de ideas, el hecho de que no se acredite una intención en el obrar del partido político infractor, no implica que no se hayan vulnerado los bienes jurídicos como lo son la certeza y transparencia respecto de los egresos que realizan los partidos políticos; y que dicho partido político no sea responsable de la conducta omisiva, pues como ha quedado demostrado, vulneró la normatividad electoral en materia de fiscalización; por ende, es sujeto de una sanción como consecuencia de su conducta infractora.

d) La trascendencia de las normas transgredidas

Es importante señalar que con la actualización de la falta sustancial se acredita la afectación a los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización de partidos políticos.

Así las cosas, una falta sustancial trae consigo la no rendición de cuentas, o bien, hace imposible garantizar la transparencia y claridad necesarias en el manejo de los recursos, por consecuencia, se vulnera la certeza como principio rector de cualquier actividad electoral. Debido a lo anterior, el partido político en cuestión viola los valores antes establecidos y se afecta a la persona jurídica indeterminada (los individuos pertenecientes a la sociedad), pues se afecta de forma directa y efectiva la certeza del adecuado manejo de los recursos.

Además, se incrementa considerablemente la actividad fiscalizadora de la autoridad administrativa, con un incumplimiento, a nuevas acciones y diligencias para conseguir la verificación de lo expresado u omitido en los informes.

En la irregularidad c), la relativa a que el Partido Revolucionario Institucional, no presentó documentación comprobatoria a su nombre, vulneró lo dispuesto en el artículo 64 numeral 1 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones, que señala:

“Artículo 64

1. Los egresos de los partidos políticos deberán registrarse contablemente y estar soportados con la documentación que se expida a nombre del partido político, por la persona física o moral a quién se efectuó el pago. La documentación deberá cumplir con los requisitos que exigen las disposiciones fiscales aplicables, con excepción del numeral 2 del presente artículo.”

Este artículo establece las siguientes obligaciones que tienen los partidos políticos respecto a los egresos:

- 1) Registrar contablemente sus egresos;
- 2) Soportar dichos egresos con documentación que se expida a nombre del partido político, por la persona física o moral a quien se efectuó el pago; y
- 3) Que la documentación mencionada, reúna los requisitos fiscales que exigen las disposiciones fiscales aplicables.

En síntesis, la norma señalada regula diversas situaciones específicas, entre otras, la obligación a cargo de los partidos políticos de presentar el registro contable de sus egresos con la documentación comprobatoria pertinente **que se expida a su nombre**, para lo cual, la autoridad fiscalizadora puede solicitar en todo momento a los órganos internos estatales responsables de las finanzas de los partidos políticos dicha documentación, con la finalidad de acreditar la veracidad de lo reportado en sus informes financieros. De ésta manera, se otorga seguridad, certeza y transparencia a la autoridad electoral en su actividad fiscalizadora, cuando se trata de los egresos que realizan los partidos políticos.

Por lo que, la falta de presentación de la documentación a nombre del partido político, por sí misma constituye una falta de fondo, toda vez que con la omisión se vulnera de manera directa los bienes jurídicos tutelados consistentes en la certeza y rendición de cuentas.

En ese sentido, la falta de presentación de documentación comprobatoria a nombre del partido político por la cantidad de \$366.50, no puede ser considerada como una falta formal, porque no se trata simplemente de una indebida contabilidad o inadecuado soporte documental de egresos, por el contrario la infracción en cuestión por sí misma constituye una falta de fondo, porque con la aludida omisión se acredita, el uso indebido de los recursos con lo que cuentan los partidos políticos para el desarrollo de sus fines al no tener certeza del uso y destino.

En este orden de ideas, queda debidamente acreditado que el partido político no presentó la documentación necesaria para acreditarla erogación realizada por la cantidad de \$366.50, pues si partimos que la finalidad de la norma constituye garantizar el uso debido de los recursos con los que cuente el partido político para el desarrollo de sus fines, así como la certeza del destino de los recursos erogados y la transparencia en el registro de los ingresos y egresos, entonces la

conducta del Partido revolucionario institucional, ocasionó la vulneración a los principios ya señalados.

e) Los intereses o valores jurídicos tutelados que se vulneraron o los efectos que pudieron producirse por la comisión de la falta

Sobre este elemento, debe tomarse en cuenta las modalidades de configuración del tipo administrativo en estudio, para valorar la medida en la que contribuye a determinar la gravedad de la falta.

Al respecto, la falta puede actualizarse como una infracción de: a) resultado; b) peligro abstracto y, c) peligro concreto.

Las infracciones de resultado, también conocidas como materiales, son aquellas que con su sola comisión generan la afectación o daño material del bien jurídico tutelado por la norma administrativa, esto es, ocasionan un daño directo y efectivo total o parcial, en cualquiera de los intereses jurídicos protegidos por la ley, perfeccionándose con la vulneración o menoscabo del bien tutelado, por lo que se requiere que uno u otro se produzca para que la acción encuadre en el supuesto normativo y sea susceptible de sancionarse la conducta.

En lo que atañe a las infracciones de peligro (abstracto y concreto), el efecto de disminuir o destruir en forma tangible o perceptible un bien jurídico no es requisito esencial para su acreditación, es decir, no es necesario que se produzca un daño material sobre el bien protegido, bastará que en la descripción normativa se dé la amenaza de cualquier bien protegido, para que se considere el daño y vulneración al supuesto contenido en la norma.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-188/2008, señala que en las infracciones de peligro concreto, el tipo requiere la exacta puesta en peligro del bien jurídico, es el resultado típico. Por tanto, requiere la comprobación de la proximidad del peligro al bien jurídico y de la capacidad lesiva del riesgo. Por esta razón, estas infracciones son siempre de resultado.

En cambio, las infracciones de peligro abstracto son de mera actividad, se consuman con la realización de la conducta supuestamente peligrosa, por lo que no resulta necesario valorar si la conducta asumida puso o no en concreto peligro el bien protegido, para entender consumada la infracción, ilícito o antijurídico descritos en la norma administrativa, esto es, el peligro no es un elemento de la hipótesis legal, sino la razón o motivo que llevó al legislador a considerar como ilícita de forma anticipada la conducta.

En estos últimos, se castiga una acción "típicamente peligrosa" o peligrosa "en abstracto", en su peligrosidad típica, sin exigir, como en el caso del ilícito de peligro concreto, que se haya puesto efectivamente en peligro el bien jurídico protegido.

Entre esas posibles modalidades de acreditación se advierte un orden de prelación para reprobear las infracciones, pues la misma falta que genera un peligro en general (abstracto), evidentemente debe rechazarse en modo distinto de las que producen un peligro latente (concreto) y, a su vez, de manera diferente a la que genera la misma falta, en las mismas condiciones, pero que produce un resultado material lesivo.

Los bienes jurídicos tutelados por la norma infringida, lo constituyen la certeza del destino de los recursos erogados y la transparencia en el registro de los ingresos y egresos; por lo que la irregularidad expuesta en el Dictamen Consolidado, consistente en la falta de presentación de la

documentación comprobatoria a nombre del partido político por un monto de \$366.50, acredita el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas, lo que hace imposible garantizar la transparencia y claridad necesarias en el manejo de los recursos, por consecuencia, se vulneran los principios indicados.

Por lo tanto, en el caso concreto, la irregularidad imputable al partido político se traduce en una infracción de resultado que ocasiona un **daño directo y real** a los aludidos bienes jurídicos.

f) La reiteración de la infracción, esto es, la vulneración sistemática de una misma obligación

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, define reiterar como volver a decir o hacer algo, mientras que por reiteración en su segunda acepción se entiende la circunstancia que puede ser agravante, derivada de anteriores condenas del reo, por delitos de índole diversa del que se juzga, en lo que se diferencia de la reincidencia.

De modo que, por reiteración de la infracción debemos entender aquellas situaciones de tiempo, modo o lugar producidas por el partido político, que influyen en una repetición de la conducta, distinguiéndola de la reincidencia.

En ese sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sostuvo en la sentencia identificada con número de expediente SUP-RAP-172/2008, que la reiteración se actualiza si existe una falta constante y repetitiva en el mismo sentido, en ejercicio anteriores.

En la especie, no existe una vulneración reiterada por parte del Partido Revolucionario Institucional, respecto a la obligación de presentar documentación comprobatoria a su nombre por la cantidad de \$366.50, toda vez que por la naturaleza de dicha obligación, sólo se puede violentar una sola vez dentro de un mismo ejercicio fiscal.

g) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

En el caso que nos ocupa existe singularidad en la falta pues el Partido Revolucionario Institucional, cometió una sola irregularidad que se traduce en una falta de fondo, trasgrediendo de forma directa los bienes jurídicos protegidos por la norma, consistentes en la certeza y debida rendición de cuentas.

En conclusión, acreditada la existencia de la infracción y su imputación subjetiva al Partido Revolucionario Institucional **se procede a calificar la falta**; para ello, se toma en consideración el contenido de los elementos objetivos y subjetivos que rodearon la contravención de la norma administrativa, los cuales se han analizado en párrafos anteriores, en específico en los incisos del **a)** al **g)**, visibles a fojas de la 143 a la 149, y que en este apartado se tienen por reproducidos como si constaran de forma literal, a efecto de evitar repeticiones innecesarias.

Bajo esos términos, esta autoridad administrativa electoral determina que:

1. La falta descrita se califica como GRAVE, por las siguientes razones:

En concepto de este órgano superior de dirección, no es posible calificarla como **levísima o leve**, pues en tales calificaciones sólo pueden estar incluidas aquellas conductas de **forma**, en las que no se acredita plenamente una afectación a los valores sustanciales protegidos por la

normatividad electoral en materia de fiscalización; sino únicamente la puesta en peligro de dichos valores, que se actualiza con la falta de claridad e insuficiencia tanto en las cuentas rendidas como en los documentos y formatos establecidos como indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias.

En ese sentido, la infracción consistente en la omisión de presentar la documentación comprobatoria, a nombre del partido político en cita, a efecto de acreditar la erogación realizada por la cantidad de \$366.50; constituye una falta de **fondo y de resultado**, en la que existió la afectación real y directa de los bienes jurídicos tutelados por la norma infringida, como lo son: la certeza y transparencia respecto de los egresos de dicho partido político.

Por ello, que la conducta infractora sea de fondo, de resultado, de gran relevancia; y se califique como **GRAVE**.

2. En relación al grado de gravedad cometida por dicho instituto político y con apego al procedimiento de fijación e individualización de sanciones administrativas en materia electoral, contenido en la Tesis de Jurisprudencia, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro indica: “**SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. ELEMENTOS PARA SU FIJACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN**”, ésta se gradúa como **ORDINARIA**, de conformidad con las circunstancias de carácter objetivo (gravedad de los hechos y sus consecuencias, el tiempo, modo y lugar de ejecución), así como las de carácter subjetivo (grado de intencionalidad o negligencia y reincidencia); en razón de lo siguiente:

- La conducta del Partido Revolucionario Institucional, es de **fondo y de resultado**, en virtud de que se abstuvo de presentar documentación comprobatoria a su nombre, con un importe total de \$366.50; con lo cual, se ocasionó una afectación real y directa de los bienes jurídicos tutelados por la norma infringida, como lo son la certeza y transparencia respecto de los egresos de ese partido político.
- La conducta se ubica en el extremo mínimo de la gravedad (**ordinaria**) y no se gravita hacia una de mayor entidad, como sería la **gravedad especial o mayor**¹⁴, toda vez que con la conducta omisiva de ese instituto político, consistente en no presentar documentación comprobatoria a su nombre, ocasionó una vulneración real y directa a los bienes jurídicos tutelados por la norma infringida, lo que generó una indebida rendición de cuentas, respecto de los egresos; sin embargo, no se desprenden elementos indiciarios que permitan a este órgano superior de dirección, presumir un uso indebido de los recursos de dicho partido político.

Aunado a ello, existen circunstancias modificativas que no permiten aumentar la responsabilidad del partido infractor, a considerar: no realizó una conducta reiterada; no es reincidente; no se acreditó que existe dolo en el obrar, por el contrario, dicho partido obró de manera culposa, de carácter negligente al omitir conscientemente presentar documentación comprobatoria a su nombre, con un importe total de \$366.50. Esto es, no existen elementos subjetivos que permitan a este órgano superior de dirección, determinar que la conducta infractora merezca un grado mayor al indicado.

Ahora bien, calificada la infracción del Partido Revolucionario Institucional se procede a individualizar la sanción, en los siguientes términos:

¹⁴ Tesis emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro indica: **SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES.**

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

Con relación a este apartado, se analizan los elementos, a saber:

- a) Calificación de la falta cometida.
- b) Entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta.
- c) Condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia).

a) Calificación de la falta cometida

La falta cometida por el Partido Revolucionario Institucional, fue calificada como **GRAVE ORDINARIA**.

En tales condiciones, para determinar la sanción y su graduación se debe partir no sólo del hecho objetivo y sus consecuencias materiales, sino en concurrencia con el grado de responsabilidad y demás condiciones subjetivas del infractor, lo cual se realizó a través de la valoración de la irregularidad detectada.

Queda expuesto que en el caso concreto se acreditó y confirmó el hecho subjetivo y el grado de responsabilidad en que incurrió el partido político.

Ante esas circunstancias, el Partido Revolucionario Institucional, debe ser objeto de una sanción, la cual tomando en consideración la calificación de la irregularidad y las circunstancias particulares del caso concreto¹⁵, se considere apropiada a efecto de disuadir a dicho partido político de conductas similares en el futuro y proteja las normas a que se han hecho alusión.

b) La entidad de la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta

En la Enciclopedia Jurídica Omeba, en su tomo V, Editorial Driskill S.A, Argentina Buenos Aires, define daño como la “expresión que alude al detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca”.

El daño constituye un detrimento en el valor de una persona, cosa o valores que va encaminado a establecer cuál fue la trascendencia o importancia causada por las irregularidades que desplegó el partido político y si ocasionó un menoscabo en los valores jurídicamente tutelados.

En este orden de ideas, se precisa que el hecho de que un partido político incumpla con la obligación de presentar documentación comprobatoria a su nombre, vulnera los principios de certeza y rendición de cuentas, en tanto que no es posible verificar que el partido político hubiese cumplido con la totalidad de sus obligaciones.

Por lo que desea manera, debe considerarse que la descrita situación, vulnera el principio de certeza y rendición de cuentas, toda vez de que no presentó la documentación a su nombre, sin embargo no se acredita que el partido hubiere obtenido un lucro.

¹⁵ Tipo de infracción (acción u omisión); circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se concretaron; comisión intencional o culposa de la falta; trascendencia de las normas transgredidas; Intereses o valores jurídicos tutelados que se vulneraron o los efectos que pudieron producirse por la comisión de la falta, reiteración de la infracción, (vulneración sistemática de una misma obligación); y singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

c) La condición de que el ente infractor haya incurrido con antelación en la comisión de una infracción similar (reincidencia)

Sobre este tópico, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la ejecutoria del expediente SUP-RAP-52/2010 consideró que la reincidencia en el ámbito del derecho administrativo sancionador, se actualiza *lato sensu*, cuando el infractor que ha sido condenado por resolución firme, incurre nuevamente en la comisión de otra u otras faltas análogas.

Tal criterio se recoge en la Jurisprudencia número 41/2010, publicada en las páginas 545 y 546 de la Compilación 1997-2010 de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Volumen I, Jurisprudencia con el texto y rubro:

“REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN.- De conformidad con los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en los artículos 355, párrafo 5, inciso e), del Código Federal Electoral y 26.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, los elementos mínimos que la autoridad administrativa electoral debe considerar a fin de tener por actualizada la reincidencia, como agravante de una sanción, son: 1. El ejercicio o período en el que se cometió la transgresión anterior, por la que estima reiterada la infracción; 2. La naturaleza de las contravenciones, así como los preceptos infringidos, a fin de evidenciar que afectan el mismo bien jurídico tutelado, y 3. Que la resolución mediante la cual se sancionó al infractor, con motivo de la contravención anterior, tiene el carácter de firme.”

En este sentido y para que quede justificada plenamente la aplicación de la reincidencia, las autoridades administrativas electorales sancionadoras, deben de exponer de manera clara y precisa:

- a) El periodo en el que se cometió la infracción anterior, por la que se estima repetida la infracción (fecha del ejercicio fiscalizado);
- b) La naturaleza de la infracción cometida con anterioridad (violación formal o sustantiva) y los preceptos infringidos, pues este elemento no sólo ayuda a identificar el tipo de infracción cometida, sino también el bien jurídico tutelado y, por ende, transgredido con esa infracción, y,
- c) El estado procesal de la resolución en la que se sancionó al infractor en ejercicios anteriores, toda vez que este elemento permite identificar la firmeza de la resolución.

Cabe señalar que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, determinó en la sentencia recaída al recurso de apelación con la clave SUP-RAP-512/2011, que al relacionar los anteriores criterios con los principios de legalidad, proporcionalidad, prohibición de excesos o abusos en el ejercicio de facultades discrecionales, fundamentación y motivación, que rigen en el derecho administrativo sancionador se arriba a la conclusión, de que para considerar justificada plenamente la aplicación de la reincidencia en la individualización de la sanción, como elemento para agravarla, es indispensable que, en la resolución, la autoridad administrativa electoral sancionadora exponga de manera clara y precisa:

- a) La conducta que en el ejercicio anterior se consideró infractora de la normativa electoral;
- b) El periodo en el que se cometió la infracción anterior, por la que estima repetida la infracción (fecha del ejercicio fiscalizado);

c) La naturaleza de la infracción cometida con anterioridad (violación formal o sustantiva) y los preceptos infringidos, pues aunque este elemento no es determinante, ayuda a identificar el tipo de infracción cometida y también el bien jurídico tutelado y, por ende, transgredido con esa infracción, y

d) El estado procesal de la resolución donde se sancionó al infractor en ejercicios anteriores, toda vez que este elemento permite identificar la firmeza de tal resolución.

En consecuencia, este órgano superior de dirección considera que del análisis de las irregularidades detectadas en los informes financieros presentados por el Partido Revolucionario Institucional que nos ocupan, así como de los documentos que obran en los archivos de este instituto electoral, no existió medio de convicción que nos lleve a establecer que el referido partido político, es reincidente respecto de las conductas que se han analizado.

IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN

Con base en los criterios sostenidos en las tesis números XXVIII/2003 y CXXXIII/2002 emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consultables en la Revista de esa autoridad jurisdiccional electoral, Suplementos 7 y 6, Años 2004 y 2003 respectivamente; y en la página de Internet: <http://www.trife.gob.mx>, cuyos rubros indican: **“SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES”**; y **“SANCIONES. EN SU DETERMINACIÓN, LAS AGRAVANTES O ATENUANTES DERIVADAS DE UNA CONDUCTA IMPUTABLE A UN PARTIDO POLÍTICO, NO PUEDEN AFECTAR LA ESFERA JURÍDICA DE OTROS SUJETOS O ENTES DISTINTOS A AQUEL, AÚN CUANDO INTEGRAN UNA COALICIÓN.”** esta autoridad administrativa electoral, para imponer la sanción respectiva, sitúa la conducta infractora en el extremo mínimo de la sanción, al valorar los elementos que disminuyen la responsabilidad del infractor (atenuantes); que al efecto son:

No.	Atenuantes
1.	No presentó una conducta reiterada.
2.	No es reincidente.
3.	No existió dolo en el obrar; sin embargo, si se desprenden elementos para considerar que dicho partido, obró de manera culposa, de carácter negligente.

Ahora bien, una vez situada la conducta infractora en el extremo mínimo de la sanción, se procede a realizar la cuantificación, hacia un punto de mayor entidad, al tomar en cuenta lo siguiente: las circunstancias particulares del transgresor, las circunstancias relativas al modo, tiempo y lugar; y la concurrencia de los elementos adversos (agravantes) que aumentan la responsabilidad del infractor; a saber:

No.	Agravantes
1.	La conducta del Partido Revolucionario Institucional, es de fondo y de resultado , puesto que omitió presentar documentación comprobatoria, a nombre del partido político en cita; por ende, se generó una afectación real y directa de los bienes jurídicos tutelados por la norma infringida, como lo son: la certeza y transparencia respecto de los egresos que realizan los partidos políticos.
2.	La conducta se calificó como grave , en virtud de que no puede clasificarse como

	levísima o leve , pues en tales calificaciones sólo pueden estar incluidas, aquellas conductas de forma , en las que no se acredita plenamente una afectación a los valores sustanciales protegidos por la normatividad electoral en materia de fiscalización; sino únicamente la puesta en peligro de dichos valores, que se actualiza con la falta de claridad e insuficiencia tanto en las cuentas rendidas como en los documentos y formatos establecidos como indispensables para garantizar la transparencia y precisión necesarias.
3.	La conducta se gradúa como grave ordinaria ; pues con la conducta omisiva de ese instituto político, al no presentar documentación comprobatoria a su nombre, vulneró de forma real y directa a los bienes jurídicos tutelados por la norma infringida, lo que generó como consecuencia una indebida rendición de cuentas, respecto de los egresos.
4.	Con dicha conducta omisiva se ocasionó un incremento de la actividad fiscalizadora.

Precisado lo anterior, calificada la falta y analizadas las circunstancias en que fue cometida, así como los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en su comisión, se procede a elegir la sanción que corresponda, de conformidad con el artículo 72, numeral 3 de la Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, que literalmente indica:

“Artículo 72

...

3. Los partidos políticos que incurran en las conductas señaladas en los párrafos anteriores, independientemente de las responsabilidades atribuibles a sus dirigentes, miembros o simpatizantes, podrán ser sancionados con:

I. Amonestación pública;

II. Multa de cincuenta a cinco mil cuotas de salario mínimo general vigente en el Estado;

III. Reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución, atendiendo a la gravedad de la infracción;

IV. Supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento público que le corresponda, por el periodo que señale la resolución.

V. Suspensión o cancelación del registro en el caso de los partidos políticos estatales y la suspensión de la acreditación para el caso de los partidos políticos nacionales.

...”

Entonces, corresponde seleccionar una de las sanciones establecidas en el artículo citado, y finalmente, si la sanción contempla un mínimo y un máximo, establecer la graduación concreta idónea.

Bajo esos términos, resulta importante señalar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendiente a disuadir e inhibir la posible comisión de infracciones similares en el futuro, también lo es que, en cada caso debe ponerse particular atención en las circunstancias objetivas de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

Por lo que, al individualizar la sanción, se debe atender a la necesidad de desaparecer los efectos o consecuencias de la conducta infractora, pues es precisamente esta disuasión, según

ha sido sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dentro de la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-114/09, la finalidad que debe perseguir una sanción.

Pues el hecho de no sancionar conductas como la que ahora nos ocupa, supondría desconocimiento, por parte de esta autoridad, a la legislación electoral aplicable en materia de fiscalización y financiamiento de los partidos políticos; así como a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y transparencia que deben guiar su actividad.

En este sentido, la sanción contenida en el artículo 72, numeral 3, fracción I del ordenamiento citado, no es apta para satisfacer los propósitos mencionados, en atención a las circunstancias objetivas en las que se cometió la conducta irregular y la forma de intervención del partido político infractor; una amonestación pública sería poco idónea para disuadir la conducta infractora como la que en este caso nos ocupa, para una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general.

Cabe señalar que las sanciones contenidas en las fracciones III, IV y V no son adecuadas para satisfacer los propósitos mencionados, puesto que por un lado las sanciones consistentes en la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que le corresponda, supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento público, la suspensión o cancelación del registro en el caso de los partidos políticos estatales y la suspensión de la acreditación para el caso de los partidos políticos nacionales, resultan excesivas, pues son desproporcionadas dadas las circunstancias tanto objetivas como subjetivas en que se presentó la falta, siendo que tales sanciones se estiman aplicables cuando la gravedad de la falta cometida sea de tal magnitud que genere un estado de cosas tal, que los fines perseguidos por la normatividad en materia no se puedan cumplir sino con la imposición de sanciones enérgicas o con la exclusión definitiva o temporal del ente político sancionado del sistema existente.

Este Consejo General, al tomar en cuenta la violación cometida, así como la responsabilidad del infractor como resultado de la determinación y comprobación del ilícito, estima que la sanción prevista en la fracción II, del numeral 3 del artículo en cita consistente en una multa que va de cincuenta a cinco mil cuotas de salario mínimo, resulta suficiente para generar en el partido político una conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general e inhibirlo de cometer este tipo de faltas en el futuro, cumpliendo así con los fines preventivos y disuasivos de la sanción.

En ese sentido, se concluye que la sanción que se debe imponer al Partido Revolucionario Institucional es la prevista en dicha fracción II, numeral 3 del artículo 72 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Zacatecas, debiendo consistir en una **multa** equivalente a **56 (Cincuenta y seis)** días de salario mínimo general vigente en esta entidad federativa para el ejercicio dos mil ocho, que asciende a la cantidad de **\$2,772.00** (Dos mil setecientos setenta y dos pesos 00/100 M.N.), ello con la finalidad de que la sanción genere un efecto disuasivo que evite en el futuro la comisión de conductas ilegales similares, y que exista proporción entre la sanción que se impone y la falta que se valora.

Lo preconcebido es en razón de que, la naturaleza de la sanción administrativa es fundamentalmente preventiva, pues su finalidad es que, en lo sucesivo se evite su comisión, toda vez que en el caso de que las sanciones administrativas produjeran una afectación insignificante en el infractor o en sus bienes, en comparación con la expectativa del beneficio a obtenerse o

que recibió con su comisión, podría propiciar que el sujeto se viera tentado a cometer una nueva infracción, máxime si con la primera sanción no se sintió afectado realmente o, incluso, a pesar de ella conservó algún beneficio.

En el presente caso, esta sanción se considera como la adecuada para garantizar el cumplimiento de los fines de la normatividad sancionadora electoral, como son la represión de futuras conductas irregulares, similares al partido infractor y la inhibición de la reincidencia en las mismas.

En esta tesitura, debe considerarse que el Partido Revolucionario Institucional cuenta con capacidad económica suficiente para cumplir con la sanción que se le impone, pues de conformidad con lo establecido en el Acuerdo ACG-IEEZ-01/IV/2012, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, el diecisiete de enero de dos mil doce, se le asignó como financiamiento público para el sostenimiento y desarrollo ordinario de las actividades permanentes y para las actividades específicas, correspondientes al ejercicio fiscal dos mil doce, la cantidad de \$14'867,381.58 (Catorce millones ochocientos sesenta y siete mil trescientos ochenta y un pesos 58/100 M.N).

Por lo que, se considera que el monto de la sanción impuesta al Partido Revolucionario Institucional no es de carácter gravoso ni resulta desproporcionado, en virtud de que la cuantía líquida representa el 0.0186%, del monto total de las prerrogativas correspondientes al ejercicio fiscal de dos mil doce, para el sostenimiento y desarrollo ordinario de sus actividades permanentes. Cantidad que no afecta de manera sustancial los fines y el desarrollo de las actividades que tiene encomendadas.

Aunado al hecho de que el partido político que por esta vía se sanciona, está legal y fácticamente posibilitado para recibir financiamiento privado, con los límites que prevé la Constitución Política del Estado y Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

En consecuencia, la sanción determinada por esta autoridad en modo alguno afecta el cumplimiento de sus fines y al desarrollo de sus actividades.

No pasa desapercibido, de que para valorar la capacidad económica del partido político, es necesario tomar en cuenta las sanciones pecuniarias a las que se ha hecho acreedor con motivo de la comisión de diversas infracciones a la normatividad electoral; pues las condiciones económicas del infractor no pueden entenderse de una manera estática, toda vez que, resulta evidente que van evolucionando de acuerdo con las circunstancias que previsiblemente se vayan presentando. En este sentido, se advierte que en los archivos del Instituto Electoral no existen elementos que acrediten que se hubiere sancionado a dicho partido político, con multa y que haya sido por haber cometido estas mismas irregularidades.

Por consiguiente, y en atención a los razonamientos planteados, este órgano superior de dirección, considera que la sanción que por este medio se impone atiende a los criterios de proporcionalidad, necesidad y a lo establecido en el artículo 72 numeral 3, fracción II, de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Zacatecas.

III. ACTIVIDADES ESPECÍFICAS

Irregularidad d) El Partido Revolucionario Institucional, no acreditó haber destinado el porcentaje total del 2% en actividades específicas.

Le correspondía destinar por este concepto la cantidad de \$261,319.84, reportó en su informe de gastos la cantidad de \$41,316.40. De la revisión efectuada por parte de la Comisión de Administración y Prerrogativas a la documentación que presentó, sólo acreditó con documentación comprobatoria, la cantidad de \$29,516.40, observando con ello lo establecido en los artículos 96, 97, 98, 99, 100 y 101 del Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones; por lo que quedó sin comprobar el monto de \$231,803.44.

En consecuencia, y al obtener que el Partido Revolucionario Institucional, únicamente acreditó el 0.23% del total del 2% que le correspondía destinar para actividades específicas, incumplió lo señalado por los artículos 47, fracción X y 58, fracción X de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, por lo que procederemos a realizar la individualización de la sanción, para posteriormente y en su caso imponerle alguna sanción de las establecidas en la normatividad electoral.

MARCO NORMATIVO

Como preámbulo, debe estimarse que el marco normativo en que se sustenta el derecho administrativo sancionador, lo ubica como una especie de *ius puniendi*, y consiste en la imputación que la autoridad hace a una persona de un hecho predeterminado y sancionado normativamente; a esta imputación no puede dársele un carácter objetivo exclusivamente, en la que se tomen en cuenta únicamente los hechos consecuencias materiales y los efectos perniciosos de las faltas cometidas, sino también se debe considerar la conducta y la situación del infractor en la comisión de la falta (imputación subjetiva). Facultad de imputación que le ha sido asignada por este marco normativo al órgano administrativo electoral, como se aprecia en las disposiciones siguientes:

Ley Electoral del Estado de Zacatecas

“Artículo 47 numeral 1, fracciones I, XIV y XVIII

1. La Ley sancionará el incumplimiento de las siguientes obligaciones de los partidos políticos:

I. Conducir sus actividades dentro de los cauces previstos en la ley, y en su normatividad interna, y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos.

...

XIV. Permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordene el Instituto, así como entregar la documentación que le solicite el propio Instituto respecto a sus ingresos y egresos.

...

XVIII. Informar al Consejo General el origen y destino de sus recursos, y abstenerse de desviar, para fines ajenos a los previsto por esta ley, el financiamiento público recibido;

...”

“Artículo 70, numeral 3, fracciones I y II

...

3. Las funciones de registro, control y administración a cargo de cada partido político que asumirá a través de su respectivo órgano interno estatal, y que se refieren a los recursos

financieros y materiales que constituyen el patrimonio, implica para aquéllos, sujetarse al cumplimiento de las obligaciones siguientes:

I. Llevar sus registros conforme a los principios de contabilidad generalmente aceptados; el Consejo General del Instituto proporcionará anualmente el catálogo de cuentas y las formas o formatos de reportes a que se adecuará el mismo;

II. Se apegarán a los lineamientos técnicos que expida el Instituto, relativos al registro de sus ingresos y egresos, así como a la presentación de la documentación comprobatoria y justificativa de las operaciones que contabilice;

...

“Artículo 72 en el numeral 1, fracciones I y II

1. Para revisar y fiscalizar los informes financieros y de campaña que en términos de este capítulo los partidos políticos deben presentar, se estará a lo siguiente:

I. Los informes contables que se presenten al Consejo General del Instituto, serán turnados para ser revisados a la comisión encargada de la fiscalización a la actividad financiera de los partidos políticos, que determine la ley o el reglamento;

II. Para revisar los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen y destino de los recursos ordinarios y de campaña, la comisión revisora podrá asesorarse del personal técnico que le autorice el Consejo General del Instituto.

...

“Artículo 73 numeral 1, fracción III, IV, V, IX

1. La comisión fiscalizadora a que refiere el artículo anterior, tendrá a su cargo las siguientes atribuciones:

...

III. Vigilar que los recursos provenientes de las modalidades de financiamiento que establece esta ley, sean ejercidos y aplicados correctamente por los partidos políticos;

IV. Solicitar a los partidos políticos, y a terceros que con ellos estén relacionados a través de operaciones financieras, rindan informe detallado o complementario respecto de sus ingresos y egresos, en los términos del reglamento respectivo;

V. Revisar los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen, empleo y aplicación de sus recursos anuales y de campaña, según corresponda;

...

IX. Informar al Consejo General de las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos, derivadas del manejo de sus recursos; el incumplimiento a su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, de las sanciones que a su juicio procedan;

...

Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas

“Artículo 23, numeral 1, fracciones I, VII y LVII

1. Son atribuciones del Consejo General:

I. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral.

...

VII. Vigilar que las actividades de los partidos políticos y en su caso coaliciones, se desarrollen de conformidad con la legislación aplicable y que cumplan con las obligaciones a que están sujetos;

...

LVII. Conocer de las faltas e infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan en los términos previstos en la presente ley:

...”

“Artículo 72 numerales 1, 2, fracciones I, II, III, IV, V; 3 fracciones I, II, III, IV y V

1. Los partidos políticos y coaliciones, incurrir en infracciones, cuando dejen de cumplir, por actos u omisiones, aquello a que estén obligados por mandato de la Ley Electoral y demás leyes y reglamentos que rigen la materia.

2. Sin perjuicio de observar la disposición de carácter general prevista en el párrafo anterior, los partidos políticos y coaliciones incurrir en infracción que sancionará el Consejo General, en los supuestos siguientes:

I. Dejar de cumplir las resoluciones o acuerdos de los órganos del Instituto o del Tribunal Estatal Electoral;

II. No presentar los informes periódicos o de campaña en los términos establecidos en la Ley Electoral, o que la documentación comprobatoria no tenga el debido respaldo y justificación de las operaciones efectuadas.

III. Aceptación de donativos o aportaciones económicas en contravención a la Ley Electoral;

IV. Excederse durante un proceso electoral de los topes a los gastos de precampaña y campaña legalmente establecidos;

V. Desviar el financiamiento público hacia fines distintos a los que prevé la Ley Electoral.

3. Los partidos políticos que incurran en las conductas señaladas en los párrafos anteriores, independientemente de las responsabilidades atribuibles a sus dirigentes, miembros o simpatizantes, podrán ser sancionados con:

I. Amonestación pública;

II. Multa de cincuenta a cinco mil cuotas de salario mínimo general vigente en el Estado;

III. Reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución, atendiendo a la gravedad de la infracción;

IV. Supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento público que le corresponda, por el periodo que señale la resolución.

V. Suspensión o cancelación del registro en el caso de los partidos políticos estatales y la suspensión de la acreditación para el caso de los partidos políticos nacionales.

...”

“Artículo 74

1. La aplicación de sanciones a que se refiere el presente título, se sujetará a lo siguiente:

...

2. Cuando el Consejo General considere que un partido político, coalición o candidato han incurrido en alguna infracción en materia electoral, fincará las responsabilidades correspondientes, y al aplicar las respectivas sanciones, tomará en cuenta las circunstancias y la gravedad de la infracción.

Reglamento para la Presentación y Revisión de los Informes Financieros y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Coaliciones

“Artículo 26 numeral 1, fracciones II y III

1. Para efectos del Reglamento, los partidos políticos y coaliciones tendrán las siguientes obligaciones:

...

II. Entregar la documentación que le solicite la Comisión respecto al origen, monto y destino de sus recursos;

III. Permitir la práctica de verificaciones y auditorias que ordene la Comisión, o en su caso, el Consejo General;

...”

De una interpretación sistemática y funcional de los artículos citados, se advierte que es el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, quien tiene la facultad para imponer las sanciones por las irregularidades cometidas, con base en las circunstancias de carácter objetivo (la gravedad de los hechos y sus consecuencias, el tiempo, modo y lugar de ejecución), así como las de carácter subjetivo (el enlace personal o subjetivo del autor y su acción) para una adecuada individualización y finalmente, proceder a seleccionar la clase de sanción que corresponda. Sustenta lo anterior la siguiente tesis de jurisprudencia que a la letra establece:

“SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. ELEMENTOS PARA SU FIJACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN.—La responsabilidad administrativa corresponde al derecho administrativo sancionador, que es una especie del ius puniendi, y consiste en la imputación o atribución a una persona de un hecho predeterminado y sancionado normativamente, por lo que no puede dársele un carácter objetivo exclusivamente, en que tomen en cuenta únicamente los hechos y consecuencias materiales y los efectos perniciosos de las faltas cometidas, sino también se debe considerar la conducta y la situación del infractor en la comisión de la falta (imputación subjetiva). Esto sirve de base para una interpretación sistemática y funcional de los artículos 270, apartado 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 10.1 del Reglamento que establece los lineamientos aplicables en la integración de los expedientes y la sustanciación del procedimiento para la atención de las quejas sobre el origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas, el cual conduce a establecer que la referencia a las circunstancias sujetas a consideración del Consejo General, para fijar la sanción que corresponda al partido político por la infracción cometida, comprende tanto a las de carácter objetivo (la gravedad de los hechos y sus consecuencias, el tiempo, modo y lugar de ejecución), como a las subjetivas (el enlace personal o subjetivo entre el autor y su acción, verbigracia el grado de intencionalidad o negligencia, y la reincidencia) que rodean a la contravención de la norma administrativa. Una vez acreditada la infracción cometida por un partido político y su imputación subjetiva, la autoridad electoral, debe en primer lugar, determinar si la falta fue levisima, leve o grave, y en este último supuesto, precisar si se trata de una gravedad ordinaria, especial o mayor, para saber si alcanza o no el grado de particularmente grave, así como dilucidar si se está en presencia de una infracción sistemática, y con todo esto, debe proceder a localizar la clase de sanción que legalmente corresponda, entre las cinco previstas por el artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Finalmente, si la sanción escogida contempla un mínimo y un máximo, se procederá a graduar o individualizar la sanción, dentro de los márgenes admisibles por la ley, atendiendo a las circunstancias antes apuntadas.